

# Kebudayaan dan Kekuasaan di Indonesia

Kebijakan Budaya selama Abad Ke-20 hingga Era Reformasi

Tod Jones

KITLV-Jakarta

Yayasan Pustaka Obor Indonesia

Jakarta, 2015

Kebudayaan dan Kekuasaan di Indonesia: Kebijakan Budaya selama Abad Ke-20 hingga Era Reformasi / Tod Jones; penerjemah: Edisius Riyadi Terre. - Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia; KITLV-Jakarta, 2015

xvi + 356 him.: 16 x 24 cm

ISBN: 978-979-461-885-1

Judul asli:

*Culture, Power, and Authoritarianism in the Indonesian State: Cultural Policy across the Twentieth Century to the Reform Era.* Diterbitkan oleh Brill, 2013.

©2013 by Koninklijke Brill NV. Leiden. The Netherlands

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

*AU rights reserved*

Hak terjemahan bahasa Indonesia pada Yayasan Pustaka Obor Indonesia

*Buku ini diterbitkan atas bantuan RUSSIC (Research Unit for the Study of Societies in Change) dan Office of Research and Graduate Studies, Faculty of Humanities, Curtin University*

Terjemahan: Edisius Riyadi Terre

Desain sampul: Iksaka Banu

Edisi pertama: Februari 2015

YOI: 778.32.15.2014

Yayasan Pustaka Obor Indonesia  
Jin. Plaju No. 10  
Jakarta 10230  
Telepon: 021-31926978, 3920114  
Faksimile: 021-31924488  
email: [yayasan\\_obor@cbn.net.id](mailto:yayasan_obor@cbn.net.id)  
[www.obor.or.id](http://www.obor.or.id)

KITLV-Jakarta  
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. S-3  
Jakarta 12950  
Telepon: 021-5275988  
Faksimile: 021-5275987  
email: [kitlv.jkt@library.leidenuniv.nl](mailto:kitlv.jkt@library.leidenuniv.nl)  
[www.library.leiden.edu/KITLV-Jakarta](http://www.library.leiden.edu/KITLV-Jakarta)

# DAFTAR ISI

Daftar Tabel.....	ix
Pengantar.....	x
Daftar Istilah dan Singkatan.....	xiii

I	Pendahuluan: Hubungan Antara Kebudayaan dan Politik di Indonesia.....	1
	Bahayanya Penelitian Budaya.....	4
	Kebudayaan dalam Penelitian tentang Negara.....	6
	Problem Pendekatan Patrimonial terhadap Kebijakan Budaya . . . . .	9
	Negara dalam Penelitian Budaya.....	11
	Foucault, Negara, dan Kebijakan.....	20
	Wacana dan Keberbudayaan.....	25
	Perspektif-Perspektif Kebijakan Budaya.....	27
	Posisi dan Isu untuk Analisis Kebijakan Budaya Indonesia: Keberbudayaan dalam sebuah Lokasi Postkolonial.....	31
	Dua Alat Kebijakan Budaya Postkolonial: Kebijakan Budaya Otoritarian dan Budaya Komando.....	35
	Struktur dan Pendekatan.....	37

## BAGIAN SATU

### SEKILAS SEJARAH TENTANG KEBIJAKAN BUDAYA DI INDONESIA

II	Asal Usul Kebijakan Budaya Modern di Indonesia: Kebudayaan dan Pemerintahan pada Periode Kolonial Akhir dan Pendudukan Jepang, 1900-1945.....	43
	Pemerintahan Kolonial Akhir di Hindia Timur (1900-1942). . . . .	45
	Kebijakan Budaya untuk Orang-Orang Eropa.....	51
	Kebijakan Budaya bagi Orang-Orang Indonesia.....	53
	Debat Budaya antara Kaum Nasionalis pada Tahun 1930-an . . . . .	57

	Kebijakan Budaya dan Polemik Kebudayaan.....	60
	Kebijakan Budaya selama Masa Pendudukan Jepang.....	66
	Infrastruktur Kebijakan Budaya Pendudukan Jepang.....	72
	Dampak dan Pengaruh Kebijakan Budaya Jepang.....	73
	Kesimpulan.....	81
III	Dari Regulasi Budaya ke Kepemimpinan Budaya: Perubahan Penggunaan Budaya dalam Demokrasi Konstitusional (1950-1957) dan Demokrasi Terpimpin (1957-1965).....	83
	Politik dan Pemerintahan setelah Perang Kemerdekaan.....	84
	Kebijakan dan Kebudayaan selama Demokrasi Konstitusional.....	87
	Debat Kebijakan Budaya dalam Empat Konvensi Budaya.....	89
	Kebijakan Budaya selama Demokrasi Konstitusional.....	99
	Kebijakan dan Kebudayaan selama Demokrasi Terpimpin.....	110
	Dinas Kebudayaan selama Demokrasi Terpimpin.....	113
	Organisasi-Organisasi Seni Non-pemerintah.....	122
	Kesimpulan.....	128
IV	Orde Baru Sebagai "Proses Budaya": Kebudayaan Nasional di Bawah Rezim Otoritarian.....	130
	Latar Belakang Sejarah: Iklim Politik Awal Masa Orde Baru.....	132
	Kebudayaan dalam Pemahaman Rezim Orde Baru tentang Pemerintah.....	135
	Wacana dan Strategi Politik Rezim Orde Baru.....	144
	Komunitas Seni Pan-Indonesia dan Rezim Orde Baru.....	151
	Kebudayaan Etnik Pribumi.....	159
	Respons terhadap Kondisi Sosial yang Berubah dan Imperatif Politik pada Tahun 1980-an dan 1990-an.....	164
	Kesimpulan.....	170
V	Lembaga dan Program Budaya Orde Baru: Pembangunan Budaya di Sebuah Negara yang Berpengaruh Besar.....	172
	Kecenderungan dan Pengaruh Kebijakan Budaya.....	173
	Pembuatan Kebijakan: Pendanaan Program, Penunjukan Pejabat.....	178
	Koneksi Internasional.....	183
	Sektor Kebijakan Budaya: Arkeologi, Museum, Sejarah.....	187
	Sektor Kebijakan Budaya: Kebijakan Bahasa.....	196
	Sektor Kebijakan Budaya: Kebijakan Seni.....	199
	Budaya Komando, Negara Otoritarian, dan Kebijakan Budaya.....	204

	Kesimpulan.....	207
VI	Kebijakan Budaya pada Era Reformasi: Identitas Etnik, Desentralisasi, dan Pariwisata.....	209
	Perubahan Politik pada Era Reformasi.....	210
	Dampak Segera dari Reformasi: Mengembalikan Kontrol Negara atas Seni.....	212
	Desentralisasi dan Menguatnya Politik Identitas Etnik dan Daerah ....	214
	Perubahan Struktural dan Perlawanan di Direktorat Kebudayaan ....	219
	Kebijakan Budaya dalam Konteks Indonesia yang Terdesentralisasi: Karakteristik Keanekaragaman Daerah.....	223
	Moralitas Publik yang Baru di Indonesia.....	228
	Kebijakan Budaya pada Era Reformasi.....	231
	 BAGIAN DUA	
	STUDI-STUDI KASUS KEBIJAKAN BUDAYA	
VII	Keanekaragaman Hasil dari Kebudayaan yang Dikelola Secara Terpusat: Taman Budaya dan Dewan Kesenian di Masa Orde Baru dan Era Reformasi.....	237
	Taman Budaya.....	238
	Program di Taman Budaya.....	243
	Keseragaman dan Keanekaragaman dalam Taman Budaya . . . . .	252
	Desentralisasi dan Taman Budaya.....	256
	Dewan Kesenian: Dari Jakarta ke Daerah-Daerah.....	258
	Dewan Kesenian Daerah: Riau.....	266
	Dewan Kesenian Daerah: Jawa Barat.....	268
	Menilai Dewan Kesenian.....	271
	Kesimpulan: Keseragaman, Keanekaragaman, dan Pentingnya Dukungan Lokal.....	274
VIII	Membuat Kebudayaan Daerah Menjadi Kebudayaan Nasional: Manajemen Budaya, Publikasi Negara, dan Kebudayaan Daerah . . . .	277
	Penelitian Budaya dan Publikasi yang Diselenggarakan Negara . . . .	279
	Mcmposisikan Kebudayaan Daerah pada Tempatnya . . . . .	284
	Teks Orde Baru: Pernikahan Aceh sebagai Ritual Budaya Nasional... ..	287
	Teks Orde Baru: Metode Penelitian Negara untuk Kebudayaan Daerah.....	288
	Teks Orde Baru: Mengontrol Perbedaan Budaya . . . . .	294

Teks Orde Baru: Prioritas Pembangunan dan Adat Perkawinan	
Orang Aceh.....	296
Teks Reformasi: Yogyakarta, Warisan Budaya, dan Warga-Anak ....	300
Teks Reformasi: Pembelajaran dalam Ranah Budaya.....	306
Kesimpulan: Melanjutkan dan Mengubah Konstruksi	
Kebudayaan Daerah.....	308
IX Kesimpulan: Perjalanan Kebijakan Budaya Indonesia.....	312
Memahami Kebijakan Budaya dalam Negara-Negara Postkolonial...	318
Kerangka Kerja Penelitian Kebijakan Budaya bagi Indonesia . . . . .	320
Daftar Pustaka.....	322
Indeks.....	352
Biodata Penulis.....	356

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	: Pemilahan strategis Balai Pustaka dan publikasi bacaan liar . . .	55
Tabel 2.2	: Pembagian Sutan Takdir Alisjahbana antara Indonesia dan pra-Indonesia.....	63
Tabel 2.3	: Pembagian Sanusi Pane antara Kebudayaan Timur-Barat yang Seimbang dan Kebudayaan Timur saja atau Barat saja . . . .	64
Tabel 3.1	: Doktrin USDEK Soekarno yang diucapkan dalam pidatonya pada 28 Mei 1960.....	112
Tabel 4.1	: Produk Domestik Bruto (PDB) dengan harga konstan 2000 (S US juta) dan tingkat pertumbuhan PDB riil.....	166
Tabel 5.1	: Anggaran Direktorat Kebudayaan (Dalam Ribuan Rupiah)...	179
Tabel 6.1	: Rekomendasi dari kelompok-kelompok yang berbeda dalam Dialog Perencanaan untuk Kebudayaan dan Pariwisata di Jawa Barat.....	225
Tabel 7.1	: Taman Budaya Menurut Provinsi dan Tahun Pendiriannya ...	240
Tabel 7.2	: Kegiatan Taman Budaya sebagaimana ditentukan dalam <i>Petunjuk Teknis Pembinaan dan Pengembangan Kesenian di Daerah</i> .....	244
Tabel 8.1	: Sepuluh proyek kebudayaan daerah, durasinya, dan gambaran singkat.....	281
Tabel 8.2	: Pendanaan untuk proyek-proyek arus IDKD per tahun (Rp dalam ribuan).....	282
label 8.3	: Struktur naratif bab-bab dalam <i>Yogya Selayang Pandang</i> . . . .	300

## PENGANTAR

Dua rangkaian pengalaman telah membantu saya dalam memperjelas arah penelitian saya. Ketika saya melakukan penelitian lapangan di Sumatera, dua orang di provinsi berbeda yang terlibat aktif dalam kerja-kerja kesenian memberitahu saya secara terpisah bahwa mereka tidak tahu apa itu budaya Indonesia. Mereka merasa itu adalah sesuatu yang asing, hanya dibicarakan oleh, dan digunakan untuk, membenarkan tindakan pemerintah pusat yang berada di kejauhan. Sementara sebagian besar orang Indonesia lainnya yang saya ajak bicara tidak berpandangan sama seperti itu, namun ada kebingungan yang meluas tentang tujuan dari kebijakan budaya dan kecemasan akan efek dari kebijakan yang dihasilkan secara terpusat menyangkut kebiasaan atau adat istiadat setempat. Sementara dalam sebuah seminar di Australia, setelah mengetahui bahwa saya sedang melakukan penelitian tentang kebijakan budaya Indonesia, seorang akademisi senior bertanya, dengan senyum sedikit mencibir, apakah Indonesia memiliki kebijakan budaya. Meskipun sindiran ini keluar dari mulut seorang pakar ekonomi politik, namun pertanyaan itu juga menunjukkan bahwa sementara telah diketahui bahwa negara-negara lain telah memiliki kebijakan budaya, tidak demikian halnya dengan Indonesia. Pengalaman-pengalaman ini memperlihatkan kebijakan budaya sebagai hal yang membingungkan, ruang yang kabur di antara dua komunitas yang berlainan.

Pemahaman saya tentang apa yang saya lakukan ini bertumbuh dari pertanyaan tentang bagaimana cara terbaik untuk menjelajahi dan memetakan ruang ini. Saya tidak melihat penelitian saya sebagai pemetaan tahap-tahap linear pengembangan kebijakan budaya. Sebaliknya, saya telah berusaha menulis tentang kontingensi dari kondisi kebijakan budaya sekarang ini - suatu sejarah yang oleh Michael Shapiro disebut sebagai "apakah kita sekarang ini". "'Apakah kita sekarang ini' bukanlah metode penggambaran sederhana tentang kondisi saat ini dari hal-hal yang diamati. Sebaliknya, itu adalah upaya untuk menunjukkan bahwa 'sekarang' adalah suatu kemenangan yang tidak stabil



dengan mengorbankan sekelompok 'sekarang-sekarang' lain yang mungkin" (1992: 12). Saya telah berusaha untuk menulis tentang kebijakan budaya dengan cara menerima berbagai kemungkinan dan pilihan yang berlainan, baik di Indonesia maupun luar negeri. Tujuan saya adalah untuk memberikan kontribusi bagi perdebatan, khususnya di Indonesia, tentang peran negara dan hubungannya dengan kebudayaan dalam pelbagai bentuknya yang berlimpah. Buku ini, dalam banyak hal, lahir melalui diskusi panjang dengan banyak teman dan kolega di Indonesia yang memiliki minat terhadap kebijakan budaya. Saya berharap bahwa penelitian saya ini bisa menjernihkan masalah dan membantu merefleksikan arah masa depan.

Penyajian tulisan dalam buku ini menggunakan ejaan bahasa Indonesia yang modern. Di mana nama-nama dan judul menggunakan konvensi sebelumnya, saya mengikuti ejaan asli dengan dua pengecualian. Saya telah menggunakan ejaan bahasa Indonesia yang modern untuk Pujangga Baru dan Balai Pustaka, karena hal ini telah menjadi konvensi umum sesuai hasil penelitian kontemporer yang cukup besar. Saya mengadopsi konvensi bahasa Inggris dalam mengutip nama belakang seorang penulis karena banyak penulis Indonesia menerbitkan karya mereka baik dalam bahasa Inggris maupun bahasa Indonesia dan saya telah menerapkan konvensi ini terhadap publikasi-publikasi dalam bahasa Indonesia untuk menjaga konsistensi. Dalam hal artikel-artikel yang berasal dari koran harian Indonesia, *Kompas*, saya telah menggunakan nama-nama wartawannya dalam versi singkat karena kesulitan mencocokkan nama yang disingkat dengan nama lengkap membuat nama-nama yang disingkat menjadi cara termudah untuk melacak artikel asli. Semua terjemahan teks dari bahasa Indonesia ke bahasa Inggris adalah tanggung jawab saya pribadi kecuali kalau dinyatakan lain.

Buku ini didasarkan pada penelitian doktoral saya di Curtin University di Perth, Australia, yang dimungkinkan berkat adanya Beasiswa John Curtin. Saya juga berterima kasih kepada Curtin University yang telah menawarkan saya proyek *targeted Research Fellowship* yang melengkapi saya dengan pelbagai sumber daya untuk menyelesaikan buku ini. Sebuah versi dari bab VI telah diterbitkan pertama kali sebagai artikel dalam *Indonesia* edisi 93, dengan kutipan referensi T. Jones, 2012. "Kebijakan Budaya Indonesia di Era Reformasi". (*Indonesia*: 147-176).

Pengaruh paling penting dalam kehidupan akademis saya selama penelitian doktoral berasal dari pembimbing saya Krishna Sen, yang nasihat dan waktunya sangat berharga bagi saya. Saya juga berterima kasih kepada Roy Jones, David Wood, dan Michael Hughes untuk nasihat profesional dan persahabatan mereka sementara saya menjadi menjadi anggota staf di Curtin sambil menyelesaikan buku ini.

Saya menghaturkan terima kasih kepada rekan-rekan saya di Indonesia untuk waktu dan bantuan mereka, khususnya Taufik Rahzen, Rusdi Muchtar, Bisri Effendi dan teman-teman saya di Desantara, Edy Utama, Endo Suanda, dan staf di Direktorat Kebudayaan.

Untuk komentar dan masukan mereka dalam penelitian ini, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada Greg Acciaioli karena kemurahan hatinya dengan waktu dan komentarnya yang sangat berharga, dan Bart Barendregt. Untuk dukungan pribadi dan intelektual, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada Nick Herriman, Siti Zuhro, Budi, Fifi dan Ahma Irawanto, dan Rachel Diprose. Saya juga berterima kasih atas waktu dan masukan dari David Hill, Colin Brown, dan Greg Fealy.

Akhirnya, saya juga berterima kasih atas dukungan pribadi dari keluarga saya untuk proyek ini. Terima kasih kepada orang tua saya, Brant dan Neva Jones, dan saudara saya, Tamsin dan Sim Jones. Terima kasih kepada Christina dan Bara untuk pengertian dan hati mereka yang terbuka. Terima kasih kepada Gabriel, yang hanya mengalami masa-masa bagian akhir tulisan saya. Di atas semuanya itu, saya berterima kasih kepada Kate, yang telah mengalami pasang surut bersama saya, mengalami pelanggaran atas banyak tenggat waktu yang dijanjikan, juga merupakan editor saya yang paling berkomitmen dan kritis, dan sumber dukungan terbesar bagi saya.

## ISTILAH DAN SINGKATAN

BMKN	Badan Musyarawah Kebudayaan Nasional (sebuah badan tertinggi yang beroperasi pada tahun 1950-an hingga 1960-an)
Balai Pustaka	Sebuah badan penerbitan yang didirikan pada 22 September 1917 dan dikelola pemerintah kolonial Belanda untuk publikasi karya-karya dalam bahasa Melayu dan bahasa-bahasa daerah lainnya.
Bunkajin	Para pekerja budaya Jepang selama masa pendudukan militer Jepang
DPPK	Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan (nama ini berganti menjadi Depdikbud selama masa pemerintahan Orde Baru).
Dcpdikbud	Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
DKDJB	Dewan Kesenian Daerah Jawa Barat
DKJ	Dewan Kesenian Jakarta
DKR	Dewan Kesenian Riau
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
Ditbinyat	Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan yang Maha Esa
Ditjarahnitra	Direktorat Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional
GBHN	Garis-Garis Besar Haluan Negara
Golkar	Golongan Karya

Humanisme universal	Sebuah pendekatan berhaluan liberal dalam bidang seni dan budaya yang muncul selama perang kemerdekaan dan menjadi dominan selama pemerintahan Orde Baru
Kantor Kebudayaan	Nama Direktorat Kebudayaan sebelum 1964
Keimin Bunka Shidosho	Pusat Kebudayaan yang dijalankan pemerintahan pendudukan Jepang yang beroperasi sebagai organisasi pendukung Departemen Propaganda
Kotamadya	Nama lama bagi pemerintahan setingkat kabupaten, yang kemudian disebut "Kota" saja sejak dikeluarkannya UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah
LKI	Lembaga Kebudayaan Indonesia
LEKRA	Lembaga Kebudayaan Rakyat (lembaga gerakan para budayawan yang berafiliasi dengan PKI pada era 1950-an hingga 1960-an)
M PR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
Manikebu	Manifes Kebudayaan (sebuah dokumen yang ditandatangani oleh para seniman liberal pada 1963 sebagai perlawanan terhadap posisi LEKRA terkait komitmen sosial seniman atau budayawan dan sebagai gantinya menekankan kebebasan artistik)
Manipol	Manifestasi Politik (pidato Soekarno yang menggambarkan garis besar prinsip-prinsip Demokrasi Terpimpin pada 17 Agustus 1959)
PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PKI	Partai Komunis Indonesia
Pujangga Baru	Jurnal sastra Indonesia yang didirikan pada 1930-an
Poetera	Pocsa Tenaga Rakyat (sebuah organisasi politik nasionalis yang didirikan pada 9 Maret 1943 oleh pemerintahan pendudukan Jepang dan kaum nasionalis Indonesia)

Sendenbu	Departemen propaganda Jepang selama pendudukan militer Jepang di Indonesia
TBJB	Taman Budaya Jawa Barat
TBS	Taman Budaya Surakarta
TIM	Taman Ismail Marzuki
TMII	Taman Mini Indonesia Indah
ToR	<i>Terms of Reference</i> yang digunakan untuk mengelola penerbitan budaya di Direktorat Kebudayaan
USDEK	Sebuah penjelasan rinci dari Manifestasi Politik (Manipol) yang dikemukakan Soekarno yang memuat lima prinsip atau garis besar haluan politik: UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia

# BAB I

## PENDAHULUAN: HUBUNGAN ANTARA KEBUDAYAAN DAN POLITIK DI INDONESIA

Tidak lama setelah lengsernya Soeharto, berlangsung sejumlah besar konferensi budaya yang merebak di pelbagai ibu kota provinsi-provinsi di seluruh Indonesia. Penelitian lapangan untuk disertasi doktoral saya dilakukan bertepatan dengan dilangsungkannya Konferensi Internasional Budaya Sunda (KIBS) di Bandung, Jawa Barat, pada Agustus 2001. Desentralisasi kekuasaan politik telah meningkatkan makna penting para konstituen lokal, yang mendorong derajat dan kekuatan KIBS melampaui jangkauan dari konferensi-konferensi yang bersifat lebih akademis yang juga pernah saya ikuti. Konferensi itu disponsori oleh pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Japan Foundation, sebuah lembaga yang didanai oleh pemerintah Jepang yang mengkhususkan karyanya di bidang pertukaran budaya internasional. Corak dan lokasi KIBS memperlihatkan banyak hubungan dengan tekanan terhadap kebijakan budaya di Indonesia, baik pada masa lalu maupun pada masa sekitar berlangsungnya konferensi itu.

Meskipun orang Sunda merupakan kelompok etnik asli terbesar di Jawa Barat dan karena itu menjadi perhatian penting bagi para politisi, provinsi itu juga menjadi tempat tinggal bagi sejumlah besar orang beretnik Jawa dan Cina, dan kategori tentang siapa orang Sunda juga diperdebatkan terkait perbedaan wilayah dan sejarah. Karena itu, memusatkan perhatian pada kebudayaan Sunda bermakna menyatukan sekaligus mengeksklusi, menarik garis-garis batas internal sekaligus eksternal, dan mencuatkan pertanyaan-pertanyaan tentang siapa itu orang Sunda sekaligus apa pengaruh-pengaruh "asing" bagi mereka. Pidato pembukaan KIBS itu dibawakan oleh sastrawan dan akademisi Ajip Rosidi, yang mendirikan dan mengepalai Yayasan Kebudayaan Rancage, yang menjadi penyelenggara KIBS. Sastrawan yang pernah mengajar sebagai guru besar tamu di Jepang ini berafiliasi dengan kelompok budayawan Indonesia berhaluan

liberal, yang membuatnya turut terperangkap dalam sebuah perseteruan yang menjijikkan dengan budayawan berhaluan kiri pada awal hingga pertengahan 1960-an. Meskipun kelompok ini tidak terlibat dalam pembantaian menyusul "Peristiwa 1965", namun pembunuhan massal dan pemenjaraan terhadap kelompok politik berhaluan kiri (dan pada masa itu termasuk juga orang-orang dengan afiliasi yang longgar) membuat para seniman dan sastrawan liberal ini menjadi semakin populer dan kuat selama Orde Baru. Pidato pembukaan Rosidi menekankan bahwa kebudayaan Sunda telah mengalami nestapa karena kekacauan sejarah, globalisasi budaya, dan pengabaian oleh negara. Secara khusus ia memberikan kritik tajam dan keras kepada negara Indonesia atas kebijakan pendidikan budaya, selain tidak adanya "kemauan politik", yang mendukung pengembangan kebudayaan Sunda.

KIBS diselenggarakan di sebuah gedung di mana pernah dilangsungkan salah satu pertemuan politik paling penting pada abad kedua puluh, yaitu Konferensi Asia-Afrika pada tahun 1955. Menangkap semangat dan kegembiraan yang memenuhi hati para wakil negara-bangsa yang baru merdeka pada konferensi itu, maka di hadapan mereka semua Soekarno meresmikan tempat itu sebagai "Gedung Kemerdekaan". Konferensi Asia-Afrika merupakan tonggak kelahiran dari gerakan nonblok dalam lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang mendorong perubahan dalam sistem politik, ekonomi dan informasi internasional dari cacat-cacat struktural yang diidapnya, dan juga mencegah pembelahan dunia ke dalam dua kubu yang saling bermusuhan selama Perang Dingin. Peristiwa-peristiwa ini mengingatkan kita bahwa negara-negara postkolonial seperti Indonesia terlibat dalam organisasi-organisasi internasional, dan bahwa pandangan mereka tentang kebudayaan dan pemerintahan berbeda dari model-model Barat kendatipun mereka juga mengambil banyak inspirasi dari Barat. Bangsa-bangsa ini juga memiliki karakter nasionalisme yang sama yaitu nasionalisme postkolonial, serta juga membawa warisan kolonial sebagai beban masa lalunya.

Perayaan penutup KIBS menampilkan sebuah pertunjukan yang hendak memperlihatkan adanya suatu rangkaian pengaruh yang berbeda-beda terhadap kebudayaan Indonesia. Ascp Sunandar Sunarya adalah seorang dalang wayang golek Sunda yang berupaya menjembatani perbedaan antara penikmat seni populer dan etnik. Ia adalah putra dan cucu dari dua dalang Sunda yang terkenal. Saya pertama kali menonton penampilan Ascp di sebuah pertunjukan berdurasi setengah jam di salah satu saluran televisi nasional pada tahun

2001. Meskipun ada penurunan besar dalam jumlah pemain dan pertunjukan wayang, Asep mengadaptasi karyanya dengan bentuk-bentuk budaya massa, dan tetap bisa menarik minat dan menghibur para penonton yang memadati tempat-tempat di mana ia menampilkan kisah-kisah wayang golek tradisional. Asep menampilkan pertunjukan wayangnya dalam bahasa Sunda dan para penikmatnya kadang dibuatnya tertawa terpingkal-pingkal sampai mengeluarkan air mata. Sementara pertumbuhan budaya massa dilihat oleh banyak pemerhati budaya sebagai ancaman serius bagi kebudayaan asli Indonesia, Asep justru memanfaatkan media televisi dan menjadi mega bintang.

Penggambaran saya tentang unsur yang berbeda-beda dari KIBS hendak menunjukkan bagaimana konflik-konflik ideologis, perjuangan perebutan sumber daya dan konstituen, dan perubahan sosial dan politik berkait-kelindan dengan kebudayaan. Jumlah kebijakan budaya berbanding lurus dengan upaya-upaya oleh lembaga-lembaga kebudayaan untuk mengelola kekuatan-kekuatan tersebut. Meskipun saya bisa menonton pertunjukan wayang Asep dan melihat penontonnya yang tertawa gelak, saya tidak mengerti satu pun kata-katanya karena saya tidak bisa berbahasa Sunda. Posisi saya sebagai seorang asing dengan akses yang terbatas terhadap bentuk-bentuk kebudayaan etnik, tetapi memiliki akses yang besar terhadap pelbagai bahan dalam bahasa Indonesia dan bentuk-bentuk kebudayaan nasional, dan akses yang sangat spesial terhadap informasi dan arsip-arsip yang terkait dengan penelitian saya, mencerminkan fokus dari buku ini. Buku ini berbicara tentang bagaimana kebudayaan, khususnya kebudayaan nasional, telah dibentuk dalam kebijakan mulai dari masa penjajahan yang bermula pada tahun 1900-an, berlanjut ke masa pendudukan Jepang dan tahun-tahun awal kemerdekaan, selama masa kekuasaan rezim otoritarian Soeharto yang berakhir pada tahun 1997, hingga masuk ke dalam era Reformasi sekarang ini. Kebijakan budaya di Indonesia memuat sejarah yang kaya yang melintasi zaman-zaman itu, yang terkait dengan serangkaian perubahan besar dan kompleks dalam masyarakat dan politik Indonesia selama abad kedua puluh: dari kolonial ke postkolonial; negosiasi kesukuan dan kebangsaan; dan perubahan garis batas antara kebebasan dan kontrol. Sementara rincian pelbagai perubahan ini akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya, bab ini menggariskan sebuah pendekatan kebijakan budaya yang sesuai bagi Indonesia, dan juga memberikan wawasan dan alat analisis untuk kebijakan budaya postkolonial secara lebih luas.



Saya menulis buku ini dengan membayangkan dua penikmat dalam benak saya: para pembaca yang tertarik dengan teori politik dan kebudayaan Indonesia, dan para pembaca yang hanya tertarik pada peristiwa-peristiwa dan perubahan yang membentuk kebudayaan di Indonesia selama abad kedua puluh hingga masuk ke era Reformasi. Bagian Pendahuluan ini menyajikan teori dan hasil riset terdahulu yang menunjukkan pendekatan yang saya gunakan dan karena itu lebih dimaksudkan untuk para pembaca yang tertarik secara teoretis. Jika hal ini tidak menarik minat Anda, saya telah menulis buku ini dengan suatu cara yang memungkinkan Anda untuk langsung memulainya dari Bagian Satu dan membacanya sebagai sebuah karya sejarah yang kemudian dilengkapi dengan dua bab studi kasus dalam Bagian Dua. Namun demikian, saya menganjurkan Anda membaca bagian terakhir dari Pendahuluan ini supaya Anda bisa menangkap struktur buku ini dan bisa melihat posisi saya dalam penelitian tentang kebijakan budaya di Indonesia. Se jauh relevan di bab-bab selanjutnya, saya akan membuat ringkasan pendek konsep dan membuat referensi silang untuk informasi yang lebih rinci dari Pendahuluan.

#### Bahayanya Penelitian Budaya

Temuan-temuan dalam penelitian budaya bisa mendatangkan implikasi politik. John Pemberton, seorang pakar terkenal tentang kebudayaan Jawa, mencatat adanya konvergensi "antara kepentingan disiplin antropologi di bidang kebudayaan dan kepentingan represif" (1994a: 9) sama seperti kepentingan-kepentingan tertentu selama masa rezim Soeharto. Pemberton mengemukakan bahwa penelitian apa pun yang menempatkan tatanan kebudayaan umum terlepas dari kepentingan politik bisa memperkuat tatanan politik itu atas nama kebudayaan. Ia menulis: "Apa yang masih tersisa adalah suatu kebudayaan murni *tradisional* yang bebas dari implikasi politik dan historis, suatu kebudayaan yang didedikasikan untuk merayakan dirinya sendiri, seolah-olah memang demikianlah hakikatnya"<sup>1</sup> (1994a: 15). Di bawah Soeharto, negara mengadopsi begitu banyak dari kebudayaan Jawa yang mengukuhkan dan memperkuat otoritas politik rezimnya dengan penekanan pada menghindari konflik dan pentingnya kekuasaan ritualistik dan relasi hierarkis. Corak tatanan kebudayaan disandingkan dengan politik dan kekuasaan. Penelitian budaya berdiri pada

1 Dalam teks asli bahasa Inggrisnya, Pemberton memang menggunakan ucapan bahasa Indonesia untuk kata "*irjJitionjf*".

dua posisi berseberangan: entah mempertanyakan hubungan ini atau malah menerimanya begitu saja.

Kebanyakan penelitian budaya tentang Indonesia mengakui hubungan tersebut. Antropologi telah lama mengakui bahwa praktik kebudayaan dan cara hidup komunitas dibentuk dalam negosiasi dengan kekuasaan negara dan politik lokal, dan bahwa praktik-praktik kebudayaan bisa memperkuat hierarki politik, dan pada kesempatan lain bisa menumbangkan kekuasaan politik/ Kelompok penelitian budaya kedua di Indonesia terkait ekspresi kebudayaan masih berfokus secara lebih eksplisit pada konseptualisasi negara tentang kebudayaan dalam kebijakan budaya yang tampak dalam pelbagai intervensi negara, termasuk penyensoran, dan ulasan-ulasan politik terhadap berbagai bentuk kebudayaan.<sup>2</sup> Sebuah kelompok penelitian ketiga memusatkan perhatiannya pada lembaga-lembaga dan industri-industri kebudayaan. Phillip Kitley mengemukakan bahwa "proyek kebudayaan nasional" rezim Soeharto adalah pusat dari penciptaan dan pembuatan regulasi untuk pertelevisian di Indonesia (2003: 3-4). Demikian juga, catatan Krishna Sen tentang sinema di bawah Orde Baru memperlihatkan pengaruh kuat sistem regulasi rezim itu terhadap regulasi dunia sinema, khususnya terkait representasi bangsa dalam film (1994).<sup>4</sup> Bertentangan dengan fokus pada teks-teks kebudayaan dan simbolisme dalam penelitian terhadap ekspresi kebudayaan, penelitian terhadap lembaga-lembaga dan industri-industri kebudayaan memusatkan perhatiannya pada tekanan terhadap lembaga-lembaga tersebut dan dampaknya pada produk kebudayaan dan kehidupan sehari-hari. Perhatian buku ini terhadap regulasi kebudayaan oleh lembaga-lembaga kebudayaan negara mengaitkannya secara lekat dengan perspektif lembaga dan industri kebudayaan.

2 Lihat karya Greg Acciaioli (2002) dan Anna Tsing (1991). Antropolog yang cukup terpendang Tom BoeUstorff (2002: 25) mengungkapkan bahwa studi antropologi\* di Indonesia telah memperlihatkan sifatnya yang "tanggap terhadap persoalan-persoalan metodologis pada masa yang bersangkutan."

3 Penelitian ini mencakupi baik refleksi yang luas terhadap dampak rezim Orde Baru terhadap ekspresi kebudayaan dan pengembangan kebudayaan di Indonesia, melalui kebijakan ekonominya maupun kebijakan budaya (Hartley 1994; Hooker dan Duk 1993; Zurbuchen 1990), maupun penelitian yang lebih memusatkan perhatiannya pada topik-topik yang meliputi kesusastraan Indonesia (Foley dan Suamandhi 1994; Foulcher 1980, 1986, 1993b; Maier 1987, 1993; Tickell 1982), seni rupa (Supangkat 1990, 1994) dan seni pertunjukan populer (Arps 1991; Hefner 1987; Suanda 1995; Widodo 1995; Yampolsky 1995, 2001).

4 Demikian juga, konseptualisasi negara tentang kebudayaan nasional telah memainkan peran yang vital bagi lembaga-lembaga pendidikan seni (McIlman 1999; Hough 2000), pengaturan wisata budaya (Hoskins 1987; Picard 1997, 1999; Vickers 1989; Volkman 1990) dan museum (Acciaioli 2001; Taylor 1994; Wrath 1997).

### Kebudayaan dalam Penelitian tentang Negara

Sementara penelitian budaya secara umum menganalisis dan mengakui bagaimana kebudayaan dibentuk sebagian oleh kekuasaan politik, penelitian politik selama era Soeharto berjuang untuk mendapatkan pengakuan yang serupa. Sementara pemilahan antara kebudayaan dan politik yang terkuat dan paling banyak mendapat perhatian adalah dalam penelitian budaya politik antara tahun 1960-an dan 1970-an (Jackson dan Pye 1978; Pye dan Verba 1965), pemilahan tersebut terus berlanjut. Komentar Ken Young masih memiliki kekuatan hingga hari ini:

[Penelitian ilmu politik tentang Asia Tenggara] menekankan kebudayaan sebagai variabel penjelas atas semua hal lain, namun hal itu hanya berperan sangat sedikit untuk mempelajari kebudayaan itu sendiri, yang lebih memilih untuk menggunakannya sebagai keranjang untuk aneka barang yang merapikan semua hubungan yang tidak dapat dijelaskan antara Negara dan masyarakat sipil (1991: 99).

Kebudayaan sering memperoleh kekuatan penjelas tanpa memperhatikan relasi kekuasaan yang membentuk penggunaannya, beragam cara yang digunakan, dan cara-cara bagaimana ia berubah dalam konteks yang berbeda. Sementara kritik ini berlaku untuk banyak pendekatan terhadap kebudayaan dalam studi politik Indonesia (Philpott 2000), sangatlah bermanfaat untuk memusatkan perhatian pada bagaimana kebudayaan diperlakukan dalam kerangka yang paling populer: apa yang telah dikenal sebagai pendekatan "berlabel negara-masyarakat liberal" (Berger 1997), dan khususnya peran patrimonialisme.<sup>1</sup>

Mark Berger mendefinisikan pendekatan negara-masyarakat liberal terhadap politik di Indonesia sebagai revisi dari teori modernisasi yang berakar pada tahun 1950-an dan 1960-an.<sup>6</sup> Pendekatan yang paling populer adalah

5 Pendekatan-pendekatan lain biasanya disebut sebagai pendekatan neo-Marxis (mungkin lebih akurat disebut sebagai pendekatan ekonomi-politik) dari Richard Robison (1986; Robison dan Hadiz 2004). dan pendekatan negara-masyarakat dari Benedict Anderson (1990b). Untuk ulasan lebih rinci tentang pendekatan-pendekatan tersebut, lihat Berger (1997), Madntyre (1990). Philpott (2000: 364) dan Schulte Nordholt dan van Klinken (2007a).

6 Artikel yang sangat baik dari Benedict Anderson yang menganalisis penelitian politik di Indonesia setelah Perang Dunia II memperkenalkan teori modernisasi sebagai dasar dari dua pendekatan dominan terhadap politik Indonesia sebelum 1965 (1982). Dia menyebut pendekatan-pendekatan tersebut sebagai (1) metode liberalisme antikolonial dan historis, yang berpusat di sekitar George Kahin dan mendominasi awal dan pertengahan tahun 1950-an. dan (2) metode liberalisme imperialis dan komparatif yang muncul

pendekatan yang menggunakan konsep patrimonialisme.<sup>7</sup> Patrimonialisme mengacu pada hubungan patron-klien yang terstruktur secara vertikal di Indonesia di mana sumber-sumber daya disalurkan kepada para "klien" dengan berbagai kartel patron-klien yang saling bersaing untuk mendapatkan hadiah yang dipencarkan oleh penguasa, dan ditempatkan dalam oposisi dengan pemerintahan "modern" (yang berarti ala Barat) berdasarkan pada penerapan kebijakan yang transparan, yang dipandang sebagai hal yang diinginkan oleh kelas menengah yang sedang bertumbuh (Crouch 1978; Mackie dan MacIntyre 1994). Dalam model ini, politik ditandai dengan konflik atas sumber daya bukannya didorong oleh perbedaan ideologi atau isu-isu kebijakan.

Kebijakan budaya sangat tidak sesuai dengan patrimonialisme karena dua alasan. Yang pertama adalah penggunaan kebudayaan sebagai alat penjelas dalam pendekatan patrimonial tanpa mempertanyakan peran kebijakan dalam membentuk corak kebudayaan, dan menghubungkan kebudayaan dengan sasaran-sasaran kebijakan. Tulisan-tulisan awal Howard Crouch tentang patrimonialisme menegaskan bahwa sistem politik di bawah Soekarno (Demokrasi Terpimpin) dan Soeharto (Orde Baru) masih ditandai dengan "politik patrimonial kerajaan-kerajaan Jawa sebelumnya, yaitu dari zaman prakolonial" (1979: 571-573) yang terus-menerus membentuk struktur politik dan sosial Indonesia.<sup>8</sup> Pemilahan seperti itu membelah politik atas elemen-elemen "Barat" dan "tradisional" yang mengikuti penjelasan "rasional" dan "budaya" secara berturut-turut. Masalah utama dengan pembelahan ini adalah bahwa pemahaman yang esensial dan tidak berubah terhadap kebudayaan dapat mendasari penjelasan tradisional/budaya tentang perilaku politik, yang kemudian memperkuat tatanan politik yang ada. Salah satu penjelasan budaya yang lebih sederhana untuk perilaku politik adalah penggambaran terhadap pembunuhan massal bagi orang-orang yang dituduh komunis pada 1965-1966 dalam buku-buku dan surat kabar sebagai perbuatan yang dalam kebudayaan Melayu disebut "amuk" (lihat kutipan dalam Sulistyio [2000]). Unsur-unsur yang lebih deterministik dalam analisis politik dari tahun 1970-an tidak terulang lagi

ke permukaan pada akhir 1980-an dan bergantung pada doktrin modernisasi dan terkait dengan asumsi universalis tentang sistem politik dan masyarakat. Kedua pendekatan tersebut berfokus pada elite politik.

7 Baik MacIntyre (1990) maupun Berger (1997) mengidentifikasi patrimonialisme sebagai pendekatan yang paling sering digunakan atau "konvensional" untuk politik Indonesia.

8 Contoh dari posisi yang sama adalah Kari Jackson yang, dengan menggambarkan berdasarkan analisis Benedict Anderson tentang gagasan kekuasaan dalam kebudayaan Jawa (1978), berpendapat bahwa sistem politik Indonesia didasarkan pada konsep kekuasaan dan organisasi sosial Jawa.

pada dekade selanjutnya. Namun, Simon Philpott (2000) berpendapat bahwa pembagian yang sama telah digunakan dalam pendekatan masyarakat-negara liberal yang lebih kemudian, yang jatuh kembali pada penjelasan budaya tanpa mempertanyakan bagaimana kebudayaan dibentuk oleh kekuasaan politik.

Isu kedua dan lebih luas berkaitan tidak dengan kebudayaan tetapi dengan kebijakan. Penelitian tentang politik Indonesia telah memisahkan negara dan masyarakat sipil dan memfokuskan perhatiannya hampir secara eksklusif hanya pada negara, dan pertanyaan tentang apakah masyarakat dapat memengaruhi negara (MacIntyre 1990). Di mana perbaikan sungguh-sungguh terjadi (seperti MacIntyre [1990]), mereka cenderung menunjukkan bahwa masyarakat dapat memengaruhi negara, yang masih mengemukakan bahwa masyarakat dibangun oleh kekuatan yang entah bagaimana bersifat independen dari pengaruh negara. Sementara penelitian tentang kebudayaan cukup jelas mengidentifikasi pengaruh kekuasaan dan kebijakan negara, ini diabaikan dalam analisis politik. Setelah jatuhnya Soeharto, kritik tentang perbedaan analitis antara negara dan masyarakat di Indonesia sudah mulai mengkristal ke pendekatan baru untuk studi politik yang berfokus pada negara bayangan (Schulte Nordholt dan Van Klinken 2007a). Inti dari kritik ini adalah bahwa negara di Indonesia tidak hanya dibentuk oleh aparatus formal, tetapi juga terdiri dari sistem "negara bayangan" atas otoritas dan regulasi (termasuk kekerasan melalui kelompok paramiliter) yang terintegrasi dengan negara formal. Dengan memasukkan negara bayangan dalam analisis politik, politik etnis dan agama, serta pengaruh dari kepentingan privat, dapat dibuktikan terkait dengan kebijakan dan praktik negara (Schulte Nordholt 2007; Schulte Nordholt dan Van Klinken 2007b).

Sementara kritik tentang negara bayangan merupakan suatu perpanjangan yang penting tentang analisis politik dan kebijakan (yang sangat penting untuk studi kasus dalam Bab 7), kritik seperti itu masih mengabaikan banyak cara di mana pemerintahan otoriter Orde Baru mengandalkan konstruksi tertentu atas subjek Indonesia dalam hal kebijakan serta penggunaan kekuatan koersif, dan bagaimana konstruksi ini berdampak pada perilaku dan subjektivitas. Dengan kata lain, efek dari kebijakan Orde Baru terhadap pandangan, identitas dan praktik-praktik orang Indonesia masih perlu diperhitungkan dalam analisis kebijakan."<sup>1</sup> Philpott menulis:

9 Perlu dicatat bahwa konstruksi etnisitas dalam penelitian politik sekarang mengakui peran kekuasaan politik dan negara karena lokus baru pada politik lokal (Schulte Nordholt dan Van Klinken 2007b). Namun, pengaruh negara lebih luas daripada yang diakui saat ini dalam literatur tersebut.

Sebuah gambaran mencolok dari wacana politik Indonesia adalah bahwa ia mengabaikan berbagai praktik yang disatukan di bawah rubrik selain negara yaitu masyarakat sipil. (...) Para praktisi dari wacana politik Indonesia telah sering menegaskan, secara eksplisit atau sebaliknya, bahwa negara Indonesia memiliki kepentingan yang berbeda dari masyarakat sipil yang dalam arti tertentu bersifat otonom. Namun, cara-cara tertentu di mana kehendak Orde Baru untuk memerintah dan mewujudkannya dalam masyarakat sipil telah diabaikan (2000: 5)

Studi tentang hubungan antara negara dan budaya membutuhkan sebuah metode yang bisa berfokus pada bentuk yang lebih kompleks dan tidak langsung dari kekuasaan yang ada, termasuk negara bayangan sejauh relevan, di samping aplikasi langsung dari kekuasaan negara.

#### Problem Pendekatan Patrimonial terhadap Kebijakan Budaya

Dalam salah satu dari beberapa artikel yang berfokus pada kebijakan budaya di Asia Tenggara, ahli tentang Indonesia Jennifer Lindsay berpendapat bahwa kehadiran terus-menerus dari patrimonialisme adalah penentu utama dari corak kebijakan budaya di wilayah ini (1995). Ada dua poin penting dalam artikel Lindsay. Pertama, ia berpendapat bahwa di Asia Tenggara, "lembaga-lembaga budaya negara bertindak sebagai patron yang menghibahkan dana proyek dan penghargaan lebih daripada sebagai lembaga pelayanan" (1995: 661). Para seniman adalah "klien" dalam "sistem patronase" ini yang dimulai dari pra-nasionalis Asia Tenggara dan terus "diabadikan dalam situasi modern" (1995: 663). Lindsay menulis:

Maka dari sudut pandang pemain, konteks pekerjaan (...) pada dasarnya tidak berbeda dari konteks pra-nasional. (...) Pemerintah bertindak dengan cara di mana seorang patron secara tradisional diharapkan bertindak - menentukan jenis pertunjukan, memilih pemain, menyaring elemen-elemen yang tidak diinginkan, mendukung mereka yang pertunjukannya menyenangkan, dan menolak memberikan dukungan bagi mereka yang pertunjukannya menyerang sang patron (1995: 664-665).

Menurut Lindsay, sentralitas yang berlanjut dari hubungan patron-klien pada peran pemerintah dalam kehidupan budaya membedakan kebijakan budaya

di Asia Tenggara dari kebijakan budaya di Barat di mana komisi-komisi para seniman negara dan audiens membayar untuk melihat pertunjukan dalam konteks komersial di mana permintaan memengaruhi muatan pertunjukan.

Poin kedua adalah bahwa pemerintah-pemerintah di Asia Tenggara, sebagai "sumber patronase yang paling signifikan (...]" (1995: 664), telah memperkenalkan minat baru "dengan ide-ide tentang identitas nasional, keberterimaan dan citra" (1995: 663). Mereka menggunakan status mereka sebagai patron untuk menegakkan serangkaian standar tertentu yang tepat bagi bangsa mereka. Lindsay mendaftar persyaratan-persyaratan pemerintah seperti "keringkasan dan formalitas", "aksesibilitas" dan "bermartabat dan menghibur" bagi setiap pertunjukan (1995: 666). Dia menulis: "Yang penting adalah bahwa sebuah pertunjukan tidak boleh menyinggung perasaan etnis dan agama lain, atau rasa kesopanan dan kehormatan" (1995: 666). Hubungan patron-klien ini menempatkan perhatian dan tuntutan pemerintah sebagai pertimbangan utama bagi para seniman dalam berkarya yang persis berseberangan dengan keadaan di Barat, di mana, menurut Lindsay, para seniman tidak terlalu bersesuaian dengan prioritas pemerintah dan sekaligus lebih responsif terhadap opini publik.

Artikel Lindsay memberikan dua rambu-rambu penting bagi penelitian budaya, ia dapat digunakan untuk menilai keinginan berfokus pada hubungan patron-klien. Menempatkan hubungan patron-klien di pusat analisis kebijakan budaya membiaskan argumen dengan cara meninggalkan bidang-bidang penting tidak tertangani dan mengarah kepada penggambaran yang menyesatkan tentang kebijakan budaya di Asia Tenggara. Pertama, Lindsay menghubungkan karakteristik kebijakan budaya Asia Tenggara dengan keinginan pemerintah tanpa mempertanyakan mengapa dan bagaimana pemerintah-pemerintah di Asia Tenggara memilih muatan kebijakan budaya tertentu. Kedua, menekankan kesinambungan hubungan patron-klien pada segala ruang dan waktu mengabaikan patahan yang penting baik antarnegara maupun, lebih penting lagi, dalam suatu negara. Lindsay tidak mengeksplorasi perbedaan kebijakan budaya antara rezim-rezim politik yang berbeda di Indonesia maupun sejauh mana institusi dan kebijakan-kebijakan yang ada diwarisi dari atau dipengaruhi oleh pemerintahan kolonial Belanda dan pendudukan Jepang. Masalah ketiga adalah ketergantungan Lindsay pada perbedaan antara kebijakan budaya di negara-negara Barat dan Asia Tenggara. Pemerintah di semua lokasi berusaha untuk membawa hasil-hasil tertentu ketika mereka merumuskan dan melaksanakan

kebijakan budaya (lihat, misalnya, Bennett (1998: 87-164)). Alasan Lindsay sendiri memberikan dukungan di Australia, Eropa, dan Amerika Serikat ( "nilai-nilai edukatif, moral, warisan, estetika atau [...] spiritual dari kebudayaan bagi masyarakat") sama sekali tidak berbeda dengan alasan dia untuk memberikan dukungan di Asia Tenggara ("identitas nasional, perlindungan nilai-nilai moral dan agama, atau perlindungan warisan budaya asli" [1995: 668j]).

Rambu kedua dalam artikel Lindsay menunjuk pada sebuah fokus alternatif untuk analisis kebijakan budaya Indonesia. Sementara menyadari bahwa kebudayaan umumnya dikaitkan dengan pendidikan di banyak negara-negara Asia Tenggara, Lindsay menulis bahwa di Indonesia "nilai edukatif kebudayaan itu sendiri sebagai agen pemberadaban perilaku manusia" tidak pernah dipertanyakan dalam perdebatan nasionalis tentang budaya. Hubungan antara kebudayaan dan pendidikan (dan proyek peradaban) menunjukkan bahwa sejarah-sejarah alternatif muncul mendahului kaum nasionalis Indonesia. Kebudayaan telah lama digunakan di Eropa sebagai metode mengadabkan unsur-unsur yang tidak beraturan dalam masyarakat (Bennett 1998) dan penggunaan fungsinya yang mengadabkan adalah agenda sentral dari penciptaan dan regulasi perpustakaan umum, galeri seni dan museum di Inggris pada abad kedelapan belas (Bennett 1998: 107-134). Selain itu, pemerintah kolonial Belanda menerapkan programnya sendiri yaitu pada waktu merumuskan misi pemberadaban yang ditujukan untuk penduduk asli koloni-koloninya. Penekanan yang berulang-ulang pada tugas pemberadaban menunjukkan bahwa kebijakan budaya dibentuk melalui kapasitasnya untuk memperpanjang kekuasaan negara di luar aparatus formal negara, dan bahwa hubungan antara kebijakan budaya Indonesia, kolonial, dan Barat adalah dekat, kompleks, dan tidak dapat diabaikan dalam analisis kebijakan budaya Indonesia.

### Negara dalam Penelitian Budaya

Selama masa Orde Baru, empat perspektif utama berkembang dalam penelitian Indonesia tentang kebijakan budaya Indonesia. Perspektif pertama tumbuh melalui penelitian ke dalam praktik masyarakat lokal dan seni pertunjukan.



biasanya diidentifikasi sebagai ritual-ritual yang terhubung ke cara hidup.<sup>10</sup> Dalam perspektif penelitian seperti ini, intervensi negara telah ditafsirkan sebagai hal yang membawa pemahaman yang berbeda atas praktik-praktik budaya ke dalam sebuah komunitas atau, dalam kata-kata Greg Acciaioli dalam salah satu dari artikel-artikel pertama yang mengangkat masalah ini, "budaya telah menjadi seni" sebagai akibat dari kebijakan negara (1985: 162). Penilaian Philip Yampolsky tentang dampak negara terhadap seni pertunjukan daerah memberikan analisis yang lebih rinci tentang kebijakan budaya resmi (1995) yang untuk sebagian besar sejalan dengan penilaian Acciaioli yaitu bahwa intervensi negara mematahkan hubungan antara komunitas-komunitas daerah dengan seni komunitas mereka karena "rancang ulang" bentuk-bentuk seni untuk "konsumsi eksternal" (1995: 714). Namun demikian, ia juga memberikan contoh berbagai bentuk perlawanan terhadap kebijakan pemerintah, khususnya karena kebingungan tentang dan ketidaktepatan pelaksanaan kebijakan, sehingga membuka kemungkinan individu-individu yang memanfaatkan kebijakan pemerintah dengan cara yang memperkuat hubungan antara komunitas dan seni mereka (1995).

Perspektif ini menekankan pentingnya politik estetika untuk ide-ide komunitas dan bangsa, dan harus terkait dengan pentingnya estetika, atau rasa, hingga analisis kebijakan budaya. Pemahaman akademis kontemporer tentang estetika telah berkisar pada tulisan Pierre Bourdieu. Bourdieu menolak gagasan Kantian tentang penilaian bebas nilai (Kant 1987), alih-alih memilih untuk memahami estetika sebagai produk pendidikan, keluarga, dan trajektori sosial dari kelas dan status ekonomi (Bourdieu 1984). Pentingnya estetika untuk analisis kebijakan budaya adalah pertanyaan tentang bagaimana rasa berhubungan dengan politik. John Street berpendapat bahwa:

penilaian bukan hanya produk [...] dari wacana; ia juga merupakan legitimasi dari wacana-wacana dan proses-proses ini yang menyertakan atau mengccualikan bentuk-bentuk tertentu dari wacana. Penilaian estetik adalah produk dari sebuah proses di mana otoritas ditugaskan dan disahkan. (2000: 48)

10 Penilaian seperti itu umumnya sangat dipengaruhi oleh pemahaman antropologis terhadap budaya. Greg Acciaioli (1985) menggunakan pemikiran Pierre Bourdieu tentang *doxa* (1977) di mana alam dan dunia sosial bersesuaian.

Karena itu estetika dapat berfungsi dalam sistem normatif yang dirancang untuk memperkuat struktur kekuasaan yang ada atau malah dapat digunakan untuk melawan sistem normatif tersebut. Miller dan Yudice menghubungkan estetika dengan negara-bangsa:

Sebuah estetika tentang kebenaran dan keindahan, sesuai dengan Kant, monitor internal dalam diri setiap orang yang menyediakan imperatif kolektif, nasional, dan kategoris. Ironisnya, apresiasi tunggalnya yang sangat *ethos* menjadi paduan nada yang menghubungkan harmoni nasional, yang mengikat tujuan-tujuan individu pada persatuan nasional yang tersirat (2002: 10).

Estetika memiliki potensi untuk mengelola sekaligus berpotensi melampaui kelas dan etnis melalui internalisasi pengetahuan tentang apa yang diinginkan dan apa yang "normal".

Efek dari kebijakan budaya pada adegan-adegan seni lokal tidak harus secara otomatis ditandai sebagai hal yang negatif. Misalnya, Kathy Foley menulis bahwa "Waktu, tempat, dan konteks dari Festival Seni Bali telah memungkinkan hal itu, berdasarkan penekanannya pada seni sekular, menjadi forum yang signifikan untuk eksperimen modern dan pembangunan" (1994: 276). Dari perspektif yang lebih luas, Lyn Parker mengajukan pandangan yang "melawan oposisi yang diasumsikan mengenai masyarakat dan negara dan menunjukkan bahwa kita hanya bisa memahami umur panjang rezim Soeharto dengan memahami bahwa para warga desa ingin berpartisipasi dalam versi modernitas yang ditawarkan oleh negara-bangsa Indonesia" (2003: 1). Sementara penilaian terhadap kebijakan budaya yang difokuskan pada seni pertunjukan daerah, dengan beberapa pengecualian, mendapat penilaian negatif, sebuah analisis yang dibingkai dengan pemanfaatan budaya oleh negara untuk membentuk suatu komunitas nasional dengan definisi yang lebih luas tentang apa yang membentuk kebijakan budaya akan melihat dampak dari kebijakan negara terhadap seni pertunjukan daerah sebagai sebuah aspek negatif dari serangkaian kebijakan yang lebih besar yang memiliki sederetan dampak yang jauh lebih luas di sejumlah daerah yang berbeda.

Perspektif kedua adalah bahwa kebudayaan nasional Indonesia merupakan sebuah bentuk lain dari kebudayaan Jawa. Sementara mengakui bahwa kebudayaan Jawa merupakan sebuah konstruksi yang telah dibentuk oleh

sejumlah pengaruh, termasuk kekuasaan politik, banyak peneliti berpendapat bahwa pemahaman Orde Baru tentang kebudayaan masih Jawa-sentris." Buku karya Pemberton (1994a), *The Subject of Java*, merupakan teks yang paling menonjol tentang konstruksi kebudayaan Jawa dan pemanfaatannya oleh rezim Orde Baru. *The Subject of Java* dimulai dengan penelitian sejarah terhadap arsip di istana-istana kerajaan di Jawa Tengah. Pemberton menyelidiki bagaimana gagasan tentang Jawa dan tradisi Jawa muncul melalui interaksi dengan penjajah Belanda dan metode-metode pemerintahan mereka. Misalnya, ia mencatat sebuah teks Jawa yang menggambarkan sebuah pernikahan kerajaan yang terjadi pada tahun 1830, dan teks-teks yang menggunakan konsep tentang "orang Jawa pada umumnya" yang dimulai pada tahun 1890 (1994a: 23). Gagasan tentang "Jawa" dan "orang Jawa" sebagai sebuah kelompok yang disatukan secara kultural dibentuk oleh perjumpaan mereka dengan kolonial, dan diperkuat oleh penelitian antropologi kolonial yang berkembang pesat di awal abad kedua-puluh. Rezim Orde Baru menggunakan tradisi yang terbangun tentang istana-istana Jawa untuk melegitimasi dirinya dengan menghadirkan otoritasnya sebagai sesuatu yang kultural dan penggunaannya atas ritual untuk merepresentasikan masyarakat Jawa yang secara inheren stabil dan tertata. Jadi, penjelasan Pemberton tentang penggunaan yang berubah dari praktik-praktik yang dianggap bersifat budaya Jawa menunjukkan bagaimana kekuasaan negara telah membentuk dan terus membentuk tradisi Jawa, ritual dan kebudayaan, pertama selama masa kolonial, dan kemudian selama masa Orde Baru.<sup>12</sup>

Mungkin metafora terkuat tentang tempat istimewa dari kebudayaan Jawa adalah penggambaran Greg Acciaoli (1996) tentang poster-poster pasangan

- 11 Misalnya, Tsing, yang menggambarkan karya Pemberton dan konsepsi patrimonial tentang budaya politik, berpendapat bahwa gagasan yang terbangun tentang kebudayaan Jawa mendominasi politik budaya rezim Orde Baru (1993: 22-25).
- 12 Dalam karyanya *The Subject of Java*, Pemberton melompati periode 1942-1965 karena periode itu membentuk "diskontinuitas" antara era-era di mana Jawa dibangun berdasarkan tradisi dan ritual. Ia menyatakan bahwa tahun-tahun tersebut, "menyulitkan identitas virtual yang mungkin sekarang dibaca sebagai "Jawa" (1994a: 26). Periode 1942-1965 itu sangat politis dan melibatkan sejumlah perjuangan dan perdebatan antara lembaga-lembaga yang saling bersaing atas konstitusi dan penggunaan kebudayaan Indonesia. Meskipun perspektif tertentu tentang kebudayaan secara sistematis dikeluarkan setelah tahun 1965, ada konstruksi lain tentang Indonesia dan kebudayaan Indonesia yang juga menjelaskan tentang rezim Orde Baru. Misalnya, rezim Orde Baru meminjam dan menyusun-ulang ide-ide baik dari Soekarno (Bourchier 1996) maupun seniman-seniman yang dipengaruhi oleh liberalisme Barat (Supartono *et al.* 2000: 5-6). Vickers (1997) membuat kritik serupa tentang tidak adanya periode 1942-1965 dalam *The Subject of Java*. Meskipun pada tingkat tertentu penekanan Pemberton pada resistensi pedesaan mengabaikan resistensi perkotaan, dia terang-terangan memiliki alasan untuk melewatkan periode 1942-1965.

Indonesia dari pelbagai etnik yang terpajang di taman budaya yang dikelola negara, Taman Mini Indonesia Indah (TMII). Di TMII, poster-poster pasangan dari Jawa dan Bali terlukis akurat, tetapi seiring etnik yang digambarkan itu menjauh dari pusat budaya dan geografis Jawa perkotaan, poster-poster itu mengabaikan atau meremehkan simbol-simbol dan corak-corak etnik yang bersifat unik yang condong mendukung busana dan bahkan model-model yang tampak kejawa-jawaan. Perhatian terhadap kebudayaan Jawa perlu dipertimbangkan bersama dengan dorongan elite kelas menengah untuk mendidik dan mengadabkan orang-orang Indonesia dalam seluruh pengaruh politik dan era politik. Studi Ruth McVey (1986) tentang upaya-upaya untuk mentransformasi wayang, oleh kaum nasionalis Indonesia, komunis, elite Orde Baru, menunjukkan bahwa kelompok-kelompok ini berbagi visi yang sama untuk pertunjukan wayang Jawa terlepas dari adanya perbedaan politik yang sangat besar. Wayang terkait erat dengan pandangan dunia dari sebagian besar kelas pekerja Jawa terutama pada abad kedua-puluh, dan sering dilakukan pada upacara-upacara penting. Wayang purwa adalah sebuah pertunjukan yang panjang (biasanya selama sembilan jam) tentang epos Jawa yang dipengaruhi Hindu yang menyampaikan ajaran-ajaran moral serta termasuk komentar-komentar tentang peristiwa-peristiwa yang masih segar. Perbincangan tentang wayang oleh kaum Nasionalis dan Partai Komunis Indonesia (PKI) dan selama era Orde Baru semuanya memperdebatkan tempat wayang, dan semuanya menyarankan untuk memperpendek waktu pertunjukan, lebih menggunakan bahasa Indonesia daripada bahasa Jawa, memasukkan cerita-cerita baru, dan bahwa dalang menggunakan pertunjukan mereka untuk mendidik dan meningkatkan kesadaran massa yang hadir. Keinginan kelas menengah untuk memodernisasi dan membudidayakan baik estetika dari praktik-praktik budaya maupun para pemirsanya merupakan segi yang penting dari kebijakan budaya di semua era, dan bagi praktik-praktik budaya etnik yang oleh negara diidentifikasi sebagai target kebijakan budaya.

Perspektif ketiga menyangkut efek dari konsumsi kapitalis yang sedang bertumbuh di Indonesia dan respons pemerintah melalui wacana nilai-nilai Asia. Konsumsi telah menjadi sebuah metode penting untuk membangun dan mempertahankan perbedaan antara kelompok selain sebagai alat penyebarluasan mobilitas sosial (Bourdieu 1984, 1989). Konsumsi simbolik telah mengalami pertumbuhan yang pesat di Asia sejak ekspansi kapitalisme global pada tahun 1970-an (Chua 2003). Sebagian besar karya tentang fenomena ini di Indonesia

telah berfokus pada "Orang Kaya Baru"<sup>13</sup> yang diawali dengan edisi Februari 1984 dalam jurnal *Prisma*. Penelitian berbahasa Inggris segera menyusul (Dick 1985; Lcv 1990) dan, sejak tahun 1996, seri buku *The New Rich in Asia* terus gencar melakukan analisis terhadap kelompok-kelompok ini (Chua 2000b, Pinches 1999; Richard Robison dan David S.G. Goodman 1996; Sen dan Stivens 1998).<sup>14</sup> Analisis Aricl Heryanto tentang "orang kaya baru" di Indonesia menunjukkan sentralitas konsumsi terhadap konstruksi budaya dan kontestasi identitas kelompok-kelompok yang diidentifikasi sebagai "kelas menengah" (1999). Heryanto mengidentifikasi adanya peningkatan dalam konsumsi yang mencolok pada 1990-an dan interaksi antara konsumerisme dan konstruksi dari baik "Barat" maupun "Timur", sikap-sikap terhadap orang Cina dan Islam. Penelitian lain tentang konsumsi dan kaum miskin kota telah menunjukkan bahwa budaya konsumsi juga memengaruhi kebiasaan masyarakat miskin kota dan kelas menengah ke bawah (Gerke 2000; Jones 2008; Murray 1991). Kebijakan-kebijakan ekonomi negara mempercepat perubahan budaya di Indonesia, yang penting bagi kebijakan budaya yang resmi karena mereka membangkitkan respons dari rezim Orde Baru.

Di kawasan Asia Tenggara, penyebaran budaya konsumen dan gerakan informasi yang semakin cepat yang terkait dengan barang dan jasa kapitalis menciptakan beberapa kekhawatiran di antara pemerintah-pemerintah kawasan ini. Pemerintah Singapura, Malaysia, Indonesia, Cina, dan Burma (Birch 1998a; Bourchier 1998) menentang perubahan budaya dan pesan-pesan politik dan sosial terkait yang dibawa oleh kapitalisme internasional dengan wacana "nilai-nilai Asia" yang menekankan kerja keras, nilai-nilai kekeluargaan, hormat terhadap otoritas, tanggung jawab sosial, disiplin dan dukungan dari para pemimpin. Atas nama melestarikan nilai-nilai Asia, pemerintah-pemerintah di kawasan ini mengkonsolidasikan kekuasaan politik mereka melalui oposisi populis terhadap nilai-nilai negatif Barat yang menghantui dan mempertahankan kontrol politik

13 "Orang, Kaya Bani" adalah cara lain untuk mengacu pada apa yang orang lain. seperti Dick (1985). sebut dengan kelas menengah sambil menghindari kebingungan ani yang lebih khusus yang diberikan pada istilah tersebut oleh yang lain lagi seperti Robison (1996) untuk membedakan mereka dari kaum borjuis.

14 Sebuah maulah besar dengan penelitian tentang orang kaya baru adalah keberadaan kelompok tersebut yang beragam ketika dimasukkan ke dalam kategori tersebut (lihat, misalnya, Heryanto (1999) dan, dalam konteks kawasan Asia, Richard Robison, dan David Goodman (1996)). Jika kategori tersebut dibagi berdasarkan afiliasi agama, etnik dan politik, ia mulai kehilangan manfaat teoretisnya. Namun, beberapa karakteristiknya berlaku untuk seluruh kelompok: hidup mereka telah diubah oleh pertumbuhan ekonomi pada masa Orde Baru dan mereka semua mengambil bagian dalam konsumsi gaya hidup kelas menengah.

mereka melalui penolakan terhadap kebebasan pers dan hak asasi manusia yang dilabeli "Barat" dan karena itu tidak sesuai dengan cara hidup Asia (Birch 1998a, 1998b, Chua 2000a). Rezim Orde Baru menggunakan sebuah versi nilai-nilai Asia dalam upayanya untuk memengaruhi kebiasaan penduduknya (Birch 1998a, Bouchier 1998; Vickers dan Fisher 1999). Adrian Vickers dan Lyn Fisher, misalnya, menulis:

Semua elemen "nilai-nilai Asia" dapat ditemukan dalam cara bagaimana Orde Baru berusaha untuk menjernihkan dan melembagakan "nilai-nilai Indonesia". Di situ terdapat gambaran tentang keluarga dan kekuasaan, seperti halnya gambaran tentang "Yang Lain" Barat (1999: 398).

Sebuah karakter penting dari wacana nilai-nilai Indonesia telah menjadi pembenaran politik dari suatu sistem politik yang lebih otoriter berhadapan dengan kritik dari para pendukung model demokrasi liberal dan hak-hak individual yang terkait dengan model tersebut.<sup>15</sup>

Namun penggunaan yang lebih luas dan mendalam adalah bagaimana nilai-nilai Indonesia berfungsi sebagai suatu bentuk kontrol atas praktik budaya yang terkait dengan bangsa. Rezim Orde Baru menggunakan ideologi resmi negara yaitu Pancasila dan program-program yang terkait dengannya untuk menanamkan model perilaku dalam masyarakat melalui pendidikan di sekolah dan tempat kerja (Bouchier 1998). Dalam hal ini, komentar David Birch tentang nilai-nilai Asia juga bisa berlaku untuk Indonesia:

Apa yang perlu kita pahami adalah bahwa realitas baru, definisi baru dan struktur baru ditentukan oleh kekuatan yang kuat di kawasan Asia, yang didorong oleh modal ekonomi yang kuat dan, sejalan dengan itu, modal budaya yang sedang bertumbuh tentang apa yang membentuk budaya publik "ke-Asia-an" (1998a: 198).

Wacana tentang nilai-nilai Indonesia, seperti dicatat oleh Bouchier, juga memiliki "aspek proaktif" dalam penciptaan warga negara Indonesia (1998: 207). Sementara respons rezim terhadap kebijakan budaya untuk integrasi

15 Perlu dicatat bahwa wacana "nilai-nilai Indonesia" memperkuat wacana yang sudah ada tentang identitas Indonesia. Jadi itu bukan fenomena baru sebagaimana halnya dengan penguatan pemahaman konservatif tentang budaya Indonesia.

yang lebih besar dengan dunia luar dan konsumsi yang sedang berkembang akan dibahas dalam bab empat dan lima, penelitian lain juga telah mencatat unsur proaktif" dan hasil-hasil dari pemanfaatan wacana tentang nilai-nilai Indonesia oleh rezim Orde Baru. Para peneliti telah menyelidiki bagaimana wacana tersebut telah digunakan dalam penciptaan warga negara Indonesia melalui pendidikan (Lcigh 1991; Parker 1992), melalui pembacaan alternatif terhadap wacana pemerintah misalnya tentang Pancasila untuk mendukung reformasi demokrasi (Ramage 1995) dan juga melalui penentangan terhadap wacana resmi, misalnya penentangan terhadap pernyataan rezim bahwa hak-hak individu tidak penting untuk menjadi warga negara Indonesia (Bourchier 1998; Vickers dan Fisher 1999). Semakin pentingnya budaya konsumen selama paruh kedua dari Abad Kedua-puluh adalah sebuah fenomena di seluruh dunia di mana kebijakan budaya secara global perlu diperhatikan.

Perspektif keempat adalah dari kritikus sayap kiri di Indonesia. Salah satu forum untuk kritik sayap kiri terhadap kebijakan budaya pemerintah Indonesia dari akhir 1990-an adalah majalah *Media Kerja Budaya*, yang diterbitkan oleh para pekerja budaya yang tergabung dalam Jaringan Kerja Budaya (OKB) di Jakarta. Posisi *Media Kerja Budaya* terhadap budaya nasional adalah bahwa hal ia haruslah beragam, inklusif (terutama praktik-praktik budaya kelas pekerja perkotaan dan pedesaan di Indonesia), dan mempromosikan keterlibatan berbagai kelompok dan masyarakat dalam pekerjaan budaya. Menurut analisis perspektif ini, rezim Orde Baru merawat "budaya militer" yang berkarakter homogenisasi dan terbatas. Apa yang muncul secara digdaya di permukaan adalah budaya militer! Upacara-upacara dan pelbagai latihan, indoktrinasi P4<sup>16</sup>, standardisasi kurikulum, satu-satunya asas [Pancasila] dalam politik, pelarangan kegiatan-kegiatan seni hanyalah beberapa contoh dari kekuatan semangat militerisme dalam budaya kita selama tiga dekade terakhir (Supartono *et al.* 2000: 15).

Latar belakang kepemimpinan Orde Baru, terutama di tahun-tahun awal, pada tingkat tertentu mendukung pernyataan di atas. Ketika rezim Orde Baru mulai berkuasa, para pemimpinnya pada umumnya telah menerima pendidikan militer dan banyak di antaranya telah dipengaruhi oleh pelatihan mereka di bawah Jepang, pengalaman selama revolusi dan konflik politik mereka

16 P4 adalah singkatan dari Pedoman, Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, program pendidikan kewarganegaraan pada masa rezim Orde Baru yang dilaksanakan di sekolah, universitas, dan tempat-tempat kerja di Indonesia.

dengan PKI termasuk peristiwa berdarah yang terkait dengannya (Crouch 1978). Sementara ini merupakan sebuah pengingat tentang pandangan politik kelompok-kelompok dalam elite Orde Baru dan jenis tekanan yang mereka gunakan terhadap kebijakan budaya, pembahasan tentang budaya dan negara dalam bagian sebelumnya menunjukkan bahwa sebuah perspektif tunggal tidak pernah menentukan kebijakan yang terkait dengan budaya dan tidak pernah bahwa kebijakan budaya yang dihasilkan benar-benar menindas baik dalam hal niat maupun hasilnya. Sebaliknya, kerja budaya kiri di Indonesia harus dipandang sebagai pengingat tentang unsur-unsur negatif dari pemerintahan Orde Baru.<sup>17</sup>

Karakterisasi negara Orde Baru yang dipandang memiliki alasan tunggal adalah sebuah isu dalam lebih dari satu perspektif yang ditinjau di sini. Ada sebuah kecenderungan dalam penelitian tentang rezim dan kebudayaan Orde Baru untuk menyajikan negara sebagai sebuah entitas homogen. Misalnya, penelitian Pemberton tidak mengakui perbedaan dalam negara itu sendiri, terutama antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dan daerah, yang mengarahkan Vickers (1997: 178) untuk menulis bahwa homogenisasi Pemberton tentang negara Orde Baru adalah "kunci penjelas yang mendasar terhadap pelbagai jenis perubahan dalam tindakan seremonial dan representasi" di dalam penelitiannya. Demikian pula, fokus Acciaoli (1985) pada intervensi negara dari perspektif masyarakat marginal menyajikan negara sebagai kekuatan eksternal yang tunggal yang berusaha untuk memaksakan pemahamannya tentang praktik-praktik budaya kepada masyarakat. Representasi ini telah diperparah oleh kecenderungan untuk menarik perbedaan yang kuat antara negara dan masyarakat Indonesia. Penelitian tentang kebijakan budaya perlu bersandar pada teori-teori tentang negara yang menjelaskan bagaimana pemerintahan modern bergantung pada pembentukan perilaku rakyat melalui berbagai bidang, termasuk kebudayaan, yang mengaburkan batas negara-masyarakat. Teori semacam itu akan memperhatikan bagaimana politik membentuk kebudayaan, dan mempertimbangkan ambiguitas baik di dalam negara itu sendiri maupun dalam batas-batas negara.

17 Yang terutama mengesankan adalah penelitian Jaringan Kerja Budaya (1999) tentang pelanggaran buku selama era Orde Baru.



### Foucault, Negara, dan Kebijakan

Meskipun tidak terlalu memperhatikan legitimasi dan persetujuan, pembagian negara, dan masyarakat dalam penelitian politik Indonesia jatuh dalam kritik yang dilontarkan oleh Michel Foucault dalam sebuah wawancara pada tahun 1977:

Namun demikian, apa yang kita butuhkan adalah filsafat politik yang tidak didirikan di sekitar masalah kedaulatan, atau, sejalan dengan itu, di sekitar masalah hukum dan pelanggaran. Kita perlu memenggal kepala Raja: dalam teori politik, itulah yang masih harus dilakukan (1980: 121).

Langkah Foucault untuk memperluas teori politik bersendikan revisi terhadap konsep kekuasaan. Analisis terhadap politik Indonesia secara umum melihat kekuasaan secara negatif. Philpott menulis: "Kekuasaan hampir secara eksklusif dipahami sebagai yang termiliterisasi, keras, represif, dan suka mencari-cari kesalahan" (2000: 147). Di sisi lain, Foucault menamakan jenis relasi kekuasaan semacam ini "dominasi" dan memandangnya sebagai salah satu dari banyak struktur kekuasaan. Definisi Foucault tentang kekuasaan tidak mengistimewakan satu rangkaian tunggal atau jenis relasi kekuasaan. Kekuasaan, pada tingkat yang paling dasar, "menunjuk pada hubungan antara mitra", yang mengacu pada "sebuah pertautan tindakan yang memengaruhi orang lain dan yang satu mengikuti yang lain" (1982: 217). Dengan demikian, kekuasaan secara inheren tidak stabil, ambigu, timbal balik, dan tersebar ke seluruh jaringan hubungan manusia.

Di antara dominasi (di mana ada sedikit ruang untuk resistensi) dan jenis kekuasaan yang mengalir, mudah dibalikkan seperti yang dijelaskan di atas, Foucault mengidentifikasi kategori relasi kekuasaan yang paling berguna untuk memahami kebijakan budaya: pemerintah. Pemerintah didefinisikan sebagai "perilaku dari perilaku" atau peraturan tentang cara orang-orang mengatur perilaku mereka sendiri. Dalam sebuah kuliahnya, Foucault menelusuri munculnya bentuk-bentuk yang semakin rumit dari pemerintahan sejak abad keenam belas seputar jawaban yang berubah-ubah atas pertanyaan terkait dengan bentuk-bentuk terbaik pemerintahan bukan hanya pada negara dan bangsa tapi juga pada individu dan keluarga. Namun, penyebaran bentuk-bentuk baru pemerintah di seluruh populasi terkait dengan bentuk pemerintahan tertentu: jenis pemerintahan yang terkait dengan pengelolaan negara-bangsa sebagai keseluruhan, "seni negara" (1991: 90). Negara menjadi

semakin peduli dengan manajemen yang benar terhadap individu, orang dan barang, yang menyebabkan penggunaan negara atas dominasi menjadi kurang penting daripada penggunaan pemerintahan. Dalam pengertian inilah Foucault (1991: 102-3) mengacu pada "governmentalisasi negara". Dalam formulasi ini, tugas mengatur perilaku tidak hanya berasal dari negara. Sebaliknya lembaga-lembaga negara adalah satu rangkaian alat pemerintah di antara yang lainnya, yang merangsang Foucault (1991: 103) untuk menulis bahwa "mungkin, di atas semuanya, negara tidak lagi lebih dari sekadar sebuah realitas gabungan dan sebuah abstraksi yang dimitiskan, yang nilai pentingnya jauh lebih terbatas daripada yang dipikirkan oleh kebanyakan kita. Mungkin apa yang benar-benar penting bagi modernitas kita [adalah] governmentalisasi negara".

Yang menjadi pusat penelitian Foucault tentang pemerintahan adalah pengakuan atas pentingnya rasionalitas-rasionalitas khusus pemerintahan (yang disebutnya "kepemerintahan", *governmentalities*) - yaitu wacana yang membangun logika kekuasaan pemerintah - yang bekerja dalam situasi apa pun. Dalam karya Foucault, wacana adalah unsur-unsur penyusun bangunan pengetahuan dan kekuasaan. Wacana bukanlah hanya cara berbicara, melainkan juga cara berpikir dan bertindak yang dibentuk secara bersama-sama oleh satu rangkaian hubungan tertentu (Foucault 1972). Oleh karena itu, Foucault (1972: 49) berbicara tentang wacana tidak "sebagai kelompok tanda-tanda (...) tetapi sebagai praktik yang secara sistematis membentuk objek yang mereka bicarakan". Maka, wacana tidak menggambarkan objek yang sudah ada sebelumnya tetapi memberikan makna dan tujuan kepada benda-benda. Melalui konsep wacana, Foucault (1972: 29) mencoba membongkar pengelompokan yang "diakui begitu saja sebagai kesatuan-kesatuan yang alami, langsung, universal", dengan menggambarkan operasi tertentu dari pernyataan atau praktik dalam momen historis tertentu dalam rangka terlibat dengan rangkaian relasi yang mengatur operasinya.

Foucault (1990: 101) menulis bahwa "wacana dapat menjadi instrumen sekaligus efek kekuasaan, tetapi juga hambatan, batu sandungan, titik resistensi dan titik awal untuk strategi perlawanan". Dengan kata lain, makna dibangun secara sosial di sejumlah tempat melalui wacana. Rasionalitas pemerintahan adalah formasi-formasi diskursif - kombinasi wacana yang dilakukan bersama-sama oleh serangkaian hubungan yang menghasilkan suatu jejaring relasi material tertentu. Namun, sebagaimana ditegaskan Foucault, wacana di dalam formasi diskursif dapat bertentangan dan menentang serta memperkuat, dan

dapat membentuk dasar untuk perlawanan. Penggunaan "strategi" dalam kutipan sebelumnya dari Foucault perlu mendapatkan perhatian yang cukup. Wacana dan rasionalitas pemerintah tidak mengandaikan kesadaran akan persaingan di atas makna. Namun demikian, strategi mencakupi unsur pilihan dalam penetapan cara, tindakan, atau prosedur dalam rangka menghasilkan solusi kemenangan (1982). Wacana dapat digunakan secara strategis dalam upaya yang dapat dikalkulasi untuk mengatasi resistensi.

Terlepas dari pelbagai rasionalitas pemerintah yang beroperasi dalam masyarakat modern secara independen dari negara, Foucault masih memandang negara sebagai faktor penting dan sebagai entitas yang menjadi semakin penting dewasa ini. Foucault (1982: 224) menulis: "relasi kekuasaan telah semakin digovernmentalisasi secara progresif, yang maksudnya adalah, semakin terelaborasi, terasionalisasi, dan terpusat pada bentuk berupa, atau di bawah naungan, lembaga-lembaga negara". Wilayah-wilayah yang berbeda yang telah berada di bawah pengawasan negara telah menjadi semakin beragam dan, meskipun negara tidak berusaha mendominasi berbagai bidang intervensi yang mungkin, ia semakin meningkatkan peran regulatorisnya dan menjadi semakin bergantung pada rasionalitas pemerintah yang bersifat non-negara. Karena itu, negara masih layak mendapatkan perhatian sebagai serangkaian lembaga yang penting dan besar dalam jaringan relasi kekuasaan pemerintah yang menjamin lembaga-lembaga sosial dan subjektivitas.

Implikasi dari pemerintahan untuk analisis politik paling baik dieksplorasi melalui contoh liberalisme, doktrin politik yang paling luas di zaman kita. Liberalisme umumnya didefinisikan sebagai doktrin politik yang memusatkan perhatiannya pada penjaminan kebebasan individu, khususnya dari perambahan oleh negara (Hindess 1996:123). Mengikuti Foucault, sejumlah intelektual<sup>18</sup> telah mengambil pandangan liberalisme yang menekankan penggunaan metode pemerintahannya untuk mengamankan sebuah "bentuk kehidupan" yang spesifik (Dean 1991: 13) yang berkaitan dengan penciptaan masyarakat yang tersusun dari individu-individu yang bebas. Yang penting untuk liberalisme adalah gagasan tentang proses "kejadian alami" yang tidak dapat ditetapkan oleh negara tetapi sangat penting untuk pemerintah, contoh dari proses ini telah dipusatkan pada ekonomi (Dean 1999). Dalam rasionalitas

18 Lahat Dean (1999). Gordon (1991). Hindess (1996). dan Rose (1996a. 1996b).

liberal untuk pemerintah, mengamankan kebebasan individu sangatlah penting untuk mengamankan proses-proses "alami" ini. Foucault mengemukakan:

Pengaturan yang menggantikan (...) mekanisme dari mode-mode intervensi negara yang fungsinya adalah untuk menjamin keamanan fenomena alamiah itu. proses ekonomi dan proses intrinsik populasi: ini adalah apa yang menjadi tujuan dasar rasionalitas pemerintahan. Oleh karena itu, kebebasan dipahami tidak hanya sebagai hak individu yang sah untuk menentang kekuasaan, pelanggaran dan perampasan kedaulatan, tetapi juga sekarang sebagai elemen yang tak terpisahkan dari rasionalitas pemerintahan itu sendiri (Foucault pada 5 April 1978, dikutip dalam C. Gordon 1991: 19-20).

Perhatian negara terhadap keamanan kemudian meluas untuk memastikan bahwa orang telah mengembangkan pikiran dan perilaku oleh negara dianggap tepat bagi orang-orang yang bebas dan independen agar proses "alami" berfungsi dengan benar. Karena itu, bentuk peraturan yang tidak langsung, seperti pendidikan, menjadi hal yang sentral dalam pemerintahan. Dalam kasus kelompok-kelompok yang dianggap menyimpang dari norma-norma yang seharusnya tentang orang-orang yang bebas dan independen, negara berkewajiban untuk menjamin keamanan proses pada umumnya yang dianggap di luar lingkup negara.

Tulisan-tulisan terbaru tentang pemerintahan (*governmentality*) telah mengeksplorasi hubungan antara pemerintahan liberal dan otoritarian dengan memeriksa pemahaman mereka bersama tentang apa yang membentuk pemerintah. Meskipun liberalisme umumnya berhubungan dengan kebebasan, pekerjaan pemerintah dalam masyarakat liberal telah memasukkan unsur-unsur apa yang disebut oleh Barry Hindess (2001: 94) "ketidakbebasan" atau "pemerintahan otoritarian". Rasionalitas liberal pemerintah didasarkan pada asumsi bahwa kebebasan adalah kondisi ideal bagi individu-individu untuk membuat keputusan-keputusan yang rasional. Namun demikian, hal ini menimbulkan masalah memastikan bahwa individu memiliki kapasitas yang sesuai bagi tindakan "otonom", atau dengan kata lain, membuat pilihan mereka secara rasional di mana "rasionalitas" mereka sesuai dengan logika negara. Hasilnya memperlihatkan bahwa populasi yang besar (sejauh sebagian besar subjek pemerintahan liberal sebelum tahun 1945) telah dikeluarkan dari kewarganegaraan liberal penuh. Hindess (2001) mengidentifikasi tiga kategori

respons dalam pemikiran liberal bagi populasi-populasi ini: pemusnahan (seperti saran John Locke tentang penduduk asli Amerika); paksaan terhadap populasi ini untuk mendapatkan kapasitas yang dibutuhkan melalui pengenaan disiplin; dan, dalam kasus "populasi yang relatif beradab", pemerintah memfasilitasi perkembangan mereka dengan menyediakan "lingkungan yang jinak dan mendukung" (seperti penerima kesejahteraan). Bangsa-bangsa yang dijajah, seperti penduduk asli India dan juga Indonesia, masuk ke dalam kategori kedua. Menurut seorang filosof liberal penting lainnya, John Stuart Mill (1977: 567), populasi-populasi ini diuntungkan dari perbudakan yang langgeng karena mereka belum cukup maju "untuk didudukkan pada pemerintahan perwakilan".

Karya Foucault sendiri difokuskan pada Eropa Barat dan sebagian besar literatur tentang pemerintahan difokuskan pada demokrasi liberal Barat. Namun, konsep Foucault telah digunakan dalam konteks Asia dan Amerika Latin." Dalam *Rethinking Indonesia*, Philpott memulai karya metodologis untuk mempertimbangkan bagaimana pemerintahan akan beroperasi dalam konteks Indonesia. Philpott berpendapat bahwa bangsa Indonesia tidak hanya tunduk pada dominasi sementara berada di bawah rezim Orde Baru, meskipun bentuk kekuasaan ini lebih banyak digunakan daripada di negara-negara demokrasi liberal Barat, tetapi juga tunduk pada relasi kekuasaan pemerintahan. Dia menulis bahwa:

Rezim Orde Baru juga berusaha untuk mengatur, baik secara langsung maupun tidak langsung, perilaku para warga. Peraturan ini mengupayakan realisasi tujuan, keinginan dan sasaran tertentu, yang menunjukkan bahwa praktik Orde Baru berwujud lebih daripada sekadar keinginan sederhana untuk dominasi [...] 'Tubuh bangsa Indonesia adalah target dari teknologi dan strategi tertentu yang berusaha membangun subjek-subjek yang produktif, diatur, terkendali, diadaptasi dan akhirnya, "diperintah" (2000: 150).

Philpott (2000: 166-177) menyatakan bahwa "pemerintahan yang otoritarian" ada di Indonesia dengan rasionalitasnya sendiri yang spesifik dan efek-efeknya sendiri juga.

Sebuah perspektif pemerintahan membahas beberapa masalah metodologis yang diangkat sebelumnya. Perspektif ini mengakui bahwa kekuasaan itu produktif dan bergerak melampaui konsepsi bahwa kekuasaan terbatas pada

19 Lahat Sioler (1995). Satd (1993) dan Escobar (1984-1985).

kekuasaan politik semata. Sebuah perspektif pemerintahan juga menyediakan alat-alat analisis untuk membedakan antara wacana yang berbeda dalam negara dan mengakui bahwa negara itu heterogen. Yang paling penting, perspektif ini mengakui bahwa pemerintah ada melampaui negara dan mulai bergerak melampaui pembagian negara-masyarakat dalam upaya memahami bagaimana rakyat diperintah. Ia memusatkan perhatian terhadap wacana, strategi, rasionalitas, dan lembaga yang terlibat dalam pembentukan bangsa Indonesia dan kelangsungan dari negara-bangsa. Dalam kerangka ini, budaya mempunyai nilai penting yang strategis sebagai unsur kehidupan sosial yang terkait erat dengan identitas kelompok dan individu. Perspektif ini menawarkan cara untuk negara dan lembaga-lembaga lainnya untuk menysasar pada penduduk dan dengan demikian merupakan bentuk pemerintahan yang dapat dianalisis melalui struktur diskursif yang memberikan makna.

#### Wacana dan Keberbudayaan

Sebuah kritik terhadap konsep Foucault tentang kekuasaan adalah bahwa meskipun ia mengizinkan gagasan tentang wacana perlawanan, karyanya sendiri menekankan pembentukan satu arah tentang subjektivitas karena ia berfokus pada institusi kekuasaan ketimbang tindakan-tindakan subjek dengan posisi tertentu.<sup>20</sup> Ada bahaya dalam memakai konsep Foucault yaitu bahwa "pembahasan tentang agensi menganggap struktur kekuasaan bertentangan dengan negosiasi individual," (Boellstorff 2005: 6). Akan tetapi, tidak adanya struktur juga berarti tidak adanya agensi. Tom Boellstorff mengangkat poin ini dengan menggunakan contoh bahasa:

Saya bisa, sesuai keinginan dan sesering yang saya suka, membuat kalimat yang mapan yang belum pernah diproduksi dalam sejarah bahasa Inggris... Namun saya tidak bisa menciptakan tata bahasa baru sesuai keinginan saya; wicara saya berlangsung di dalam suatu cakrawala bahasa. Demikian pula, agensi saya diproduksi melalui (bukan "dibatasi oleh") budaya (2005: 6).

20 Kritik ini diperkuat dengan penegasan tentang kemaiian subjek dalam konteks perdebatan politik pada tahun 1970-an (diacu sebagai "semangat Foucault" oleh Mark Bevir (1999: 68)). yang bertentangan dengan tulisan-tulisannya di kemudian hari di mana subick memiliki kapasitas untuk membentuk diri dalam sebuah rezim kekuasaan.

Cara untuk menghindari penekanan yang berlebihan pada kekuasaan institusional adalah dengan pertimbangan tentang kontradiksi dan kebingungan akan formasi diskursif, dan termasuk orang-orang yang diteliti. Orang-orang membuat pilihan, menafsirkan dan salah paham tentang bahasa, dan menggunakan kekuasaan wacana untuk tujuan mereka sendiri, sering saling berlawanan dengan tujuan-tujuan lembaga. Sementara negara adalah seperangkat institusi yang terbesar dan paling berpengaruh yang berupaya untuk memanfaatkan kebudayaan, ia bukanlah satu-satunya lembaga dan bukan pula sebuah entitas tunggal. Banyak lembaga berusaha untuk mengatur, menggunakan budaya dan berkontribusi pada budaya, dan karena itu dapat memengaruhi bagaimana kebudayaan dipahami dan digunakan, meskipun negara sering mengambil sebuah peran regulatoris (secara langsung melalui sensor, tapi terutama secara tidak langsung melalui antara lain pendanaan, pendidikan, klasifikasi, promosi, penyediaan tempat).

Sebuah cara bergerak yang menjauh dari anggapan bahwa lembaga-lembaga negara atau non-negara menentukan cara orang menggunakan wacana adalah konsep keberbudayaan (*culturality*). Keberbudayaan didefinisikan sebagai suatu kombinasi dari wacana-wacana yang menghasilkan budaya sebagai sebuah bidang sosial, dan memberi arti bagi objek-objek, praktik dan ruang budaya, dalam waktu dan lokasi tertentu. Sama seperti kebudayaan tidak hanya berakar pada logika negara, keberbudayaan memiliki basis yang jauh lebih luas -termasuk keluarga, etnis, arus budaya global, dan wacana tentang kebudayaan populer dan tinggi. Dikatakan dengan kurang formal, keberbudayaan adalah cara yang dibentuk secara historis yang bahwa orang berpikir dan berbicara tentang kebudayaan pada saat tertentu, dan implikasinya bagi perilaku, afiliasi, dan identitas mereka dan orang lain. Sementara negara dan lembaga lainnya penting dalam mengatur sejumlah bidang yang memengaruhi keberbudayaan, tidak semuanya berkekuasaan kuat, karena mereka tidak dapat menentukan semua elemen wacana, atau bagaimana mereka berinteraksi. Bagaimana mereka diletakkan bersama-sama di tempat dan waktu tertentu adalah suatu keberbudayaan.

Buku ini berfokus pada lembaga-lembaga budaya yang dijalankan negara dan bagaimana konstruksi budaya mereka dalam wacana berubah selama abad kedua puluh dan selama era Reformasi. Berfokus pada wacana negara formal tentang kebudayaan merupakan cara penting untuk melacak perubahan sepanjang waktu, dan wacana membantu membentuk kebudayaan,

tetapi mereka tidak dapat dan tidak mendefinisikan budaya secara utuh. Menggunakan keberbudayaan adalah cara mengurangi fokus pada negara, yang menekankan bahwa banyak wacana membentuk kebudayaan, dan mengakui bahwa kebudayaan dibentuk dalam berbagai cara melintasi ruang dan waktu di Indonesia, terlepas dari adanya wacana nasional tentang kebudayaan.

### Perspektif-Perspektif Kebijakan Budaya

Penggunaan budaya oleh negara telah lama menjadi perhatian para intelektual dan kaum visioner. Karya Matthew Arnold *Culture and Anarchy* (1994)<sup>21</sup> membahas secara ekstensif penggunaan kebudayaan oleh negara untuk menciptakan sebuah model masyarakat. Arnold mengambil pandangan estetika tentang kebudayaan yang membatasinya pada pilihan sempit tentang praktik-praktik yang dianggapnya dekat dengan kesempurnaan manusia. Tulisan-tulisan tentang kebudayaan dan negara oleh para teoretisi Marxis juga mengistimewakan peran segelintir ahli dalam mengidentifikasi kualitas dan kesempurnaan budaya (misalnya, Adorno, [1991]) yang membentuk titik umum kesepakatan di seluruh spektrum politik. Pada tahun lima puluhan, enam puluhan, dan tujuh puluhan, konsepsi yang lebih plural tentang kebudayaan mulai menantang elitisme budaya dari teori-teori yang lebih tua khususnya dalam penelitian yang berkaitan dengan kebudayaan populer dan kelas pekerja" serta tulisan tentang ras dan colonialism.<sup>22\*</sup>

Juga di tahun 1970-an, ilmuwan sosial mulai membawa bentuk-bentuk baru analisis tentang kebudayaan dan seni pada khususnya. Beberapa kecenderungan saat ini dalam penelitian tentang kebijakan budaya mengingatkan kita kembali ke masa tersebut: "Studi tentang Kebijakan Budaya" dinamakan dan dilakukan melalui penciptaan Asosiasi Ekonomi Budaya dan Pusat Studi Perkotaan di Universitas Akron; Herbert Gans menerbitkan karyanya pada "budaya rasa" (1974); dan jurnal-jurnal ilmu sosial seperti *Journal of Arts Management, Law and Society*, (didirikan pada tahun 1969), dan *Journal of Cultural Economics* (didirikan pada tahun 1973) mulai melakukan penerbitan secara berkelanjutan. Meskipun dimulai pada waktu yang sama dengan perubahan-perubahan dalam disiplin lain, fokus penelitian ini adalah berorientasi pada kebutuhan

21 Pertama kali diterbitkan pada tahun 1882.

22 Misalnya, Hoggan (1972). Thompson (1963). dan Williams (1965).

23 Misalnya, Fanon (1963. 1967).



negara-negara, yang terlibat dalam proses reformasi kebijakan budaya mereka sendiri. Sebelumnya, banyak negara Barat telah membatasi kebijakan budaya pada pendanaan seni, yang umumnya diarahkan pada kegiatan-kegiatan yang dianggap sebagai unsur budaya tinggi. Dari tahun 1970-an hingga sekarang, ruang lingkup kebijakan budaya di negara-negara Barat telah meluas untuk mencakup berbagai praktik dan objek bersama dengan serangkaian tujuan yang lebih luas. Penelitian kebijakan budaya di Barat memiliki hubungan timbal balik dengan lingkup perubahan dan prioritas negara-negara yang kebijakan dan institusinya pada umumnya menjadi topik penelitian.

Tiga arah yang luas dalam analisis kebijakan budaya telah dikembangkan dalam tiga puluh tahun terakhir. Perspektif pertama adalah ekonomi budaya yang membawa teori ekonomi pada bidang kegiatan budaya. Metode ini dimulai dengan penerbitan buku hasil karya William Baumol dan William Bowen, *Performing Arts: the Economic Dilemma* (1968) dan pendirian *Journal of Cultural Economics* lima tahun kemudian. Banyak peneliti di bidang ekonomi budaya berpendapat bahwa prinsip-prinsip ekonomi budaya adalah perangkat metodologis individualisme dan pilihan rasional, yang lebih memperkuat pemisahan negara-masyarakat dan mengabaikan kenyataan bahwa pilihan rasional itu sangat subjektif dan bersaing.

Perspektif kedua saya istilahkan dengan perspektif regenerasi-melalui-budaya. Ketimbang memahami kebijakan sebagai sesuatu yang diarahkan pada bidang kegiatan budaya, "regenerasi budaya" mengakui kegunaan budaya sebagai alat negara. Definisi kebudayaan diperluas untuk mencakup industri budaya (seperti media, mode, rekreasi, dan pariwisata), kegiatan kelompok-kelompok komunitas atau masyarakat, gaya hidup, dan warisan, bersama dengan seni.<sup>24</sup> Kebudayaan menjadi sarana untuk menghasilkan pendapatan dan menciptakan lapangan kerja serta alat bagi masyarakat membangun dan meningkatkan kualitas hidup rakyat. Penelitian Franco Biancini tentang regenerasi perkotaan melalui kebijakan budaya memberikan contoh dari genre atau penelitian ini dan bagaimana ia telah berkembang seiring dengan perubahan dalam cara pemerintah menggunakan dan mengelola kebudayaan (1987, 1993). Biancini

24 Masuknya industri budaya merupakan perkembangan yang sangat penting karena ia berpindah dari pemisahan elitis antara seni dan administrasi dan mengakui bahwa sebagian besar produk budaya dalam masyarakat kapitalis Barat disediakan melalui pasar. Untuk dokumen awal yang memindahkan kebijakan budaya dalam arah ini dalam konteks Greater London Council, sebuah institusi penting untuk pengembangan bidang kebijakan budaya ini. Lihat Garnham (1987).

(1993) mencatat perubahan dalam tujuan strategis kebijakan budaya di kota-kota Eropa Barat antara tahun 1970-an yang menyangkut isu-isu sosial dan politik hingga tahun 1980-an yang berfokus pada pembangunan ekonomi dan perkotaan. Perhatian saat ini terhadap industri-industri budaya (misalnya, Hartley [2005]) dan perdebatan tentang kota-kota kreatif dan kelas kreatif (Florida 2002, Landry dan Biancini 1995) seringkali merupakan perpanjangan dari pendekatan ini.

Perspektif ketiga tentang kebijakan budaya membutuhkan pandangan yang lebih luas dan lebih kritis tentang apa itu kebijakan budaya dan apa yang dilakukannya. Perspektif ini berfokus pada isu-isu pembentukan identitas dan kekuasaan yang terdapat dalam hubungan budaya antara lembaga dan rakyat. Perspektif ini memperluas ruang lingkup kebijakan budaya melampaui perkembangan kebijakan budaya saat ini dan strategi regenerasi untuk berfokus, dalam kata-kata Toby Miller dan George Yudice (2002: 2) dalam buku mereka *Cultural Policy*, pada "pengetahuan dan praktik budaya yang menentukan pembentukan dan pemerintahan atas subjek". Perspektif yang kritis mencakup berbagai kebijakan yang lebih luas dan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang lebih rinci tentang bagaimana kebudayaan digunakan oleh lembaga untuk memengaruhi kelompok dan individu. Perspektif yang kritis membawa pemahaman yang kaya pada sejarah kebijakan budaya dan menyusun sejarah perkembangannya saat ini. Perspektif ini mengakui bahwa kebijakan bahasa dan ras dari kekuasaan kolonial adalah kebijakan budaya yang sama seperti strategi regenerasi perkotaan di Eropa. Demikian pula, kebijakan budaya saat ini dipahami sebagai produk dari persimpangan sejarah tertentu dan di dalamnya mempertahankan mekanisme, ketidaksetaraan, dan asumsi-asumsi tentang sekarang dan masa lalu.

Seorang tokoh kunci dalam merumuskan pendekatan kritis terhadap kebijakan budaya adalah Tony Bennctt. Rumusan Bennctt (1992) tentang kebijakan budaya dibingkai dengan cara bahwa pemahaman kontemporer dan penggunaan kebudayaan dapat ditelusuri kembali ke perubahan yang mulai terjadi di akhir abad kedelapan belas ketika kebudayaan dimasukkan untuk beroperasi dalam bidang yang baru dari manajemen sosial. Kebudayaan digambarkan sebagai objek atau sasaran, yang mengacu pada moral, perilaku dan cara hidup rakyat, dan sebagai instrumen, karena dalam pengertiannya yang lebih terbatas budaya mengacu pada domain kegiatan artistik dan intelektual yang dapat dimasukkan untuk bekerja dalam program pemerintah

yang mengintervensi dan mengatur perilaku dan atribut dari populasi yang disasar. Awalnya, praktik artistik dan intelektual difokuskan pada pengecualian simbolis dari massa penduduk yang besar dari komunikasi antar-elite atau, seperti dalam kasus teater Elizabethan, digunakan untuk menyebarluaskan pelajaran tentang kekuasaan monarki.

Selama dan setelah era Pencerahan, praktik artistik dan intelektual bisa dipahami sebagai praktik yang mampu meningkatkan atribut mental dan perilaku dari populasi umum dan dijadikan sebagai program. Melalui program-program ini, praktik-praktik budaya dimanfaatkan untuk jenis atau wilayah tertentu dari pembentukan subjek dalam cara yang berbeda-beda yang tergantung pada gagasan yang berlaku dari suatu periode sejarah tertentu. Dalam rumusan Bennett, karakter semiotik dari praktik budaya bersandar pada "kondisi programatik, kelembagaan, dan pemerintahan di mana praktik budaya ditulis - singkatnya, jaringan hubungan yang termasuk dalam pemahaman teoretis yang benar tentang kebijakan" (1992: 28) karena yang terakhir itulah yang menentukan bagaimana praktik terhubung dengan bagian-bagian yang berbeda dari kehidupan dan fungsi untuk mencapai efek tertentu.

Fokus Bennett pada kondisi pemerintah, program, dan instrumental yang menimbulkan praktik-praktik budaya jelas memengaruhi definisinya budaya:

Saya ingin menyarankan, kebudayaan lebih meyakinkan dipahami ketika dianggap sebagai satu rangkaian historis spesifik tentang hubungan kelembagaan pemerintahan yang tertanam di mana bentuk-bentuk pemikiran dan perilaku populasi yang diperluas ditargetkan untuk transformasi - sebagian dengan perpanjangan melalui tubuh sosial dari bentuk, teknik, dan rezim estetika dan budaya intelektual (1992: 26).

Bennett menjabarkan lebih lanjut definisi ini ketika ia menyatakan bahwa budaya harus dianggap sebagai:

sebuah permukaan yang diproduksi secara historis tentang regulasi-regulasi sosial yang kekhasannya harus diidentifikasi dan dicatat dalam hal (i) jenis-jenis khusus atribut dan bentuk perilaku yang ditetapkan sebagai target, (ii) teknik-teknik yang diusulkan untuk pemeliharaan atau transformasi atribut atau bentuk perilaku semacam itu, (iii) perakitan teknik tersebut ke dalam program pemerintahan tertentu, dan (iv) penulisan program-program tersebut ke dalam prosedur operasi teknologi budaya tertentu (1992: 27).

Dalam formulasi ini, budaya dikaitkan dengan relasi kekuasaan yang menembus masyarakat dan negara dan menentukan kondisi operasinya dalam program-program pemerintahan.

Ide Bennett tentang analisis kebijakan budaya sangat ditentang oleh beberapa praktisi Studi Kebudayaan. Dorongan utama dari para kritikus Bennett adalah bahwa bergerak menuju sebuah posisi yang mudah terlibat dengan lembaga-lembaga (terutama institusi negara) bertentangan dengan tugas kritis Studi Kebudayaan dan membahayakan independensinya (Curthoys 1991; During 1993, Grace 1991; Jameson 1993; McGuigan 1996). Sebagai jawaban terhadap mereka, para peneliti kebijakan budaya menghubungkan pembelaan Bennett atas keterlibatan lebih besar dengan kebijakan pada momen politik tertentu di Australia ketika pemerintah Buruh kiri-tengah sedang berkuasa (S. Cunningham 1992; Miller 1998).

Demikian pula dengan kritik pemerintahan yang lebih luas tentang kekuasaan wacana institusional, Clive Barnett telah mengkritik perspektif pemerintahan dalam analisis kebijakan budaya sebagai kritik yang cenderung "mengasumsikan tingkat kesesuaian yang tinggi antara rasionalitas politik lembaga dan proses aktual dari pembentukan-subjek" (1999: 377). Ini telah diperkuat dalam karya Bennett sendiri dengan fokusnya pada dokumen resmi dan para pejabat (Bennett 1995). Seperti halnya dengan penelitian tentang pemerintahan, buku ini perlu mengatasi kontradiksi dan kebingungan wacana budaya dan memasukkan rakyat sebagai unsur penjelas. Banyak aspek keberbudayaan mungkin dipengaruhi oleh negara, tetapi ia adalah sebuah bidang yang tidak stabil dan mudah bergeser yang memfasilitasi resistensi, dan mampu berbalik melawan negara, pasar dan lembaga-lembaga lainnya. Penggunaan budaya yang banyak sejak jatuhnya Soeharto (dibahas dalam Bab 6) dan cara yang berbeda-beda bagaimana keberbudayaan diinterpretasikan selama pemerintahan Soeharto dalam lembaga-lembaga budaya daerah yang dibiayai Negara (studi kasus di Bab 7) menunjukkan bahwa inilah kasus yang terjadi di Indonesia.

Posisi dan Isu untuk Analisis Kebijakan Budaya Indonesia: Keberbudayaan dalam sebuah Lokasi Postkolonial

Mengambil pendekatan keberbudayaan terhadap kebijakan budaya Indonesia menimbulkan sejumlah masalah. Pertama, seperti yang sudah dibahas, ia tidak

dapat berasumsi bahwa wacana negara itu efektif tanpa bukti, atau negara akan direpresentasikan sebagai yang menentukan watak baik kebudayaan maupun subjektivitas budaya. Konsep keberbudayaan menekankan dasar yang luas dari wacana budaya dan kesulitan yang sangat besar dari lembaga yang bahkan sangat kuat untuk benar-benar mendefinisikan subjek budaya.

Isu kedua adalah hubungan antara definisi yang luas dan sempit tentang kebijakan budaya. Bennett (1989: 6) mencatat pentingnya kebudayaan "sebagai satu rangkaian bentuk-bentuk artistik dan intelektual" karena kemampuannya untuk bertindak dan memengaruhi atribut dan perilaku (cara hidup) dari populasi tertentu dan hubungan antara mereka. Karena itu, pemakaian "budaya" dalam arti sempit merupakan instrumen untuk transformasi budaya dalam arti luas sebagai "cara hidup". Bennett (1998: 110) menelusuri proses pemisahan ini yang sekarang secara luas terpisah kembali kepada kemunculan "bentuk liberal pemerintah" pada abad kesembilan belas di mana penggunaan budaya "membantu menumbuhkan kapasitas sukarela pengaturan sendiri pada populasi secara umum". Penggunaan bentuk-bentuk artistik dan intelektual melalui lembaga dan program adalah, seperti yang disarankan oleh literature-literatur tentang kebijakan budaya Indonesia dan dalam bab-bab berikutnya, strategi budaya yang penting dari pemerintah dan merupakan bagian dari persyaratan pemerintah yang memproduksi kebudayaan. Meskipun buku ini berfokus pada kebijakan budaya dalam arti sempit, interaksi dengan definisi yang luas dari kebudayaan maupun dengan kebijakan budaya adalah elemen penting dari bagaimana kebijakan budaya dirancang dan digunakan.

Isu ketiga adalah penerapan pendekatan kepemerintahan dalam lokasi postkolonial. Sebuah masalah ketika menerapkan analisis kebijakan budaya kontemporer pada konteks postkolonial seperti Indonesia adalah asumsi konteks Barat yang mendasarinya. Kritik Clive Barnett dari perspektif kebijakan budaya kritis bahkan mungkin lebih tepat untuk dua perspektif yang lain di atas:

studi kebijakan budaya (...J mengasumsikan adanya pengaturan kelembagaan khas liberal, demokrasi perwakilan, dan keberadaan ruang publik yang kompleks dari lembaga-lembaga kebudayaan yang menengahi hubungan antara negara-bangsa dan kewargaan (1999: 374).

Ketiga perspektif yang diuraikan di atas telah tumbuh dari perdebatan di lingkungan akademi Barat dan sangat berfokus pada pengembangan kebijakan budaya di Barat. Virginia Domingucz dan Sasha Welland, dalam pengantar mereka untuk sebuah buku antologi tentang kebijakan budaya nasional di Asia Timur dan Tenggara, membuat pernyataan bahwa "kulturalisme kontemporer tidak dibatasi secara regional, bukan pertama-tama Eropa, dan bukan hanya kasus mimikri oleh bekas-bekas koloni Eropa" (1998: 5). Selain itu, sebagaimana ditunjukkan Anne Stoler (1995, 1996) dalam penelitiannya tentang ras dan kebudayaan, kerja-kerja kebudayaan dari pemerintahan kolonial menggunakan logika yang sama seperti di negara-bangsa Barat tetapi dengan tujuan dan hasil yang berbeda. Kebijakan budaya diberlakukan dengan cara yang berbeda di Indonesia dibanding di Barat, dan dengan demikian memerlukan metodologi yang mampu merefleksikan asumsi dan sejarahnya sendiri.

Kepemerintahan (yang disejajarkan dengan keberbudayaan) menghadirkan dirinya sebagai sebuah solusi metodologis untuk masalah ini karena dua alasan. Yang pertama, seperti yang ditunjukkan sebelumnya, ia menyediakan suatu metode untuk menilai hubungan yang kompleks antara Barat, kolonial, dan rezim otoritarian yang diperlukan untuk analisis sejarah kebijakan budaya dalam konteks postkolonial. Yang kedua, penelitian kebijakan budaya sebelumnya di Asia telah berhasil menggunakan perspektif Foucaultian untuk menganalisis bagaimana budaya telah dibangun sebagai formasi diskursif karena lokasinya dalam wacana pemerintah yang berbeda. Analisis Chua Beng Huat dan Eddic Kuo tentang kebijakan budaya di Singapura mengidentifikasi identitas nasional Singapura dan orang-orang Singapura sebagai hasil dari praktik-praktik diskursif dengan "karakter yang berubah-ubah secara temporal" yang "'menjadi ada' dengan pernyataan yang beredar dalam wacana yang berbeda, dalam berbagai bidang praktik-praktik sosial" (1998: 37). Dengan mengenali kebudayaan Singapura sebagai sesuatu yang dibangun secara diskursif alih-alih sebagai objek dengan gambaran yang telah ditentukan, Chua dan Kuo mampu memetakan perubahan dalam kebudayaan resmi Singapura akibat perubahan kebijakan dan strategi pemerintah.<sup>15</sup>

Keempat, sebuah pendekatan kebijakan budaya perlu mengatasi masalah skala kebijakan budaya di Indonesia. Ada empat tingkat dalam kenegaraan di

25 Kepemerintahan juga digunakan untuk menganalisis kebijakan budaya Singapura oleh Kwok dan Low (2002).

Indonesia yang mempekerjakan birokrat budaya: birokrasi nasional, provinsi, kabupaten atau kota, dan kecamatan. Pemerintah pusat juga memiliki kantor perwakilan yang berbasis di daerah, yang akan dibahas dalam bab-bab yang sesuai. Istana-istana kerajaan juga tersebar di seluruh Indonesia, yang menjadi patron budaya selama masa penjajahan, tapi yang kekayaan dan prestisenya telah menurun selama periode nasional, meskipun ada tanda-tanda kembalinya mereka ke pentas politik di beberapa daerah sejak pemberlakuan kebijakan desentralisasi yang terkait dengan kepentingan politik lokal. Juga ada dan masih banyak sejumlah organisasi non-pemerintah (Ornop atau LSM) Indonesia yang kegiatannya berkaitan dengan kebudayaan. Perspektif dan afiliasi mereka terkait dengan konteks politik dan sosial dalam periode-periode sejarah yang berbeda. Pemerintah asing dan LSM kebudayaan internasional juga aktif di Indonesia, seperti Pusat Kebudayaan Prancis, Goethe Institut, Japan Foundation, dan Ford Foundation, yang semuanya memiliki program budaya. Akhirnya, lembaga-lembaga supranasional juga dapat memiliki pengaruh yang penting pada keberbudayaan. Satu institusi yang nanti dilihat secara rinci dalam bab-bab selanjutnya adalah UNESCO, khususnya program kebijakan budaya dan pendekatannya yang berubah terhadap kebudayaan di Indonesia. Indonesia juga terlibat intens dengan ASKAN, meskipun prinsip penghargaan terhadap kedaulatan mencegah daya pengaruh lebih jauh terhadap budaya. Lembaga-lembaga ekonomi internasional juga dapat memiliki pengaruh melalui kebijakan deregulasi budaya (Miller dan Yudice 2002) atau dengan adanya efek dari kebijakan yang lebih luas seperti dorongan Bank Dunia untuk desentralisasi setelah jatuhnya Soeharto (dibahas dalam Bab 6).

Akhirnya, penelitian tentang kebijakan budaya Indonesia membutuhkan pemahaman tentang klasifikasi yang digunakan oleh bangsa Indonesia untuk membelah budaya menjadi potongan-potongan yang bisa diterapkan. Pembagian utama adalah antara *kebudayaan tradisional* -yang mencakup praktik-praktik budaya asli yang umumnya terkait dengan kelompok etnis masyarakat adat- dan *kebudayaan modern*, yang mengacu pada bentuk-bentuk budaya kontemporer dari Indonesia dan luar negeri yang berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia dan/atau kemanusiaan secara umum. Tapi untuk menghindari pertimbangan-pertimbangan nilai yang bisa menyertai penyebutan tradisional/modern, sebagian besar komentator (misalnya, Foulcher [1990] dan Yampolsky (1995)) lebih memilih istilah "daerah" (atau dalam beberapa kasus "lokal") dan "nasional" atau "Indonesia" (yang menangkap pembedaan

nasional dari bentuk-bentuk internasional). Namun di Indonesia, istilah "nasional" telah diterapkan pada rasa patriotik ketimbang genre. Mengikuti Yampolsky (1995), saya menggunakan istilah "kebudayaan daerah" untuk merujuk pada kebudayaan-kebudayaan yang terhubung oleh sejarah, bahasa atau budaya di suatu daerah tertentu, dan seringkali juga kesukuan, dan pan-Indonesia untuk merujuk pada kebudayaan kontemporer yang menggunakan bahasa nasional dan berlaku untuk semua orang Indonesia.<sup>26</sup> Melampaui pembagian ini, Indonesia telah menggunakan kebudayaan untuk merujuk pada berbagai praktik yang dianggap budaya melalui pencantuman mereka dalam kategori seni, hubungan dengan ritual atau bahasa, ketika istilah itu digunakan dalam konteks kebijakan budaya.

#### Dua Alat Kebijakan Budaya Postkolonial: Kebijakan Budaya Otoritarian dan Budaya Komando

Kebijakan budaya memengaruhi keberbudayaan dengan cara yang berbeda karena logika rezim politik yang berbeda. Dalam rezim demokratis liberal kontemporer, negara secara teoretis menghormati kebebasan pilihan mayoritas warga (lebih tepatnya, para warga yang oleh negara dinyatakan memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan yang bertanggung-jawab), sehingga kebijakan budaya cenderung tidak memberatkan. Sebaliknya, kebijakan budaya beroperasi dalam kerangka kerja di mana mereka mencoba untuk mengubah perilaku melalui upaya membangun keterlibatan individu dengan kegiatan budaya untuk mendidik dan memperbaiki. Alat keberbudayaan pertama bagi Indonesia adalah kebijakan budaya otoritarian, atau kebijakan budaya yang dirumuskan dengan asumsi bahwa mayoritas subjek suatu negara tidak memiliki kemampuan untuk menghayati kewarganegaraan yang bertanggung-jawab, dan membutuhkan bimbingan negara dalam pilihan budaya mereka. Kebijakan budaya otoritarian memiliki dinamika yang berbeda karena negara diasumsikan memiliki pengetahuan untuk menumbuhkan-kembangkan individu untuk mencapai kapasitas mereka secara penuh, dan karena itu memiliki kecenderungan yang lebih besar untuk mengintervensi dan menyensor praktik-praktik budaya dalam rangka menegaskan versi budaya yang diinginkannya.

26 Perlu dicatat bahwa kebudayaan etnik yang tidak asli jatuh di luar pembagian ini, dan umumnya diabaikan dalam kebijakan budaya. Hal ini telah menciptakan kesulitan dalam mendapatkan pengakuan budaya bagi kelompok etnik pendatang yang besar, khususnya Cina-Indonesia, di mana kebudayaan mereka juga ditekan oleh negara sepanjang era Orde Baru (Coppel 1983,2002).



Alat kedua adalah model budaya komando dalam kebijakan budaya. Toby Miller dan George Yudice menggunakan istilah "budaya komando" untuk membedakan model penetapan budaya berbasis-negara dari model yang mengikuti pasar. Mereka menulis: "Gagasan bentuk penetapan budaya non-pasar selalu sudah menempatkan negara sebagai pusat dalam merencanakan, menciptakan, membuat kebijakan dan merevisi praktik budaya" (2002: 107). Peran negara sebagai penyedia kebudayaan ditekankan khususnya melalui kegiatan penyiaran dan bantuan budaya, pendidikan warga, dan pelatihan pekerja seni. Mereka menggunakan ide budaya-komando untuk menantang asumsi bahwa model berbasis-pasar itu "alami" dan intervensi negara entah bagaimana adalah suatu "distorsi" (2002: 107) dan untuk mengidentifikasi penetapan budaya seperti yang terjadi di bawah pemerintahan fasis dan sosialis. Tentu saja dalam model budaya komando ada berbagai macam metode penetapan budaya. Miller dan Yudice berhati-hati dalam membedakan antara model negara-sosialis dan model negara-fasis (yang pertama dicirikan sebagai model yang memproklamirkan sebuah "dunia egaliter dan berorientasi pada para buruh", sementara yang kedua dipandang sebagai model "yang didedikasikan untuk nasionalisme chauvinis dan pemahlawanan atas tindakan penaklukan dan dominasi"), yang terutama dikaitkan melalui peningkatan peran negara dan perlawanan terhadap penetapan budaya berbasis-pasar (2002: 108). Selain itu, dan yang lebih penting untuk pembahasan tentang Indonesia, mereka membahas gagasan model postkolonial, "yang bersimpangan dengan model budaya-komando dan yang berbasis-keuntungan" (2002: 108). Dalam bab-bab selanjutnya saya akan memperlihatkan bahwa kebijakan budaya Indonesia telah menunjukkan unsur-unsur model budaya-komando dan berbasis-pasar saat ia telah berjuang untuk berdamai dengan masalah identitas nasional, perbedaan etnis dan kohesi sosial, konflik politik internal, kebutuhan akan pembangunan ekonomi, dan tekanan atas sistem kapitalis internasional yang semakin terintegrasi.

Pelacakan tentang sejauh mana kebijakan budaya otoritarian dan model budaya komando akan dipaparkan dan efektivitas mereka menyediakan cara untuk menilai kecenderungan dan perkembangan di seluruh rezim politik, dan pertumbuhan dan implikasi dari budaya konsumen yang diproduksi secara massal di Indonesia.

## Struktur dan Pendekatan

Buku ini dibagi menjadi dua bagian. Bagian I memberikan catatan sejarah tentang bagaimana kebijakan budaya telah dibentuk di Indonesia dari masa kolonial akhir hingga era "Reformasi" pasca-Orde Baru. Saya menggunakan periodisasi sejarah Indonesia dengan berdasarkan pada rezim politik yang telah menjadi standard dalam sebagian besar teks sejarah Indonesia yang mencakup abad kedua puluh (lihat, misalnya, Cribb dan Brown (1995) dan Ricklefs [2001]). Penggunaan rezim politik untuk menandai era-era tersebut di sini sesuai karena perubahan pemerintahan yang dibawa oleh rezim politik baru dianggap menjadi kunci generator atas perubahan kebijakan budaya. Namun, penggunaan saya atas era-era politik tidak didasarkan atas anggapan bahwa perubahan kebijakan secara alami terjadi bersamaan dengan perubahan rezim. Perhatian yang penting diarahkan pada alasan untuk perubahan dan kesinambungan kebijakan budaya, baik antara maupun di dalam era politik.

Lima bab pertama (dalam Bagian I) menunjukkan bagaimana teknologi pemerintahan yang dikembangkan di Eropa dijabarkan ke dalam dan dipraktikkan di Indonesia dan berubah-ubah sepanjang waktu karena keadaan baik internal maupun eksternal. Hal ini memerlukan analisis atas wacana pemerintahan yang berubah di Indonesia di abad kedua puluh dan implikasinya bagi kebijakan budaya. Kelima bab tersebut bersifat kronologis dan mengikuti pola yang sama. Mereka mulai dengan pembahasan tentang bagaimana budaya dirumuskan dalam wacana pemerintah sebelum pindah ke rincian kebijakan budaya resmi untuk mengidentifikasi ciri khas dari kebijakan budaya era tertentu. Pengecualian untuk metode ini adalah bab empat dan lima yang menganalisis era Orde Baru. Bab empat memberikan informasi latar belakang yang penting melalui penyajian analisis tentang penyebab dari artikulasi kebudayaan yang berubah dalam wacana pemerintah sementara bab lima menganalisis dampak dari perubahan-perubahan itu pada kebijakan budaya resmi, sehingga mengulangi pola yang terdapat dalam kedua bab tersebut.<sup>17</sup>

27 Penekanan saya dalam Bagian I adalah kebijakan resmi dan wacana yang memenclakannya, ketimbang kegiatan dan kritik dan individu dan kelompok non-negara. Saya berusaha mengeksplorasi cara-cara yang berubah bagaimana negara menggunakan kebudayaan dan termasuk kegiatan dan tulisan-tulisan dari aktor non-negara hanya ketika mereka berurusan dengan program kebijakan budaya atau perubahan dalam kebijakan budaya. Fokus pada kebijakan budaya resmi yang diterapkan di seluruh Indonesia mengorqualikan dua kategori penting. Mereka adalah Cina-Indonesia, yang telah ditundukkan di bawah kebijakan negara yang pada waktu yang berbeda-beda telah bertujuan untuk membedakan mereka dari dan mengasimilasi mereka ke dalam penduduk pribumi dan jarang dibahas dalam kebijakan budaya, dan Bali, yang telah diberikan status khusus sebagai "museum hidup" yang kaya secara budaya sejak

Sementara fokusnya adalah pada wacana pemerintah dalam Bagian I, implikasi dari wacana ini untuk keberbudayaan dipertimbangkan dalam setiap bab.

Bagian II terdiri dari dua studi kasus program budaya yang dikelola oleh Direktorat Kebudayaan. Bab-bab dalam bagian ini mengeksplorasi hubungan antara program budaya dan rasionalitas pemerintah serta menunjukkan bagaimana keberbudayaan berbeda terbentuk di lokasi yang berbeda dan memengaruhi pelaksanaan kebijakan budaya. Bab-bab ini berfokus pada teknologi dan teknik lembaga kebudayaan yang tertulis dalam program budaya, bagaimana mereka tersebar di seluruh Indonesia dan bagaimana perubahan politik dan sosial yang lebih luas sejak tahun 1998 telah memengaruhi pelaksanaan sebenarnya dari kebijakan budaya. Alih-alih mengasumsikan hasil seragam yang disebabkan oleh negara yang terpusat dan singular, studi-studi kasus ini mengeksplorasi kemungkinan hasil dan kejadian yang beragam dan bervariasi. Selain itu, bab-bab ini mengangkat resistensi baik di dalam lembaga-lembaga itu sendiri maupun oleh subjek kebijakan budaya terhadap strategi dan desain dari pemerintah Indonesia, dan yang demikian itu adalah contoh terbaik dari kapasitas keberbudayaan untuk resistensi terhadap kekuasaan dan hasil yang beragam. Kedua studi kasus ini mengangkat persoalan dari lembaga-lembaga kebudayaan sangat berbeda. Bab tentang studi kasus pertama menyelidiki penciptaan dan pengoperasian dua jenis lembaga seni di seluruh Indonesia: taman budaya dan dewan kesenian. Taman budaya dan dewan kesenian terletak di ibu kota-ibu kota provinsi dan karena itu terletak di berbagai lokasi yang berbeda. Bab tentang studi kasus kedua meneliti serangkaian proyek penelitian budaya nasional yang dikoordinasikan oleh Direktorat Kebudayaan.

Sebagaimana telah saya coba gali dalam seluruh bab ini, kritik atas perspektif budaya pemerintah telah menjadi pusat perhatian Bennett yang menyerukan dukungan keterlibatan lebih besar dengan lembaga-lembaga, khususnya negara. Para pendukung keterlibatan yang lebih besar telah terpanggil "pada tugas untuk melebih-lebihkan kasus untuk 'ilmu yang bermanfaat' dari keterlibatan dalam praktik pemerintah terhadap penanaman dan penggunaan pengetahuan kritis"

penaklukan Belanda terhadap Bali pada tahun 1908 (Picard 1997: 185). Perlakuan terhadap Cina-Ikloiem.1 dan Bali memerlukan analisis yang lebih luas daripada yang mungkin dilakukan di sini dan memberikan kepada keduanya posisi yang cukup sebagai subjek perhatian ilmiah. Tentang kekuatan-kekuatan yang membentuk identitas budaya Bali termasuk pemerintahan selama periode penjajahan dan setelah kemerdekaan, lihat Picard (1997, 1999), Schulte Nordholt (1986) dan Vickers (1989). Tentang Cina-Indonesia. lihat. Coppel (1983, 2002). Godley dan Lloyd (2001). Heryanto (1998). Mackie (1976) dan Suryadinata (1993).

(Yudice 1999: 2). Berbeda dengan model keterlibatan Bennett, kebanyakan penelitian berperspektif Foucaultian telah ditujukan untuk mengganggu ketimbang bekerja dengan struktur kejelasan yang mengatur praktik, identitas dan lembaga. Michael Shapiro menulis bahwa metode genealogis Foucault adalah metode yang mengganggu dan mengasingkan sesuatu yang telah akrab. Dia menulis bahwa:

imajinasi genealogis menyimpulkan semua sistem kejelasan sebagai [...] salah tangkap, sebagai pemasangan yang sewenang-wenang atas hasil sesaat dari perjuangan antara kekuatan-kekuatan yang berbeda pendapat, perjuangan yang bisa menghasilkan sistem kejelasan lain yang mungkin dan perintah-perintah yang mereka dukung (1992: 2).

Akhir era Soeharto telah menjadi saat untuk peninjauan kembali dan perubahan, yang mana perspektif kebudayaan dapat berkontribusi. Saya berharap untuk menyajikan sebuah analisis sejarah tentang praktik-praktik kontemporer, yang menunjukkan dan mengeksplorasi perjuangan dan pilihan, dan membuka narasi dan sejarah baru untuk eksplorasi di bidang kebijakan budaya. Sekarang waktunya tepat untuk gangguan-gangguan kritis sebagai jalur masuk menuju kebijakan dan pendekatan baru terhadap kebudayaan.

*BAGIAN SATU*

SEKILAS SEJARAH TENTANG KEBIJAKAN BUDAYA  
DI INDONESIA

## BAB II

# ASAL USUL KEBIJAKAN BUDAYA MODERN DI INDONESIA: KEBUDAYAAN DAN PEMERINTAHAN PADA PERIODE KOLONIAL AKHIR DAN PENDUDUKAN JEPANG, 1900–1945

Sangat mudah untuk lupa bahwa minoritas-minoritas muncul bersama-sama dengan mayoritas [...] Mereka lahir dari revolusi politik dan budaya yang dibawa oleh tahap matang dari negara kolonial dan oleh munculnya perlawanan nasionalisme rakyat terhadapnya. Tahap matang negara kolonial itu mengubah struktur dan tujuan pemerintahan secara fundamental, sementara perlawanan rakyat terhadapnya merupakan legitimasinya. (Benedict Anderson (1987a: 1) dalam *Southeast Asian Tribal Groups and Ethnic Minorities*.)

Kebijakan budaya Indonesia lahir dalam hubungan yang kompleks antara penduduk Indonesia dan kebijakan pemerintah asing. Benedict Anderson, seorang ahli terkemuka tentang Asia Tenggara, melakukan pengamatan tentang minoritas yang menyoroti bahwa ketika kaum nasionalis Indonesia memproklamasikan kemerdekaan, mereka menyatakan kekuasaan rakyat atas suatu wilayah yang sudah secara mendalam dibentuk oleh metode pemerintahan yang modern. Perlawanan dari kaum nasionalis antikolonial diarahkan kepada negara kolonial, yang sering menggunakan ide-ide yang dibentuk melalui lensa pendidikan Barat, seperti dalam kasus sebagian besar Asia Tenggara, yang kemudian dipengaruhi oleh pendudukan Jepang selama Perang Dunia II. Kebijakan budaya kolonial Belanda dan kebijakan budaya pendudukan Jepang tidak harus dipahami sebagai dua hal yang berbeda secara fundamental dari kebijakan budaya pasca-kemerdekaan, namun lebih tepat dilihat sebagai pendahulu.

Bab ini dimulai dengan mengeksplorasi hubungan antara munculnya kebijakan budaya dan perubahan pemerintahan di Eropa. Perubahan di Eropa adalah konteks bagi fokus dari bab ini - bagaimana kebudayaan dibentuk melalui penggunaannya oleh tiga kelompok yang berbeda yang berusaha mempengaruhi perilaku dan praktik dari orang-orang Indonesia asli atau pribumi. Saya akan membahas negara kolonial melalui contoh kantor penerbitan pemerintah kolonial untuk sastra bahasa Melayu, Balai Pustaka. Kelompok kedua adalah kaum nasionalis budaya, yang saya jelajahi melalui contoh polemik kebudayaan, serangkaian debat tingkat tinggi antara kaum nasionalis Indonesia tentang kebudayaan Indonesia yang berlangsung pada pertengahan hingga akhir 1930-an. Akhirnya, saya akan beralih ke kebijakan budaya masa pendudukan Jepang, dan hubungannya dengan ide-ide kaum nasionalis dan lembaga kebudayaan dari republik yang baru.

Bab ini juga menggunakan dua alat analisis yang dibahas dalam Pendahuluan yang membantu mengukur pergeseran dalam kebijakan budaya Indonesia dan menggambarkan perbedaan dengan kebijakan budaya negara-negara Barat. Yang pertama adalah skala otoritarian/liberal, yang berfokus pada subjek kebijakan budaya. Sementara model liberal dari kebijakan budaya diasumsikan telah berkembang sepenuhnya, subjek-subjek rasional mampu membuat pilihan mereka sendiri, sisi-lain dari model liberal adalah subjek yang tidak mampu membuat pilihan rasional, dalam hal ini negara memberikan dirinya sendiri lisensi yang otoriter untuk melakukan kontrol yang lebih besar atas keputusan, termasuk dalam bidang budaya. Sisi-lain yang otoriter dari liberalisme ini terutama terlihat dalam kebijakan budaya kolonial. Yang kedua adalah model budaya komando dan budaya pasar, yang membedakan antara model berbasis-negara dan berbasis-pasar dalam hal penetapan budaya.

Hubungan kebijakan budaya antara pemerintah kolonial, pendudukan Jepang dan kaum nasionalis adalah fungsi "meningkatkan" atau "membudayakan" yang umum yang dikaitkan dengan kebudayaan yang dibahas dalam Pendahuluan. Kebudayaan dipahami sebagai sesuatu yang mampu mengubah atribut penduduk melalui perhatian terhadap perilaku individu, yang membuatnya menjadi sebuah bidang yang berguna untuk program-program pemerintah. Kebudayaan digunakan untuk "memperbaiki" penduduk pribumi/orang-orang Indonesia, meskipun dengan tujuan yang sangat berbeda dan dengan menggunakan model-model yang berbeda untuk perbaikan tersebut. Namun, ada juga kesamaan. Salah satu komponen penting

bersama adalah cara bagaimana ia digunakan untuk menentukan Standard perilaku yang menggunakan bidang budaya (seperti sastra), di mana beberapa praktik bisa dihukum dan yang lainnya dipromosikan sebagai perilaku atau ide yang tepat. Tony Bennett (1998: 91) menemukan bahwa kebudayaan telah "berfungsi untuk mengungkapkan cara hidup dari berbagai kelompok rakyat untuk mereformasi program-program pemerintah. Dengan mengacu pada gambaran yang dilakukan Robert Young (1995: 29), Bennett mencatat bagaimana kebudayaan biasanya dianggap sebagai lawan atau sebagai sesuatu yang terbagi-bagi pada dirinya sendiri. Sektor-sektor yang dihasilkan jarang memiliki istilah yang sama. Sebaliknya, biasanya ada urutan hierarkis dalam hubungan antar-sektor. Dia menyatakan:

Urutan hierarkis dalam hubungan antara berbagai bidang budaya inilah yang menghasilkan normativitas strategis di mana salah satu komponen dari bidang budaya dimobilisasi secara strategis dalam kaitannya dengan yang lain dimana tawaran cara mengatasi kekurangan apapun (moral, politik, atau estetika) diberikan ke komponen yang berikutnya. Hal ini menyebabkan pembentukan gradien normatif yang kepadanya aliran budaya diarahkan dalam program reformis yang melaluinya sumber daya budaya dijadikan sebagai hal yang menanggung apapun yang mungkin menjadi tugasnya (1998: 92).

Mengungkap dan memeriksa "urutan hierarkis" yang tertulis ke dalam kebudayaan melalui kebijakan budaya akan membantu mengungkapkan dan membandingkan dinamika yang berbeda-beda dari kebijakan budaya.

#### Pemerintahan Kolonial Akhir di Hindia Timur (1900-1942)

Salah satu ciri liberalisme adalah kritiknya yang konstan terhadap metodenya sendiri, termasuk pemerintah kolonial, dan tinjauannya yang konstan terhadap daya jangkau intervensinya. Salah satu kritik seperti itu terhadap pemerintah kolonial di Hindia Belanda bertepatan dengan pergantian abad ke-20, yang mana saya memulai analisis saya tentang pemerintahan kolonial Belanda. Meskipun tidak dapat dikatakan bahwa periode politik etis pemerintahan kolonial Belanda (1900-1930) adalah awal dari perhatian pemerintah kolonial terhadap pendidikan atau kesejahteraan atau bahwa hal itu berhasil dalam mencapai tujuan yang berjangkauan jauh dalam salah satu dari kedua hal tersebut, dapat dikatakan bahwa perhatian dan energi yang meningkat telah diberikan pada



bidang-bidang ini selama periode tersebut, dan bahwa perubahan-perubahan ini memiliki pengaruh formatif pada sekelompok kecil namun penting yang kemudian menjadi pemimpin-pemimpin nasionalis. Perhatian negara kolonial terhadap pendidikan dimulai pada tahun 1848, dimana pada tahun yang sama Hukum Dasar disahkan di Belanda untuk menjamin setiap orang di Belanda dengan pendidikan gratis, dengan hibah uang untuk mendidik orang-orang Jawa menjadi pegawai, dan perlahan-lahan meningkat sepanjang paruh kedua dari abad ke-19 (Saunders 1984: 26). Landasan dari periode liberal (1870-1900) juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk pribumi melalui penghapusan hambatan perdagangan bebas, yang diharapkan akan mendorong pembangunan ekonomi. Namun, pada pergantian abad berikutnya ada kesadaran antara pemerintah dan pengamat di Hindia Belanda dan Negeri Belanda bahwa kesejahteraan petani pribumi menurun di bawah kebijakan ini (Wertheim dan The 1962). Ekspresi paling terkenal dari perubahan sikap di Negeri Belanda terhadap Hindia Belanda adalah sebuah artikel yang ditulis oleh seorang politisi Belanda C. Th. van Deventer yang berjudul "A Debt of Honour" [Sebuah Hutang Kehormatan] dan diterbitkan pada 1899 dalam jurnal Belanda *de Gids*. Van Deventer berpendapat bahwa Belanda berhutang kehormatan pada Hindia Belanda untuk membayar kembali sebesar f187 juta yang diambil dari Hindia Belanda antara tahun 1867 dan 1878 ketika keuangan Belanda sedang sehat, dan untuk memastikan pemerintahan yang baik bagi penduduk Hindia Belanda. Kepedulianannya memperoleh dukungan luas dari sejumlah partai politik dan individu termasuk Ratu Wilhelmina (Furnivall 1967). Utang Hindia Belanda sebesar f40 juta ditanggung oleh Belanda dalam rangka mendorong pengeluaran untuk pelayanan sosial, dan pemerintahan kolonial mulai mengambil peran yang lebih besar dalam Standard kehidupan, praktik kerja, dan pendidikan untuk rakyat pribumi (Wertheim dan The 1962).

Frances Gouda telah mengaitkan politik etis dengan munculnya liberalisme sosial beserta kebijakan sosial yang diperjuangkan oleh liberalisme sosial itu di Belanda (2000: 14-20). Liberalisme sosial menganjurkan peningkatan peran negara di Belanda, yang membuat negara bertanggung-jawab untuk mengamankan kebutuhan dasar yang didistribusikan oleh kelompok-kelompok kepentingan yang berurat-akar dalam masyarakat Belanda, yang di Belanda dikenal dengan sebutan "pilar". Gouda menulis bahwa:

kaum liberal sosial membayangkan tujuan utama dari kebijakan negara untuk mendidik dan membudayakan baik orang-orang miskin yang terorganisir dan susah diatur maupun kelas pekerja termobilisasi lebih secara politis untuk mengangkat mereka kepada kewarganegaraan yang berbudi luhur dalam lingkaran mereka yang semi tertutup (2000: 14).

Para arsitek dari politik etis membayangkan sebuah perubahan terkait tentang kebijakan di Indonesia yang akan memelihara kesejahteraan dalam hal materi, pendidikan dan budaya para penduduk pribumi. Pandangan tentang pribumi Indonesia yang beredar antara tahun 1900 dan 1942 umumnya memiliki kesamaan retorika evolusioner tentang tahap-tahap relatif perkembangan populasi "pribumi" dan "Eropa" (Gouda 1995: 155). Mengamati proses evolusi adalah tugas sejarah dari pemerintah Belanda yang berbatasan dengan agama. Oleh karena itu Johan Christian van Eerde (Van Eerde 1928: 54, dalam Gouda 1995: 39), seorang Profesor di Institut Kolonial di Amsterdam, bisa mengatakan pada tahun 1914 bahwa Belanda memberikan jaminan terbaik dengan "menerapkan kebijakan yang tepat" dalam rangka mengelola "proses penyesuaian bertahap dan perkembangan evolusioner yang harus dilalui masyarakat pribumi untuk mencapai tingkat peradaban yang lebih tinggi".

Setelah tahun 1901, negara semakin memperluas program-programnya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk pribumi. Program yang menyerap sebagian besar sumber daya dan energi dari pemerintah kolonial adalah pendidikan, irigasi, dan emigrasi, dan meskipun tidak menerima dukungan finansial dengan tingkat yang sama, telah terjadi peningkatan sepuluh kali lipat pengeluaran untuk kesehatan (Ricklefs 2001). Terlepas dari reformasi ini, sebagian besar penilaian tentang hasil dari periode ini memilukan. W.H. Wertheim dan The Siau Giap (1962) menyoroti kegagalan politik etis untuk mencapai cita-cita yang luhur karena ruang lingkup yang terbatas, ketidakmampuan kaum reformis untuk menilai kebutuhan penduduk pribumi, dan pelemahan stratifikasi sosial masyarakat kolonial dengan pengelompokan rasial. Sejarawan Merle Ricklefs (2001) menilainya sebagai tanda-tanda sikap yang lebih ditujukan untuk mengurangi kesadaran penjahat daripada mencapai perubahan nyata di antara penduduk pribumi. Meskipun periode politik etis tersebut tidak membawa reformasi yang berarti, apresiasi baru terhadap kebudayaan muncul dalam pemerintahan kolonial, seperti terbukti dalam penelitian Gouda. Bukunya, *Dutch Culture Overseas* (1995),

memberikan penilaian yang luas tentang hidup dan pemerintahan di Hindia Belanda pada abad ke-20. Karya Gouda membantu dalam menempatkan pemerintahan kolonial Belanda sebagai versi liberal dari pemerintahan kolonial dan menjelaskan mengapa kebudayaan menjadi lebih menonjol sebagai bidang kebijakan selama periode ini.

Metode yang digunakan orang-orang Belanda untuk menuntut pemerintah kolonial adalah titik kebanggaan nasional Belanda. Sebagai pemain kecil di Eropa, Belanda merasa bahwa mereka tidak bisa dan tidak seharusnya memerintah dengan kekerasan. Sebaliknya, banyak administrator kolonial Belanda "melihat peran utama mereka sebagai salah satu kekuatan yang mengatur wilayah mereka dengan lebih banyak belajar antropologi, lebih besar kepekaan terhadap budaya, dan keterampilan politik yang lebih baik daripada kekuasaan kolonial lainnya di Asia" (Gouda 1995: 41). Pengetahuan budaya adalah salah satu unsur dalam pemerintahan kolonial Belanda karena menyediakan sumber daya untuk pemerintahan yang "terampil". Gouda menulis:

Sejak akhir abad kesembilan belas, pemerintahan kolonial Belanda mengungkapkan simetri yang luar biasa antara keinginan akan pengetahuan dan keinginan akan kekuasaan. (...) Dengan kata lain, beasiswa adat di Indonesia-kolonial, yang telah tertanam sangat dalam pada tahun 1920-an, jelas-jelas dipandang harus dan sejalan dengan logika kekuasaan kolonial (1995: 43).

Negara Hindia Belanda, yang telah menunjukkan relatif sedikit minat dalam penelitian budaya sebelum periode politik etis, "memegang erat-erat perannya sebagai sponsor setia" bagi penelitian budaya, dalam proses merekonstruksi apa yang sebelumnya dianggap sebagai "kebijaksanaan esoterik" atau "hobi aneh" dari orang-orang aneh menjadi "alat yang penting untuk menciptakan pemerintahan kolonial yang benar-benar 'tercerahkan'" (1995: 225).

Adat didefinisikan dalam Ensiklopedia Hindia Belanda (*Encyclopaedia of the Dutch East Indies*) sebagai "kebiasaan dan praktik yang memandu setiap aspek kehidupan pribumi: hubungan sosial, pertanian, perawatan orang sakit, pengaturan peradilan, pemujaan leluhur, penguburan orang mati, permainan dan hiburan populer, dll." (*Encyclopaedie van Nederbndsche-Indie* 1917: 6). Penelitian adat melengkapi negara kolonial dengan kategori dan pengetahuan tersendiri yang dimanfaatkan dalam menjalankan pemerintahan. Sembilan belas

atau dua puluh wilayah adat yang berbeda dipetakan berdasarkan penelitian etnografis. Gouda menulis dalam kaitannya dengan bidang hukum bahwa:

tugas ahli hukum adat Belanda adalah untuk menyusun satu demi satu dan membuat indeks data pada masing-masing wilayah hukum adat yang terpisah-pisah. Hal ini akan mengarah pada pembangunan sebuah taksonomi keseluruhan yang bisa memungkinkan para pegawai negeri Eropa dan para pelayan mereka dari penduduk pribumi untuk menggunakan jenis penalaran hukum yang sebisa mungkin memperkuat proses hukum di hamparan besar nusantara (1995: 57).

Pemerintah kolonial yang baik akan bersandar pada pengetahuan tentang praktik dan proses dari penduduk pribumi.

Masuknya beasiswa adat ke pemerintahan kolonial memungkinkan negara kolonial untuk merumuskan tugasnya sejalan dengan komitmen "etis"-nya yang Pemerintah Belanda melihat tugas mereka adalah untuk memelihara "pengembangan organik masyarakat pribumi dalam rangka memungkinkan mereka untuk berkembang" (Gouda 1995: 39). Sebaliknya, Sri Lanka dimana adat dan tradisi lokal itu harus ditimpa oleh model masyarakat sipil Inggris (Scott 1995), "juru bicara tidak resmi" untuk kolonialisme Belanda Arnold de Kat Angelino (1931: 464) menulis bahwa Belanda harus menghormati "keanekaragaman organik" dari kehidupan orang Indonesia dan "mengatur peran yang tepat dari semua organisme individual yang membentuk keseluruhan" dalam rangka untuk mengawasi "fungsi yang tepat, organ yang tepat, sendi yang tepat. Sebuah konsep sentral dari bentuk manajemen kolonial Belanda adalah sintesis budaya yang sebagaimana ditulis Gouda "mensyaratkan pernikahan yang bahagia antara wawasan-wawasan yang sistematis, dan di atas semuanya, yang sensitif dari para pegawai sipil Eropa adat istiadat dan lembaga-lembaga yang asli Indonesia yang telah bertumbuh secara organik dari waktu ke waktu dan akan terus melakukannya di bawah pengawasan Belanda"<sup>1</sup> (1995: 51).

1 Benda juga berkomentar tentang "modernisasi" model Belanda yang mendasari dasar reformasi sampai akhir tahun 1920 (1966: 601). Ia juga mengamati bahwa reformasi tahun 1930-an bertujuan untuk membalikkan kecenderungan ini melalui dua langkah. Pertama, bentuk pemerintahan tidak langsung yang didasarkan pada kelompok etnis adalah untuk menggantikan kelompok teritorial dan, kedua, posisi pemerintahan Belanda di daerah diperkuat tanpa memberikan pendidikan atau kesempatan untuk penguasa pribumi atau PNS. Terlepas dan adanya perubahan ini, kedua rangkaian reformasi ini adalah taksonomi budaya yang evolusioner dan bermanfaat. Perbedaannya adalah bahwa yang pertama

Pemerintahan kolonial Belanda selama periode politik etis tidak bertujuan untuk membentuk kembali masyarakat Indonesia tetapi untuk memandu proses budaya "organik" alami menuju evolusi mereka dan dengan berbuat demikian mengawasi peningkatan penduduk pribumi. Dari perspektif ini, munculnya kebudayaan dalam kebijakan saat ini adalah produk dari pemerintahan negara di sebuah wilayah kolonial. Kebudayaan dijadikan sebagai bagian dari perlindungan luas negara dan menjadi prinsip pengorganisasian tata ruang yang berkelanjutan dari negara di Indonesia. Orang-orang pribumi Indonesia bernasib buruk dalam taksonomi budaya yang mendukung kelanjutan pemerintahan Belanda. Mereka dikategorikan berkapasitas kurang untuk berpartisipasi penuh dalam masyarakat kolonial dan hak-hak kewarganegaraan penuh. "Proses organik" yang dihasilkan dalam tahap pematangan yang cocok untuk otonomi Hindia Belanda akan terwujud, menurut Gubernur Jenderal de Jonge pada tahun 1936, dalam 300 tahun berikutnya lagi.<sup>2</sup> Selain melegitimasi kekuasaan kolonial, kategori pluralisme budaya juga mendukung taktik "*divide et impera*" oleh negara Belanda dalam menghadapi ancaman oposisi yang bersatu baik dari kelompok nasionalis maupun kelompok Islam.

Penggunaan pengetahuan budaya dalam pemerintahan kolonial tidak harus dipahami sebagai peristiwa yang terisolasi tetapi sebagai unsur perubahan yang lebih luas dalam teknik pemerintahan. Penelitian Ann Stoler (1995) yang mengeksplorasi bagaimana teknologi ras dan kelas dikembangkan di Eropa dan wilayah-wilayah kolonial mereka memperlihatkan taksonomi yang mendasari munculnya teknik baru pemerintahan di Eropa. Stoler berpendapat bahwa taksonomi rasial digunakan untuk membedakan populasi dalam rangka menentukan batas-batas internal dan eksternal bangsa dan untuk menghubungkan moral individu dan perilaku dengan kekuatan nasional dalam rasionalitas liberal pemerintah (1995).<sup>3</sup> Misalnya, meskipun tahun

bertujuan untuk memodernisasi lebih cepat bersamaan dengan model Barat sedangkan yang kedua mengambil pendekatan yang lebih konservatif yang menekankan kontrol Belanda yang berkelanjutan dan laju perubahan yang lebih lambat.

- 2 De Jonge, seorang konservatif yang menentang otonomi Hindia Belanda, mengatakan hal ini dalam sebuah wawancara dengan harian Sumatra Utara *Deli Courjnt*. Kutipan telah direproduksi dalam Benda (1966: 90-91, i'118). Lihat Gouda (1995: 25) untuk pembahasan lebih lanjut tentang sikap de Jonge terhadap pemerintahan kolonial. Keputusan Kerajaan tanggal 16 November 1938 sebagai jawaban atas permohonan Soetardjo untuk pemerintahan sendiri menyatakan bahwa "pematangan" ke tahap kemerdekaan akan memakan waktu beberapa dekade jika tidak berabad-abad (Gouda 1995: 63).
- 3 Banyak penulis telah mencatat bagaimana koloni digunakan sebagai laboratorium sosial untuk mengembangkan teknologi pemerintah dan pengetahuan ilmiah sebelum diimpor kembali ke pusat-pusat kota besar mereka. Lihat Gouda (2000) dan Rabinow (1989).

1848 menandai awal dari negara parlementer-liberal Belanda "yang dicirikan oleh adanya intervensi borjuis filantropis untuk mengangkat isu lingkungan dalam negeri dari kelas pekerja domestik." itu juga merupakan tahun di mana dualisme rasial diabadikan dalam pembuatan hukum Hindia Timur (Stoler 1995: 120). Jadi sementara ras cenderung untuk menyatukan populasi di Eropa dan menyebabkan inklusi lebih besar dalam program-program sosial, hal itu menjadi lebih bertingkat lagi di Hindia Timur. Meskipun politik etis memperkenalkan program yang ditargetkan untuk penduduk pribumi Indonesia, stratifikasi rasial masih membelah baik orang-orang Eropa dari program-program budaya pribumi Indonesia dan mendasari apa yang disebut sebagai fungsi "membudayakan" dari program itu sendiri.

### Kebijakan Budaya untuk Orang-Orang Eropa

Bukanlah suatu kebetulan bahwa kebijakan budaya dimulai pada saat negara-negara borjuis semakin berusaha untuk mengubah sikap dan perilaku para warganya. Tony Bennett, dalam studinya tentang museum-museum di Inggris, mengamati:

Pada abad kesembilan belas [...] pendukung paling bersemangat untuk museum-museum publik, perpustakaan bebas dan sejenisnya biasanya berbicara tentang mereka dalam hubungannya dengan pengadilan, penjara, rumah-rumah penampungan sosial dan. lebih biasa-biasa lagi, penyediaan sanitasi umum dan air tawar. Lembaga-lembaga kebudayaan publik disamakan dengan program pendidikan dan sanitasi. Untuk [pembela museum awal William Stanley) Jevons, perpustakaan bebas hanyalah salah satu di antara banyak mesin "untuk beroperasi pada kelompok penduduk yang lebih miskin" (1998: 109).

Negara Inggris mensponsori sistem kapiler difusi budaya karena keyakinan bahwa perhatian terhadap budaya borjuis akan mengubah perilaku dari kelas pekerja, yang menciptakan perilaku sosial yang lebih halus. Lembaga-lembaga kebudayaan pada awalnya dipandang sebagai sekutu yang diperlukan untuk sanitasi dan pendidikan karena kekuatan yang dianggap semi-mistik dari objek budaya untuk mengubah melalui sifat estetikanya, tetapi kemudian karena nilai edukatif apabila dibingkai dengan benar dalam konteks sebuah lembaga kebudayaan yang dikelola dengan baik.

Hierarki ras menjadi lebih penting untuk institusi budaya dengan pertumbuhan ilmu pengetahuan alam dalam tiga puluh tahun terakhir pada abad ke-19. Koleksi ilmu alam, termasuk disiplin-disiplin yang bermunculan seperti etnologi, antropologi, geologi, dan arkeologi, menyediakan bagi negara alat-alat pendidikan terstruktur sekitar konsep evolusi Darwin (Bennett 1998), dengan kesamaan luas untuk taksonomi budaya di Hindia Timur Belanda. Pentingnya Darwin untuk praktik museum adalah bahwa para pengunjung bisa melihat diri mereka pada skala evolusi. Dalam cara yang sama bahwa suksesi evolusi mempengaruhi tampilan, pemerintahan liberal menginginkan warganya ke arah pengembangan yang tertata. Museum, menurut pendapat Bennett (1998), lebih dari sekadar alat untuk membenarkan dominasi kulit putih Eropa di koloni dan pembuatan kebijakan ras, gender, dan hierarki kelas di dalam suatu bangsa. Ini juga merupakan alat pendidikan yang penting yang memanfaatkan ras, kelas, dan jenis kelamin untuk membentuk kewargaan Eropa.

Di Hindia Timur, lembaga-lembaga didirikan entah untuk orang Eropa atau pribumi Indonesia, sering kali dengan tujuan yang berbeda. Sebuah contoh penting dari lintasan kebijakan budaya Eropa adalah salah satu museum yang paling awal di Asia, yang didirikan di Batavia pada tahun 1778.<sup>4</sup> Paul Michael Taylor memberikan pernyataan tentang museum:

Namun, lembaga pengumpulan dan pengawasannya dilakukan oleh orang-orang Eropa, seperti metode ilmiah yang menjunjung tinggi tradisi mengumpulkan dan dirayakan oleh museum. Jadi museum merangkum dan memperkuat rasa memiliki budaya hierarki yang lebih maju dalam diri orang Eropa, bahkan dalam kedok merayakan budaya bangsa lain yang objek-objeknya dikumpulkan itu (1995: 106).

Jadi, sebuah museum ada bagi bangsa Eropa di Indonesia sejak akhir abad ke-18. Namun, kegiatan dan lembaga budaya bangsa Eropa mengalami ekspansi

4 Lahirnya Museum Nasional Indonesia terkait dengan sejarah beasiswa Belanda untuk Indonesia. Perdebatan dalam Masyarakat Ilmu Pengetahuan Belanda (*Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen*, didirikan pada tahun 1752) atas pendirian cabang kolonial di Batavia mengarah kepada berdirinya sebuah organisasi ilmiah independen yang bernama Masyarakat Seni dan Ilmu Pengetahuan Batavia (*Bataviaasch Genootschap van Kunsten en Wetenschappen*), yang permulaannya menandai awal dan museum dan koleksi yang kemudian menjadi koleksi nasional.

terbesar mereka hanya setelah tahun 1900.' Pemerintah kolonial mulai berinvestasi lebih besar dalam arkeologi pada saat yang sama dan membentuk Komisi Purbakala (*Oudheidkundige Commissie*) pada tahun 1901, dan membiayai kegiatan restorasi candi Borobudur antara 1907 dan 1911. Sebuah contoh dari pertumbuhan simultan kegiatan non-pemerintah adalah Lingkaran\* Lingkaran Budaya (*Kunstkringcn*). Lingkaran Budaya yang pertama didirikan pada tahun 1901 di Batavia dan segera Lingkaran Budaya lainnya didirikan di kota-kota dimana ada kehadiran Belanda. Pada tahun 1930, Lingkaran Budaya beranggotakan gabungan dari sepuluh ribu orang dan mempromosikan konser dari musisi tenar Eropa dan pameran lukisan orang-orang Eropa, kesenian pribumi yang dilindungi, dan mempromosikan teater dan bioskop (Furnivall 1967).

#### Kebijakan Budaya bagi Orang-Orang Indonesia

Sebuah contoh utama dari lintasan berbeda yang diikuti oleh lembaga budaya untuk orang-orang pribumi Indonesia adalah perusahaan percetakan dan penerbitan milik pemerintah kolonial yaitu Balai Pustaka. Balai Pustaka memiliki asal usul dalam sebuah komite yang didirikan pada tahun 1908 untuk mempelajari masalah bacaan populer (*Commissie voor de Volkslectuur*) yang kemudian menjadi Kantor Urusan Kesusastraan (*Kantor voor de Volkslectuur*) pada tahun 1917. Pada tahun 1920, ia memiliki kantor percetakan sendiri yang mengkhususkan diri dalam pencetakan dan penjiilidan buku. Balai Pustaka adalah produk dari dua kecenderungan dalam pemerintahan kolonial Belanda. Pertama, itu adalah bagian dari tujuan jangka panjang dari standardisasi bahasa lokal dan, khususnya, Melayu untuk membantu pelaksanaan pemerintahan yang efisien dan efektif dari koloni Hindia Belanda (Maier 1993). Kedua, pendiriannya merupakan suatu ekspresi perhatian politik etis untuk kesejahteraan sosial yang berusaha untuk mengubah perilaku dan atribut dari penduduk pribumi melalui keterlibatan dalam kesusastraan. Tujuan ini dibenarkan oleh sebuah entri tentang sastra di *Netherlands Indies Encyclopaedia* tahun 1917, yang menyatakan bahwa pemerintah menyadari "bahwa kemampuan membaca dapat membawa semua jenis hasil yang tidak diinginkan kecuali dalam kasus bahwa akan diurus penyediaan materi yang baik dan tidak mahal" ("Volkslectuur" 1917,

5 Furnivall (1967) memberikan sebuah survei yang luas terhadap pertumbuhan kegiatan budaya di antara bangsa Kropa. Ia menyatakan: "Gerakan Hiis memulai era baru dalam kemajuan intelektual" (1967: 416).



dalam Kimmen 1981: 88-9). Dengan kata lain, Balai Pustaka merupakan sebuah instrumen yang melaluinya negara mencoba menyatakan ukuran kontrol atas perkembangan budaya subjek-subjek pribumi di mana negara melihat bahwa pasarnya tidak memadai.

Balai Pustaka menerbitkan tiga jenis buku: buku anak-anak, buku praktis (tentang hal-hal seperti memasak, bercocok tanam, dan pembiakan hewan), dan sastra dewasa. Dalam publikasi sastra Balai Pustaka untuk pembaca dewasa, Merle Ricklefs (2001) menegaskan bahwa Balai Pustaka memiliki tiga tugas: publikasi karya-karya klasik dalam bahasa daerah; terjemahan dan adaptasi dari karya-karya sastra Barat ke dalam bahasa Melayu; dan publikasi sastra bahasa Melayu yang baru. Namun, direktur pertama Balai Pustaka, Douwe Adolf Rinkes, berencana untuk menerbitkan terbitan berkala "dalam sejumlah bahasa orang-orang Indonesia" dan almanak populer Balai Pustaka, yang terjual 100.000 eksemplar, diterbitkan dalam empat bahasa: Jawa, Melayu, Sunda, dan Madura (Drcwcs 1961: 432-3). Makalah-makalah juga diterbitkan dalam bahasa Melayu, Jawa, dan Sunda secara berkala setiap minggu, dua mingguan, atau bulanan.

Kantor Urusan Kesusastraan sangat membantu peredaran buku-buku Balai Pustaka. Bentuk utama dari sirkulasi adalah pendirian perpustakaan di sekolah-sekolah publik berbahasa Melayu bagi anak-anak pribumi. Pada tahun 1914, ada 680 perpustakaan, 1.618 pada tahun 1920 dan 2.528 pada tahun 1930 (Furnivall 1967).<sup>6</sup> Agen-agen lokal ditunjuk untuk penjualan buku di mana munculnya permintaan menunjukkan bahwa terdapat pembeli. Namun, para agen tersebut tidak bertahan lama dengan ukuran pasar yang kecil. Sebaliknya, negara mengirimkan van-van bermotor pengangkut buku untuk membantu penjualan dan distribusi. Balai Pustaka memiliki sirkulasi yang luar biasa mengingat tingkat melek huruf yang rendah. Pada tahun 1920, misalnya, 100.000 buku dijual dan tercatat ada satu juta pinjaman (Ricklefs 2001). Balai Pustaka didirikan karena kekurangan yang dirasakan dalam bacaan-bacaan yang diproduksi di Hindia Belanda untuk penduduk pribumi di mata para administrator kolonial Belanda. Menurut Rinkes, Balai Pustaka ditujukan untuk menyediakan bahan bacaan yang akan "memuaskan keinginan masyarakat untuk membaca dan memajukan pengetahuan mereka, sebanyak dan sesuai dengan standard ketertiban kontemporer. Dengan demikian, segala sesuatu yang

6 Angka-angka ini belum termasuk perpustakaan bahasa Belanda.

dapat merusak kekuasaan Pemerintah dan keamanan negara harus dibersihkan." Rinkes mendaftarkan fungsi lain Balai Pustaka sebagai lembaga untuk mencegah "konsekuensi yang tidak diinginkan yang dapat merusak hukum dan ketertiban" karena "bahan bacaan berbahaya dari penjual buku yang niatnya kurang tidak murni dan oleh orang yang ingin membakar-bakar perasaan" (Rinkes 1923: 13, dalam Tickell 1982). Kebijakan editorial Balai Pustaka menguatkan komentar Rinkes. Balai Pustaka tidak akan menerbitkan buku-buku dengan nada yang jelas-jelas religius karena ia mengambil sikap netral pada agama; ia tidak akan mempublikasikan karya-karya yang berisi pandangan politik yang bertentangan dengan pemerintah; dan ia tidak akan mempublikasikan sastra apa pun yang "tidak bermoral" (Teeuw 1967: 14). Kesusastraan pra-Balai Pustaka yang dikritik oleh Rinkes di atas sekarang dikenal sebagai bacaan liar. Bacaan liar ditandai dengan tingkat kemandirian dari kontrol negara baik dalam bentuk maupun isi. Dalam banyak kasus, materinya "jelas-jelas politis", yang berhubungan langsung dengan gerakan nasionalis dan ditulis oleh tokoh-tokoh politik yang aktif (Tickell 1982: 11).

Tabel 2.1: Pemilahan strategis Balai Pustaka dan publikasi bacaan liar

Balai Pustaka	Bacaan Liar
Apolititis	Politis
Moral	Tidak Bermoral
Sastra yang Baik	Sastra yang di Bawah Standard

Operasi perintah hierarkis dalam budaya yang disebutkan dalam pengantar bab ini dapat diidentifikasi dalam pemilahan strategis antara bacaan liar dan sastra Balai Pustaka yang melekat dalam komentar Rinkes dan kebijakan editorial Balai Pustaka itu. Tulisan-tulisan politik diberi label "subversif\*" dan tidak dianggap sastra yang baik. Paul Tickell menulis: "Di mata Balai Pustaka, sastra berarti apolitis. Tulisan politis berarti bacaan liar dan dihilangkan sebagai bacaan "di bawah Standard" (1982: 195). Tentu saja, hubungan hierarkis antara dua bentuk bahan bacaan yang dibangun oleh Balai Pustaka (dirincikan dalam tabel 2.1) terkait erat dengan manajemen budaya negara kolonial terhadap penduduk pribumi. Negara kolonial menunjukkan niat untuk mereformasi sikap-sikap dan perilaku yang dianggap menghalangi cita-citanya untuk membangun orang-orang pribumi.

Penelitian Paul Tickell tentang Balai Pustaka menyediakan sejumlah wawasan ke dalam praktik lembaga tersebut, khususnya kebijakan editorialnya. Sementara argumen Tickell adalah tentang pembentukan kanon sastra Indonesia, pandangannya tentang perubahan yang dibuat untuk novel Balai Pustaka, seperti *Salah Asuhan* (Muis 1928) menggambarkan reformasi fungsi Balai Pustaka. Naskah asli *Salah Asuhan*, yang disampaikan oleh penulis dan aktivis nasionalis Abdul Moeis, dinilai melanggar "kepekaan moral dan politik" para editor Balai Pustaka (1928). Penyebab utama pelanggaran adalah penggambaran karakter utamanya yang adalah seorang wanita Belanda, yang dalam naskah asli novel "dicurigai secara moral sebagai penyebab kehancuran pernikahan, serakah, rakus dan akhirnya [digambarkan] sebagai pelacur" (Tickell 1982 : 197). Dalam versi yang ditulis ulang, sosok wanita Belanda itu menjadi wanita setengah-Percancis, setengah-Indonesia, dan penyebab kehancuran pernikahan digeser ke karakter seorang pria Indonesia dan pengkhianatannya terhadap tradisi. Novel-novel lainnya ditolak karena alasan moral, seperti *Belenggu* karya Armijn Pane karena penggambarannya tentang perzinahan. Naskah asli bahasa Sunda karya Suwarsih Djojopuspito untuk *Buiten het Geveel*, yang diidentifikasi oleh beberapa komentator sebagai novel unggulan pada masa itu (Teeuw 1967), pada awalnya ditolak karena mengandung terlalu sedikit pengajaran dan tidak ditulis dalam gaya yang cukup sederhana (Foulcher 1993b). Karena Balai Pustaka memiliki hampir monopoli tunggal untuk mendefinisikan apa itu sastra yang serius, maka subjek dan sikap yang berlabel subversif secara moral dan politik oleh negara kolonial diberi label sastra yang tidak memenuhi syarat bagi sastra yang serius dan manuskrip-manuskrip termasuk subjek dan sikap seperti itu lebih sulit mendapatkan peluang untuk diterbitkan dan mengalami sirkulasi yang rendah.

Semakin tinggi kualitasnya, maka harga bersubsidi dan sirkulasi ekstensif materi Pustaka Balai menjadi efektif menghapuskan publikasi bacaan liar pada akhir tahun 1920-an. Dampak kedua dari strategi budaya yang digunakan di Balai Pustaka adalah pembentukan Standard estetika baru yang diidentifikasi dengan tulisan sastra apolitis. Tickell menulis:

Balai Pustaka tidak pernah mengungkapkan perannya dalam istilah politik langsung, yaitu, penghapusan sastra oposisi politik partisan, meskipun ia memang melihat dirinya berfungsi "meningkatkan" Standard penerbitan dan sastra. Bagaimanapun, Standard yang digunakan penuh beban - tidak

termasuk bermotif politik, apa pun yang mungkin dapat ditafsirkan sebagai anti-Belanda, yang melabeli semua kecuali materi yang diterbitkan resmi sebagai bacaan liar dan para penerbitnya disebut sebagai orang "dengan niat tidak murni"(1982: 196).

Bentuk-bentuk baru sastra yang tidak sesuai dengan standard, seperti fiksi populer komersial, roman *picisan*, ditolak karena bersifat "populer" dan karena itu di bawah Standard. Standard estetika yang ditetapkan oleh Balai Pustaka memiliki efek yang panjang dan berkelanjutan pada kritik sastra yang dimasukkan ke dalam debat sastra Indonesia di kemudian hari (Foulcher 1993b). Pada tahun 1920-an dan 1930-an Belanda mulai menjauh dari politik etis dan berpaling ke arah relativisme budaya dan determinisme rasial. Perubahan kebijakan pemerintahan tercermin dalam Balai Pustaka, yang menjadi lebih konservatif dan kurang toleran. Perubahan sosial yang telah dimulai oleh politik etis telah mengasumsikan pada sekitar 1930-an suatu gelagat kemerdekaan dari negara Belanda. Harry Benda menulis:

Penghentian Politik Etis secara progresif terutama disebabkan oleh fakta bahwa reformasi politik dan administratif, pendidikan Barat dan legislasi kesejahteraan, meskipun telah dimaksudkan dengan sangat baik, telah berpadu kuat dalam melepaskan angin puyuh akibat-akibat yang tak terduga dan sangat menggelisahkan yang tampak mengancam fondasi yang paling utama dari masyarakat kolonial. Dengan kata lain, gelombang perubahan berjalan lebih cepat dari sebelumnya, tetapi mereka semua bermaksud dan bertujuan mempengaruhi bank-bank yang disewa oleh para pendukung Politik Etis (1958: 36).

Ungkapan Benda tentang "akibat-akibat yang tak terduga dan sangat menggelisahkan" mengacu pada nasionalisme Indonesia.

Debat Budaya antara Kaum Nasionalis pada Tahun 1930-an

Kaum nasionalis memiliki hubungan yang rumit dengan munculnya ide-ide bangsa Eropa tentang pemerintahan, struktur kekuasaan tradisional, dan negara kolonial. Mereka menerima dan menolak unsur pemerintahan kolonial dan praktik-praktik lokal dan berbagai ragam nasionalisme berkembang pada paruh pertama abad ke-20. Faktor kunci dalam pertumbuhan gerakan nasionalis

adalah pendidikan kebarat-baratan yang diberikan oleh politik etis pemerintah kolonial. Hampir semua nasionalis telah menerima pendidikan tersebut (Van Niel 1960). Organisasi-organisasi nasionalis mulai tumbuh setelah pembentukan Budi Utomo pada tahun 1908 dan berkembang biak pada paruh pertama abad ke-20, seringkali dalam menghadapi represi oleh negara kolonial. Dalam paruh kedua tahun 1920-an kaum nasionalis muda dari berbagai daerah dan etnik membentuk sejumlah klub studi di lembaga-lembaga pendidikan di Jawa. Pada konferensi tahun 1928 mereka mengambil "Sumpah Pemuda" dengan tiga cita-cita: "satu Tanah Air, Indonesia; satu bangsa, Indonesia; dan satu bahasa, bahasa Indonesia, bahasa persatuan". Namun, represi Belanda segera mengikutinya dan gerakan nasionalis secara efektif disingkirkan oleh Belanda selama 1930-an meskipun sentimen nasionalis semakin berkembang.

Dua kelompok utama dari kaum nasionalis muda memberikan pengaruh yang besar atas politik dan kebijakan di Indonesia setelah 1927. Soekarno muncul sebagai pemimpin nasionalis dengan basis dukungan yang luas, yang menganjurkan posisi yang meliputi aspek Islam, Marxisme, dan nasionalisme. Alternatif lain adalah sekelompok pemimpin sosialis-nasionalis berpendidikan Barat (Hatta, Sutan Sjahrir, Ali Sastroamidjojo, dan Sukiman Wirjosandjojo) dengan pendidikan internasional (terutama Belanda) yang menyukai strategi kaderisasi. Kedua kelompok tersebut sama-sama memilih perlawanan politik terhadap kekuasaan kolonial Belanda dengan metode kooperatif. Namun, dalam menghadapi penangkapan atau pengasingan terhadap para pemimpin yang lebih radikal dan peningkatan represi Belanda terhadap kegiatan politik dan organisasi yang aktif secara politik, gerakan nasionalis semakin berada di bawah kepemimpinan moderat yang mengedepankan dialog dengan Belanda dalam rangka mencapai kemerdekaan melalui lembaga-lembaga politik yang ada (Ricklefs 2001).

Pada awal 1930-an, sekelompok intelektual Indonesia yang berpendidikan Barat memulai upaya untuk mengartikulasikan pengimbang budaya untuk gerakan politik nasionalis. Forum utama untuk diskusi kaum nasionalis Indonesia terkait budaya adalah jurnal sastra *Pujangga Baru*, yang dimulai melalui kolaborasi antara editor kolom sastra di Balai Pustaka terbitan bahasa

7 Soekarno adalah tokoh nasionalis yang paling populer di Indonesia dalam dua dekade sebelum kemerdekaan, dan merupakan Presiden pertama Indonesia. Latar-belakangnya dan ide-idenya dibahas dalam bab berikutnya karena pengaruhnya pada semua kebijakan, termasuk kebijakan budaya, dan tahun 1950.

Melayu, *Pandji Poestaka*, Sutan Takdir Alisjahbana dan penulis dan penyair, Armijn Pane. Munculnya jurnal tersebut menimbulkan beberapa kritik dari kalangan nasionalis-politis yang pada saat itu berkomitmen pada gerakan non-kooperasi, sebuah visi politik nasionalis yang radikal. Mereka mempertanyakan keterkaitan jurnal itu dengan Balai Pustaka dan pentingnya kontribusi jurnal sastra pada kesadaran bangsa Indonesia. Keterkaitan antara kelompok yang didefinisikan oleh Heather Sutherland sebagai "nasionalis-budaya" (1968: 116) dan gerakan politik menjadi lebih dekat selama tahun 1930-an. Negara kolonial, sembari meningkatkan represinya atas kegiatan politik, membiarkan jalur budaya untuk ekspresi nasionalis terbuka dan *Pujangga Baru* didefinisikan kembali oleh para editornya untuk berada di dalam ruang ini.

*Pujangga Baru* merupakan pusat perdebatan tentang mendefinisikan kebudayaan Indonesia yang dilakukan oleh intelektual Indonesia dari pertengahan 1930-an sampai tahun 1942. Volume perdana *Pujangga Baru* berorientasi pada kritik sastra. Dalam monografinya tentang *Pujangga Baru*, Keith Foulcher mengidentifikasi perubahan kebijakan editorial pada awal volume kedua Mei 1934 yang memasukkan "isu-isu yang secara luas berbasis sosial dan budaya" (1980: 19). Perubahan ini telah dikonfirmasi pada tahun 1935 pada awal volume ketiga, ketika editorialnya menjelaskan tujuan *Pujangga Baru* untuk "pembentukan, pengorganisasian dan promosi budaya baru, budaya persatuan" ("Tahun yang ketiga" 1935). Dengan demikian, gerakan nasionalis politik dan budaya menyatu dalam fokus mereka pada kebudayaan Indonesia dan mengarah pada situasi dimana *Pujangga Baru* "mendominasi dunia intelektual" Indonesia dari 1935 sampai invasi Jepang di 1942\* (Sutherland 1968: 127).

Latar belakang nasionalis budaya memiliki suatu tingkat kesamaan yang besar sebagaimana dapat dibuktikan dengan pemeriksaan terhadap kontributor utama *Pujangga Baru*. Hampir semua kontributor utama adalah orang-orang yang berpendidikan Belanda, telah mengalami transformasi kesadaran ziarah birokrasi dari sistem tersebut ke markas besar kolonial Batavia,<sup>9</sup> dan menggunakan bahasa Belanda sebagai sarana utama mereka untuk

8 Sementara *Poedjingga Bjrcte* dan perdebatan budaya yang berlangsung di halaman-halamannya terbitannya adalah yang paling menyita perhatian dan terkemuka pada waktu itu, harus dicatat bahwa seniman di bidang lain seperti seni lukis (khususnya seniman Persagi (Sudarmaji 1990)) dan teater (Brown 2001) juga terlibat dalam gerakan nasionalis dan mengembangkan perspektif mereka sendiri tentang kebudayaan Indonesia.

9 Nama kolonial untuk Jakarta.

berkomunikasi dengan orang Indonesia dari kelompok etnis lain. Penyebaran etnik dari para penulis *Pujangga Baru* mencerminkan keakraban Sumatra yang lebih besar dengan bahasa Melayu dan karenanya bahasa Indonesia yang sedang mereka coba kembangkan. Dari keduapuluh-lima kontributor utama, enam belas di antaranya beretnik Sumatera, tiga Jawa dan enam dari etnik lainnya. Namun, perbedaan etnik diminimalkan oleh kesamaan utama mereka, yang dirangkum oleh Sutherland sebagai "dampak modernisasi kolonialisme Belanda di abad kedua puluh dan naiknya hasil inteligensia dari Barat kaum terdidik perkotaan, tempat dimana mereka berada" (1968: 110).

### Kebijakan Budaya dan Polemik Kebudayaan

"Debat Besar", terlepas dari konotasi tunggalnya, sebenarnya merupakan serangkaian pertukaran antara penulis yang berbeda dalam berbagai hal yang berkaitan dengan pembentukan budaya nasional. Ia mendapatkan momentum penuh pada tahun 1935, yang melihat pertama dari serangkaian polemik kebudayaan, yang beberapa di antaranya dikumpulkan bersama dalam *Polemik Kebudayaan* karya Achdiat Mihadja (pertama kali diterbitkan pada tahun 1948/49). Debat-debat ini, yang lebih sebagai sastra yang dihasilkan oleh nasionalis budaya, menderita keterbatasan dalam hal latar belakang dan kepercayaan diri para penulisnya. Foulcher, misalnya, menyatakan perdebatan tersebut sebagai "serangkaian pernyataan dan kontra-pernyataan tentang kebanggaan nasionalis dan rasa percaya diri" (1980: 25) ketimbang sebagai upaya untuk membangun solusi konkret untuk masalah budaya. Terlepas dari keterbatasannya, perdebatan tersebut masih merupakan sebuah momen sejarah yang penting untuk diskusi tentang identitas dan kebudayaan Indonesia. Kebanyakan analisis perdebatan budaya, terlepas dari lingkupnya yang luas, telah difokuskan pada hubungan mereka terhadap perkembangan sastra Indonesia (Foulcher 1980; Teeuw 1967).<sup>10</sup> Di bawah ini saya menganalisis awal polemik budaya itu, yang diterbitkan ulang dalam *Polemik Kebudayaan* (Mihadja 1998), dari perspektif kebijakan budaya. Hal ini memerlukan pergulatan dengan keberbudayaan, yang didefinisikan dalam pengantar sebagai kombinasi dari wacana yang menghasilkan budaya sebagai bidang sosial, dan memberi arti bagi objek-objek budaya, praktik dan ruang, dari kaum nasionalis

10 Pengecualian adalah artikel karangan Sutherland (1968) yang berjudul "I'udiangga Baru: Aspects of Indonesian Intellectual Life in the 1930s".

pada tahun 1930-an. Terlepas dari adanya kendala pada masa-masa ini, kaum nasionalis masih mendebat soal representasi dari pemerintahan kolonial sambil meminjam banyak dari ide-ide dan praktik-praktik mereka.

Polemik kebudayaan awal dimulai sebagai pertukaran gagasan antara Alisjahbana dan Sanusi Panc, dua dari nasionalis budaya yang paling menonjol dan peserta yang paling aktif dalam perdebatan budaya tersebut. Pertukaran pertama ini telah menjadi yang paling banyak ditinjau (Foulcher 1980; Teeuw 1967) dan posisi yang diambil oleh kedua penulis tidak begitu banyak berubah selama berlangsungnya perdebatan tersebut. Dengan demikian, pertukaran seperti ini telah menjadi wakil dari perdebatan-perdebatan yang ada pada masa itu dan merupakan tempat yang sangat baik untuk menganalisis bagaimana budaya telah digunakan oleh nasionalis budaya. Alisjahbana adalah sosok yang dominan di dalam *Pujangga Baru*. Lahir di Sumatera Utara, Alisjahbana dididik di sekolah dasar bahasa Belanda di Bengkulu, Sumatera bagian utara, guru sekolah dasar di Bukittinggi, Sumatera Barat, dan guru pelatihan sebuah akademi di Bandung, Jawa Barat. Dia kemudian pindah ke Batavia (nama lama dari Jakarta) untuk mendapatkan sertifikat kepala sekolah, dan mulai bekerja untuk Balai Pustaka, pertama sebagai editor majalah *Pandji Pustaka*, kemudian sebagai editor sastra dan penulis. Sanusi Panc juga adalah seorang Batak dari Sumatera Utara. Setelah lulus dari sekolah dasar bahasa Belanda di Bengkulu, Sanusi belajar antara tahun 1922 dan 1927 di Sekolah Guru Gunung Sahari yang dijalankan oleh Theosophical Society. Pada tahun 1929 ia melakukan bepergian ke India pada sebuah acara perjalanan yang sangat mempengaruhi opini dan tulisan-tulisannya (Foulcher 1980).

Alisjahbana memulai polemik budaya pertama dengan sebuah artikel berjudul "Menuju Masyarakat dan Kebudayaan Baru" yang diterbitkan dalam *Pujangga Baru* pada bulan Agustus 1935. Dalam artikel itu, Alisjahbana mengidentifikasi tujuannya yaitu melakukan "pembersihan" pemahaman tentang "keindonesiaan". Ia menyatakan bahwa ke-Indonesia-an adalah produk dari abad ke-20 yang harus dibedakan dari budaya yang mendahuluinya, yang ia sebut "pra-Indonesia". Semangat yang dinamis dan mempersatukan dari keindonesiaan merupakan hasil interaksi dengan Barat dan mewakili tahap baru dalam pengembangan wilayah, lebih seperti kedatangan budaya India dan Arab ke Nusantara pada abad-abad sebelumnya. Namun, Alisjahbana berpendapat bahwa Indonesia harus melihat ke budaya "dinamis" (Mihardja 1998: 7) Barat sebagai model dan menentang upaya menghubungkan Indonesia



dengan kebudayaan-kebudayaan "pra-Indonesia" yang ia dipandang sebagai menghambat perkembangan budaya (Mihardja 1998: 10)."

Sanusi adalah salah satu yang pertama menanggapi teori Alisjahbana itu. Dalam artikelnya "Kesatuan Indonesia" yang diterbitkan di surat kabar *Soeara Ocmocm* pada tanggal 4 September 1935,<sup>12</sup> Sanusi menyuarakan oposisinya terhadap pembagian Alisjahbana antara kebudayaan Indonesia dan pra-Indonesia, alih-alih menegaskan bahwa masa depan tergantung pada masa lalu. Selain itu, Sanusi menyatakan bahwa karakteristik kebudayaan Indonesia yang umum telah ada dalam seni dan adat sebelum Indonesia mengembangkan kesadaran identitas bersama mereka dan, pada kenyataannya, ada suatu dasar bersama untuk semua kebudayaan lokal yang berbeda. Sanusi juga menentang promosi Takdir untuk kebudayaan Barat di atas semua kebudayaan lain. Sanusi menolak materialisme, individualisme, dan intelektualisme Barat yang, menurut pendapatnya, lebih mengistimewakan materi di atas spiritual dan menundukkan alam. Berbeda dengan Barat, kebudayaan Timur adalah satu dengan alam, dan merawat hal-hal yang bersifat spiritual. Sanusi berpendapat bahwa idealnya yang material dan yang spiritual harus dikombinasikan, yang menempatkan Timur dan Barat pada posisi yang sama dalam pengembangan kebudayaan Indonesia.

Berbeda dengan Balai Pustaka yang melibatkan penggunaan konkret dari sumber daya budaya, polemik kebudayaan itu lebih idealis dan dilakukan pada tingkat intelektual. Alisjahbana dan Sanusi memanfaatkan gagasan abstrak dari kebudayaan, yang di dalamnya dapat diidentifikasi normativitas strategis yang mirip dengan yang digunakan oleh Balai Pustaka. Baik Alisjahbana maupun Sanusi sama-sama mengartikulasikan sebuah agenda yang sama untuk mereformasi bangsa Indonesia dan keduanya menggunakan pemisahan strategis terhadap atribut budaya yang diinginkan dan tidak diinginkan. Pemilahan Alisjahbana tampak lebih mudah dari keduanya. Ia membagi kebudayaan pra-Indonesia dari kebudayaan Indonesia yang kebarat-baratan. Kebudayaan Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Tabel 2.2, adalah dinamis, bebas untuk berubah, modern, dan merupakan hasil dari seluruh rakyat yang bersatu. Di sisi lain, kebudayaan pra-Indonesia tampak sebagai sesuatu yang statis, dirantai

11 Model Alisjahbana ini tidak memungkinkan beberapa unsur budaya lokal untuk "berasimilasi" ke dalam kebudayaan Indonesia tetapi hanya setelah penimbangan yang hati-hati bahwa unsur-unsur tersebut tidak terkait dengan hambatan bagi pembangunan budaya (Alisjahbana 1998: 10).

12 Dicitak ulang dalam *Polemik Kebudayaan* karya Mihardja (1998: 13-24).

oleh tradisi, bersifat tradisional, dan merupakan hasil dari rakyat yang terbagi-bagi. Pada bagian penutupan artikel yang tampak emosional, Alisjahbana meyakinkan para pembacanya untuk mengambil visinya tentang Indonesia dan meninggalkan sifat-sifat yang bertautan dengan kebudayaan pra-Indonesia.

Tabel 2.2: Pembagian Sutan Takdir Alisjahbana antara Indonesia dan pra-Indonesia

Indonesia	Pra-Indonesia
Kebarat-baratan	Tradisional
Dinamis	Statis
Bebas untuk berubah	Ierikat oleh tradisi
Bersatu	Ierbelah-belah

Pemilahan Sanusi lebih rumit karena modelnya telah dipertentangkan dengan model Alisjahbana dengan pemisahannya yang sederhana antara masa lalu dan masa depan. Sebaliknya, ia mengidentifikasi masa lalu dengan spiritualitas Timur yang subur dan membagi pengaruh Barat ke dalam atribut-atribut material yang diinginkan dan atribut spiritual yang tidak diinginkan. Ia kemudian mulai mengartikulasikan model pilihannya yang merupakan campuran dari atribut yang diinginkan dari pelukisannya tentang budaya Timur dan Barat, sementara menolak atribut yang ia sebut tidak diinginkan. Sanusi menggambarkan modelnya sebagai campuran Faust yang mewakili Barat dan Arjuna yang mewakili Timur:

Arah yang sempurna akan menyatukan Faust dengan Arjuna, yang meleburkan materialisme, intelektualisme dan individualisme dengan spiritualisme, perasaan dan kolektivisme (Mihardja 1998: 17).

Sanusi menyatakan bahwa kebudayaan Indonesia harus ditarik seluas mungkin sebagai dasar yang mungkin termasuk budaya Barat. Dengan demikian, pembagiannya berada di antara pencampuran yang seimbang antara kebudayaan Timur dan kebudayaan Barat, yang ia kontraskan dengan model budaya sepihak yang mengistimewakan salah satu saja, Timur atau Barat. Sanusi berpendapat bahwa Indonesia selalu memiliki satu kesatuan budaya yang mendasari dan bahwa mengejar "provinsialisme" yang hanya akan menarik dari kebudayaan daerah sebelumnya akan membatasi perkembangan kebudayaan Indonesia.

Baik model budaya Alisjahbana dan model budaya Sanusi dapat dibaca sebagai program reformis. Karena persuasi politik mereka, mereka berbagi keinginan untuk menyebarkan semangat nasionalis di kalangan masyarakat Indonesia. Kedua model budaya yang mereka promosikan itu mendorong orang-orang Indonesia untuk mengesampingkan pembagian secara regional dan bersatu di belakang visi progresif tentang Indonesia yang sedang bertumbuh. Keduanya juga mengartikulasikan sikap dan atribut yang seharusnya, dalam model Alisjahbana, ditolak sebagai elemen dari masa lalu yang ketinggalan zaman, atau, dalam model Sanusi, sebagai bagian dari masa depan yang tidak diinginkan. Mereka tidak menggambarkan atribut budaya sebanyak mengidentifikasi upaya-upaya yang dihasilkan oleh atribut kebudayaan Indonesia. Dengan kata lain, mereka bergulat tentang bentuk definisi normatif kebudayaan Indonesia dalam keberbudayaan dari kaum nasionalis pada tahun 1930-an.

Tabel 2.3: Pembagian Sanusi Panc antara KcbudayaanTimur-Barat yang Seimbang dan Kebudayaan Timur saja atau Barat saja

Timur-Barat yang Seimbang	Timur	Barat
Harmoni	Harmoni	Kompetisi
Satu dengan Alam	Satu dengan Alam	Menundukkan Alam
Teknologi	Terkebelakang	Teknologi
Ilmu Pengetahuan	Terkebelakang	Ilmu Pengetahuan
Ekonomi	Terkebelakang	Ekonomi
Sprititual dan Material	Spiritual	Material

Fungsi abstrak pembudayaan dikaitkan dengan kebudayaan dalam pertukaran gagasan antara Alisjahbana dan Sanusi Pane hanya didukung oleh program konkret beberapa tindakan. Misalnya, Alisjahbana dalam tulisan-tulisannya berusaha untuk "mempraktikkan teorinya tentang peran seniman sebagai pemimpin dan pemandu dalam proses perubahan sosial" (Foulcher 1980: 26]). Ketika dikritik atas tema yang jelas-jelas bersifat mendidik yang mengalir melalui novelnya *Layar Terkambang*, Alisjahbana berpendapat bahwa, dalam masa pembangunan bangsa, kecenderungan akan pendidikan merupakan elemen penting dari seni (Foulcher 1980). Demikian pula, dalam sebuah artikelnya di *Pujangga Baru*, Alisjahbana (1934) mendorong generasi muda Indonesia untuk mengikuti contoh dari gerakan pemuda Spanyol yang

mengirim kelompok-kelompok pemain berkeliruan keluar masuk desa dalam pelbagai tur untuk memakai pertunjukan teater sebagai wahana pendidikan dan hiburan bagi warga desa. Masalah bagi nasionalis budaya dari perspektif kebijakan budaya adalah bahwa mereka tidak memiliki sarana dan pengetahuan untuk mengubah ide abstrak ke dalam program konkret yang melampaui lingkaran kecil perkotaan intelektual Indonesia yang berlangganan majalah dan berpartisipasi dalam perdebatan. Namun demikian, perdebatan mereka menunjukkan dorongan reformis yang mirip dengan program dari Belanda dan kepatuhan yang mirip dengan fungsi membudayakan kebudayaan, meskipun dalam bentuk yang jauh lebih abstrak dan idealis.

Perbedaan utama antara kebijakan budaya negara kolonial dan nasionalis dapat ditemukan terutama melalui konsep kebijakan budaya otoritarian. Negara kolonial jelas melihat subjek sebagai orang yang membutuhkan bimbingan, yang dari perspektif negara kolonial diungkapkan melalui peningkatan penerbitan dan sastra Indonesia. Secara signifikan, ini mencakup penghilangan tema dan sikap-sikap politik dan tidak bermoral. Fungsi membudayakan dari sastra merupakan sesuatu yang sentral dalam pekerjaan Balai Pustaka, di mana sastra digunakan untuk "mengembangkan" kaum pribumi Indonesia. Balai Pustaka menggambarkan bagaimana kebijakan budaya beroperasi sebagai bentuk pemerintahan di sini melalui cara menargetkan pemahaman dan perilaku individu dalam rangka untuk membentuk atribut populasi, yang dalam hal ini didefinisikan sebagai kelompok etnis yang berbeda atau pembaca pribumi dari sastra berbahasa Melayu. Balai Pustaka juga merupakan contoh bagaimana kebijakan budaya dari negara liberal dapat memasukkan unsur-unsur dari budaya komando dalam hal penduduk dianggap terkebelakang atau membutuhkan bimbingan khusus. Intervensi kolonial itu mengganggu, seperti halnya negara mendefinisikan atribut yang diinginkan tentang kebudayaan dan melaksanakan program-program untuk campur tangan di bidang budaya. Kontrol negara yang dibutuhkan oleh kebijakan budaya otoritarian umumnya membutuhkan model budaya komando, ketimbang meninggalkan ketentuan budaya kepada mekanisme pasar kurang jelas. Maka tidak mengherankan bahwa versi yang ditekankan nasionalis budaya tentang kebudayaan, yang menggabungkan fungsi pembudayaan mengingat pendidikan mereka yang kebarat-baratan, berhubungan dengan Balai Pustaka dan keinginan mereka untuk mereformasi masyarakat Indonesia. Seperti Balai Pustaka, kaum nasionalis budaya menargetkan perilaku dan sikap tertentu sebagai tidak diinginkan dan

berusaha untuk menghilangkannya melalui model yang mengartikulasikan perkembangan budaya. Perbedaan penting antara Balai Pustaka dan nasionalis budaya bukanlah dalam cara kerja mereka, tapi cara mereka mendefinisikan orang-orang yang menjadi target mereka. Berbeda dengan rezim kolonial, kaum nasionalis budaya melihat audiens mereka sebagai orang-orang yang sedang mengalami modernisasi, penduduk nasional yang perlahan tapi pasti menuju kemerdekaan - dengan kata lain, mereka menolak model kebijakan budaya otoritarian. Tidak seperti Balai Pustaka, kaum nasionalis budaya tidak memiliki dukungan keuangan atau logistik dari negara dan argumen mereka tetap sangat abstrak dan teoretis meskipun mereka telah memperoleh pengaruh yang jauh lebih luas selama pendudukan Jepang. Terlepas dari perbedaan dalam metode dan tujuannya, fungsi pemerintah terhadap kebudayaan -perannya sebagai alat untuk membentuk atribut dan perilaku individu dan kelompok- adalah sesuatu yang sentral bagi baik lembaga budaya era kolonial maupun politik budaya kaum nasionalis. Sebuah negara tidak mengekang daya tarik massal terhadap kebudayaan nasional sampai tentara Jepang tiba di Jawa.

#### Kebijakan Budaya selama Masa Pendudukan Jepang

Tentara Jepang menyerbu Indonesia pada tanggal 10 Januari 1942 dan pemerintahan Hindia Belanda menyerah pada tanggal 8 Maret 1942. Pemerintahan pendudukan Jepang dengan cepat menguasai keadaan. Prioritas pertama dari pemerintahan pendudukan Jepang adalah untuk memenuhi kebutuhan perang Jepang. *Principles Governing the Administration of Occupied Southern Areas* (Prinsip-Prinsip yang Mengatur Administrasi Wilayah Pendudukan Bagian Selatan),<sup>B</sup> yang diadopsi pada 20 November 1941, menetapkan tujuan pertama mereka:

Untuk saat ini, pemerintah militer harus didirikan di daerah yang diduduki untuk memulihkan ketertiban umum, mempercepat akuisisi sumber daya penting untuk penahanan nasional, dan menjamin kemandirian ekonomi personil militer (Benda, Irikura, dan Kishi 1965: 1).

Namun demikian, metode mereka untuk memenuhi tuntutan militer selama masa perang berbeda-beda di seluruh Indonesia dan berganti menjadi gelombang

perang yang berbalik melawan Jepang. Indonesia dibagi menjadi tiga wilayah administratif yang dijalankan oleh tiga entitas militer yang berbeda dengan kebijakan yang berbeda terhadap penduduk asli di wilayah mereka masing-masing. Pendudukan di Jawa dijalankan oleh Tentara Angkatan Darat Keenam belas, sedangkan Tentara Angkatan Darat Kedua Puluh Lima menjalankan pendudukan di Sumatera (pada awalnya dari Singapura) dan Angkatan Laut memerintah sisa kepulauan Indonesia (Reid 1980). Strategi Jepang di Jawa dipusatkan di sekitar mobilisasi berdasarkan gerakan nasionalis, sedangkan dua pemerintahan pendudukan lainnya lebih mengandalkan pemimpin tradisional untuk mengumpulkan dukungan. Baik Angkatan Darat Kedua Puluh Lima maupun Angkatan Laut pada awalnya memiliki sedikit waktu untuk gerakan nasionalis dan hanya memberikan sedikit penekanan pada upaya untuk menghasilkan gerakan massa sampai Deklarasi Perdana Menteri Jepang Koiso pada tahun 1944 bahwa Indonesia akan diberi kemerdekaan.

Kebijakan Jepang untuk memenuhi kebutuhan perang berencana untuk memanfaatkan struktur yang ada dari masyarakat yang mereka duduki. Prinsip-Prinsip yang Mengatur Administrasi Wilayah Pendudukan Bagian Selatan menjelaskan maksud itu dalam prinsipnya yang pertama:

Dalam pelaksanaan pemerintahan militer, organisasi pemerintah yang ada harus dimanfaatkan semaksimal mungkin, dengan tetap menghormati struktur organisasi yang sudah ada dan praktik-praktik asli penduduk pribumi (Lebra 1975: 114).

Terlepas dari adanya kebijakan ini, Jepang memulai reformasi sosial dan ekonomi yang luas dalam mengejar tujuan perangnya, termasuk memegang kendali atas media massa dan melarang semua organisasi pada awal masa pendudukannya. Shigeru Sato (2003: 289), dalam penilaiannya tentang dampak kebijakan Jepang di Indonesia, menulis bahwa di Indonesia, seperti di Jepang, tujuan dari intervensi sosial dan ekonomi adalah "untuk membangun sebuah struktur ekonomi dan sosial yang akan menahan tekanan perang, pada saat yang sama memungkinkan mobilisasi maksimum sumber daya manusia dan alam untuk mencapai tujuan perang". Akan tetapi, Aiko Kurasawa (1990) mencatat bahwa perhatian untuk menemukan kembali dan menghidupkan kembali nilai-nilai pribumi, selain menghidupkan kembali kebanggaan pribumi, juga terkait dengan mengungkapkan kesamaan mendasar antara budaya Indonesia dan

Jepang, yang menunjukkan bahwa imperatif di balik kebijakan Jepang adalah campuran antara reformasi ideologis dan tuntutan perang.

Politik Jepang pada 1930-an memperlihatkan ideologi pemerintahan pendudukan Jepang. Pada 1930-an, militer Jepang semakin gelisah untuk menegaskan lebih banyak kontrol atas hubungan ekonomi dan kehidupan sosial (A. Gordon 2003). Ketika perang di Cina meningkat dari tahun 1937, negara Jepang mengambil kontrol yang lebih besar terhadap lebih banyak wilayah kehidupan sosial dan ekonomi untuk mengatasi kebutuhan perang - sebuah kecenderungan yang terus berlanjut sampai akhir Perang Dunia II. Negara semakin berada di bawah pengaruh militer, yang berusaha untuk mengatur modernisasi halus untuk memenuhi tuntutan perang yang meningkat. Ketika persiapan untuk perang diintensifkan, negara semakin mempromosikan teori-teori yang memperjuangkan harmoni antara negara dan masyarakat, yang berpuncak pada tahun 1940 dengan penghapusan serikat buruh dan partai-partai politik dan pembentukan sebuah badan baru non-partai, yaitu Asosiasi Bantuan Pemerintahan Kekaisaran (Bourchier 1996).

Salah satu karakter yang jelas-jelas membedakan kekuasaan Jepang dari Belanda adalah penggunaan mobilisasi massa.<sup>14</sup> John Legge (1977: 138) mencatat bahwa penjajah Jepang, dalam situasi perang Pasifik, berusaha untuk "memobilisasi dukungan Indonesia secara positif di belakang rezim mereka." Untuk melakukan itu mereka menggunakan metode-metode yang sudah diterapkan dalam mobilisasi masyarakat Jepang pada tahun 1930-an - membangun organisasi-organisasi massa yang berhubungan dekat dengan birokrasi dan badan-badan konsultatif baru. Dalam studinya tentang perubahan sosial di pedesaan Jawa, Kurasawa menggambarkan ciri pemerintahan Jepang sebagai kombinasi dari "mobilisasi dan kontrol" (1988: 16). Mobilisasi mengacu pada eksploitasi sumber daya ekonomi, tenaga kerja, dan kerja sama dari penduduk Indonesia sedangkan kontrol mengacu pada penggunaan kontrol yang ketat, termasuk sensor dan penindasan gagasan yang dianggap bertentangan dengan upaya perang, untuk mengarahkan dan menggerakkan

14 Salah satu konsekuensi dan niobiliiiii yang memiliki pengaruh besar atas peristiwa politik masa depan di Indonesia adalah efeknya pada generasi muda Indonesia. Sejumlah besar pemuda menjalani pelatihan yang diselenggarakan milisi pemuda Jepang seperti PETA di Jawa dan yang lebih kecil Giyugun di Sumatera (Reid 1980). Para perwira muda dari gerakan pemuda, yang segera menonjol selama Perang Kemerdekaan, dipengaruhi oleh ideologi periode Jepang Mereka menjadi blok politik yang penting dalam periode pasca-kemerdekaan dan memikul kepemimpinan nasional pada tahun 1966 (Crouch 1978).

mobilisasi. Masa pemerintahan Jepang di Indonesia melibatkan karakter negara yang sangat intervensionis dan berdaya kendali, yang kontras dengan model Belanda dalam hal pembangunan yang tertata dan stabilitas.<sup>15</sup>

Bagi pemerintahan pendudukan, "kebudayaan" adalah sarana yang akan digunakan untuk mengendalikan penduduk dan memobilisasi kelompok dan individu untuk mempertahankan visi imperialis Jepang. Gagasan identitas pan-Asia dan pembentukan blok bangsa-bangsa Asia di bawah kepemimpinan Jepang sangat sentral bagi kebijakan budaya Jepang. Ide asli untuk blok bangsa-bangsa dikembangkan pada 1920-an dan 1930-an dan mencakup Jepang, bagian-bagian dari Cina, Korea dan Taiwan. Pada tahun 1940, blok tersebut diperluas mencakup Asia Tenggara termasuk Indonesia dan dinamakan Kawasan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya (Yosuke 1975). Perdana Menteri Tojo Hidcki, dalam pidatonya di House of Peers pada tahun 1942, menjelaskan beberapa gambaran tentang lembaga tersebut. Dia menyatakan bahwa tujuan dari Kawasan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya adalah:

[...] untuk memungkinkan setiap negeri dan rakyat di Asia Timur Raya untuk memiliki tempat yang tepat dan menunjukkan karakternya yang nyata, dengan demikian mengamankan tatanan ko-eksistensi dan kemakmuran bersama berdasarkan prinsip etika dengan Jepang menjabat sebagai intinya. (...) Wilayah-wilayah yang baru akan berpartisipasi dalam pekerjaan pembangunan ini adalah wilayah-wilayah yang, meskipun mereka berlimpah dalam berbagai sumber daya, telah memiliki kemajuan peradaban dan budaya mereka yang sangat menghambat karena eksploitasi yang keji oleh Amerika Serikat dan Inggris selama seratus tahun sebelumnya (1975: 79).

Pernyataan Tojo menunjukkan gambaran kunci dari model Jepang. Itu bernada sebagai badan koperasi untuk kepentingan bersama bangsa-bangsa yang terlibat tetapi dengan Jepang, sebagai bangsa yang paling berkembang dan telah matang, menjabat sebagai pemimpin dan pembangunnya. Namun, Jepang masih membenarkan posisinya yang istimewa dan kontrolnya atas bangsa-bangsa lain melalui penggambaran presentasi dirinya sebagai "model untuk modernitas"

15 Para ahli tentang pendudukan Jepang umumnya mengkontraskan romantisme Jepang dan penekanan pada pengorbanan diri dan disiplin untuk penekanan Belanda pada keahlian dan keunggulan ilmiah, yang digambarkan dalam judul esai terkenal Reid (1980), "Indonesia: From Briccase to Samurai Sword". Namun, ini memiliki efek mengecilkan penekanan Jepang pada kontrol birokrasi dan pengambilan keputusan rasional yang muncul pada 1930-an di Jepang dan dialihkan ke Indonesia bersamaan dengan pemerintahan pendudukan Jepang.



orang Asia (Narangoa dan Cribb 2003: 8), dan sebagai peradaban Asia yang telah direvitalisasi. Argumen yang mendasari, dan kontradiksi, dalam pidato Tojo adalah bahwa imperialisme Amerika atau Inggris harus diganti dengan bentuk imperialisme Jepang yang direpresentasikan sebagai lebih tepat karena identitas Asia yang sama.

Dalam kasus Indonesia, Jepang menggantikan kebijakan budaya-ras yang berpusat pada Barat pada zaman Belanda dengan "prinsip homogenitas pan-Asianis dengan slogan superioritas Asia atas Eropa" (Goto 1997: 16). Kawasan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya menghubungkan Indonesia dengan Jepang melalui promosi Asia sebagai kelompok ekonomi dan budaya yang telah menderita karena kehadiran penjajahan Barat. Kawasan ini digambarkan sebagai koperasi dan secara ekonomi saling menguntungkan dan mengarah kepada perdamaian dunia. Jepang diposisikan sebagai sponsor yang dermawan dan pemimpin yang akan membantu dalam memodernisasi negara-negara yang pernah menderita akibat imperialisme Barat seperti Indonesia. Jepang sangat tertarik untuk merekrut kaum nasionalis melalui dukungannya kepada nasionalisme lokal terhadap kekuatan kolonial Barat dan memanfaatkan daya tarik nasionalisme yang populer. Kaum nasionalis dijadikan sebagai juru bicara untuk program-program Jepang, yang paling menonjol di Jawa, tetapi juga di Sumatera. Akan tetapi, ada ketegangan antara keinginan kaum nasionalis untuk kemerdekaan penuh dari kontrol Jepang (serta eksploitasi Jepang atas sumber daya Indonesia dan kekejaman polisi Jepang) selama masa pendudukan. Kaum nasionalis diawasi secara ketat dan aktivitas mereka dibatasi.

Hubungan antara Jepang, Indonesia, dan Barat mencerminkan perlakuan terhadap tiga populasi yang berbeda di Indonesia selama perang. Orang-orang Indonesia diharuskan membungkuk kepada orang-orang Jepang setiap kali mereka lewat atau berpapasan di jalan dan kalender Jepang pun diharuskan untuk digunakan. Bahasa Belanda dan Inggris dilarang dan sebagai gantinya bahasa Jepang dipromosikan di lembaga-lembaga pendidikan dan surat kabar. Tujuan utama dari program budaya Jepang adalah untuk menyebarkan budaya Jepang sebagai contoh dari budaya Asia yang matang yang telah berhasil mengatasi pengaruh Barat. Sejumlah pekerja budaya Jepang (*bunkajin*) dikirim ke wilayah-wilayah pendudukan dengan tujuan mengembangkan seni Asia (Goodman 1991; Kurasawa 1991). Pemerintahan pendudukan Jepang menyekap semua orang Eropa (kecuali orang Jerman) tapi awalnya dipaksa untuk tetap membiarkan orang Eropa yang keterampilannya diperlukan untuk menjalankan

industri-industri vital. Dalam setahun, orang-orang Eropa berkeahlian tersebut juga disekap di kamp-kamp dengan kondisi yang mengerikan dan tingkat kematian yang tinggi.<sup>16</sup>

Kebijakan budaya Jepang bergerak melampaui promosi tentang posisi Indonesia di Asia Timur. Ia juga berusaha untuk mengubah perilaku dan atribut orang perorangan bangsa Indonesia. Penelitian Kurasawa tentang propaganda Jepang di Indonesia menyediakan informasi yang luas tentang tujuan dan metode yang digunakan Jepang. Ia mengidentifikasi tujuan "jangka panjang" dari propaganda Jepang sebagai "indoktrinasi mental". Propaganda Jepang bertujuan untuk "mendorong kebijakan dan moral khas Jepang, seperti kesalehan, kesahajaan, cinta keibuan dan ketekunan" (1991: 61). Kurasawa menghubungkan tujuan tersebut dengan transformasi "mentalitas bangsa Indonesia menjadi mentalitas orang Jepang" dengan tujuan mobilisasi total untuk upaya perang (1991: 61). Propaganda Jepang juga mencakup sejumlah tujuan jangka pendek yang lebih langsung terkait dengan mobilisasi. Tujuan-tujuan jangka pendek tersebut lebih praktis dengan tujuan yang lebih konkret yang difokuskan pada kebutuhan sosial-ekonomi secara langsung, seperti merekrut relawan Indonesia, mendorong peningkatan produksi pangan dan hiburan. Tahun pertama pendudukan itu lebih berorientasi pada tujuan jangka panjang tapi hal ini berubah karena kesulitan perang menjadi berlipat ganda dan menjadi lebih parah dan keengganan bangsa Indonesia terhadap indoktrinasi Jepang pun semakin bertumbuh. Di dalam negeri Indonesia sendiri ada sejumlah kekuatan yang bekerja menentang pencapaian tujuan kebijakan budaya pemerintahan pendudukan. Selain intervensi yang menekan tuntutan perang yang menuntut sumber daya propaganda, bangsa Indonesia sendiri tidak berpartisipasi pasif dalam program Jepang atau hanya menerima propaganda Jepang. Sebaliknya, mereka mengambil keuntungan dari peluang yang disediakan oleh kebijakan budaya Jepang dalam rangka mencapai tujuan mereka sendiri.

### Infrastruktur Kebijakan Budaya Pendudukan Jepang

Kebijakan budaya Jepang dipusatkan pada produksi propaganda perang. Propaganda merupakan bagian penting dari upaya perang dan hadir di semua wilayah yang diduduki Jepang. Model propaganda menunjukkan beberapa

16 Di kamp penyekapan sipil laki-laki, empat puluh persen dari tahanan mati (Kicklet's 2001).

persamaan dan didasarkan secara luas pada program dari Nazi Jerman (Goodman 1991). Namun, ada perbedaan yang signifikan antara pelbagai wilayah. Penggunaan gerakan nasionalis dalam propaganda oleh Tentara Angkatan Darat Keenam Belas di Jawa berbeda secara signifikan dari kebijakan Angkatan Darat Kedua Puluh Kelima yang mengendalikan Sumatera dan Angkatan Laut di Indonesia Timur. Di luar Jawa terdapat beberapa kelonggaran terhadap kaum nasionalis.

Departemen kunci untuk kebijakan budaya Jepang di Jawa adalah *Sendenbu* Departemen Propaganda. *Sendenbu* didirikan di Jakarta pada bulan Agustus 1942. Ia terdiri dari tiga bagian: Administrasi, Berita dan Pers, dan Propaganda. Ketika struktur militer menjadi lebih kompleks, sejumlah pusat khusus didirikan sebagai badan ekstrakdepartemen di bidang media cetak, pelaporan, siaran radio, teater, produksi film dan distribusi film. Selain *Sendenbu*, lima unit operasi distrik didirikan dan setiap kantor keresidenan memiliki bagian propaganda sendiri. Dalam kerangka ini administrasi, dua organisasi difokuskan secara khusus pada pengembangan seni nasionalis: Pusat Kebudayaan dan bagian budaya dari organisasi massa yang dijalankan oleh kaum nasionalis, *Poetera*.

Pada bulan April 1943, Pusat Kebudayaan (*Kamin Bunka Shidosho*) didirikan sebagai organisasi pelengkap bagi *Sendenbu*. Tugasnya adalah untuk mempromosikan seni tradisional Indonesia, untuk memperkenalkan dan menyebarkan budaya Jepang, dan untuk mendidik dan melatih seniman Indonesia (Kurasawa 1988). Pusat Kebudayaan terdiri dari lima bagian - administrasi, sastra, musik, seni rupa, dan pertunjukan seni (teater, tari, dan film). Orang-orang Indonesia memimpin masing-masing bagian dan bekerja sebagai staf penuh waktu. Pusat Kebudayaan tersebut juga menerbitkan majalah tahunan, *Keboedajaan Timoer*, yang diedit oleh Sanusi Pane dari *Pujangga Baru* yang tenar. Meskipun mempromosikan versi Jepang dari kebudayaan Indonesia, majalah tersebut juga berisi pembahasan berbagai bentuk seni (film, seni rupa, sastra) dan mempromosikan penyair dan penulis Indonesia.

Poesat Tenaga Rakyat (*Poetera*) didirikan pada tanggal 9 Maret 1943. Meskipun lebih dikenal sebagai organisasi politik, *Poetera* juga menjalankan program budaya dan memiliki bagian kebudayaan. Lembaga ini adalah sebuah organisasi yang didanai Jepang yang dipimpin oleh tokoh-tokoh nasionalis terkemuka yang melihat hal itu sebagai kendaraan potensial untuk memobilisasi

dan mengorganisir rakyat dengan semangat nasionalis. Soekarno menjabat sebagai kepala Poeterà dan mempromosikannya dengan penuh semangat. Poeterà membentuk komite di seluruh Jawa di bawah pengawasan kantor pusat yang besar. Kantor pusat dibagi menjadi bagian-bagian yang berhubungan dengan pendidikan, propaganda, kebudayaan, kesehatan, kesejahteraan sosial dan "pencerahan"<sup>1</sup> (Kanahcle 1967). Pendudukan Jepang terlibat sangat intens dalam pembiayaan, proses pengorganisasian dan pengangkatan Poeterà, dan berharap itu akan membantu mereka dalam mencapai tujuan perang mereka. Sebagai harga untuk dukungan Jepang, pemimpin Poeterà itu dipaksa untuk berpartisipasi dalam propaganda Jepang. Poeterà menyediakan sebuah *platform* untuk kaum nasionalis suatu tingkat otonomi yang lebih besar dari Jepang ketimbang Pusat Kebudayaan, yang sangat mendorong nasionalisme Indonesia dan juga memprakarsai beberapa program budayanya sendiri. Perbedaan antara pemerintahan pendudukan Jepang dan nasionalis membatasi Poeterà dari sejak lahirnya dan resistensinya dari birokrasi kolonial pribumi, yang sekarang bekerja untuk Jepang, dan karena itu mereka membatasi kegiatan mereka di luar kota-kota besar di Jawa (Kanahcle 1967). Poeterà menjadi bagian dari gerakan massa yang dikontrol dengan ketat oleh Jawa Hokokai pada 8 Januari 1944, yang meniru Asosiasi Bantuan Pemerintahan Kekaisaran Jepang (*Taisei Yokysankai*).

Pusat Kebudayaan dan Poeterà menjadi pusat-pusat penting bagi perkembangan ekspresi seni rupa dan budaya Indonesia. Mereka menyediakan sumber daya, karya yang diterbitkan, dan menjalankan lokakarya pelatihan. Seniman-seniman nasionalis, penulis, dan aktor yang dengan cepat berkumpul di sekitar Pusat Kebudayaan dan Poeterà diberi posisi kunci dalam aparatus budaya, dan dilengkapi dengan sumber daya negara. Nasionalisme mulai mengambil posisi sentral dalam perkembangan seni di Indonesia dalam lembaga kebudayaan yang disponsori Jepang.

### Dampak dan Pengaruh Kebijakan Budaya Jepang

Dampak kebijakan budaya Jepang terkait erat dengan penggunaan berbagai bentuk budaya untuk tujuan propaganda. Produksi dan distribusi propaganda berdampak pada produksi film, radio, media cetak, seni rupa, teater, musik,

17 "Pencerahan" mengacu pada ajaran filsafat nasionalis.

wayang dan memperkenalkan bentuk seni baru selama pendudukan, *kamishibai*)\* Pembahasan berikut terutama berkaitan dengan seni rupa.

Dalam seni rupa, kebijakan budaya Jepang lebih dirangsang oleh sebuah gerakan yang dimulai empat tahun sebelum tentara Jepang tiba di Indonesia. Pada bulan Oktober tahun 1938, sekelompok kecil seniman Indonesia membentuk Persatuan Ahli Gambar Indonesia (Persagi) dimulai di Jakarta. Mereka bersekutu secara politik dengan gerakan nasionalis dan memasukkan tema-tema tentang Indonesia dalam karya-karya mereka. Semangat dasar Persagi adalah kritik bersama tentang keadaan seni rupa di Indonesia yang didasarkan pada visi nasionalis bangsa yang otonom dan bebas dan tujuannya adalah untuk mengembangkan seni rupa di kalangan masyarakat Indonesia dengan mengupayakan "gaya Indonesia Baru" (Sudarmaji 1990 : 75), terutama dengan mengadopsi teknik-teknik bangsa Eropa awal abad kedua puluh dengan materi garapan Indonesia.

Ketika Jepang menyerbu, Persagi dibubarkan bersama dengan semua organisasi sosial lainnya. Namun demikian, para seniman Persagi meningkatkan kapasitas mereka selama pendudukan. Seniman Persagi menduduki jabatan penting baik dalam Pusat Kebudayaan Jepang maupun Poeterà. Bagian seni rupa dari Pusat Kebudayaan Jepang dipimpin oleh Agus Djajasoeminta (sering disingkat Djaja), mantan Ketua Persagi, sementara bagian seni rupa Poeterà itu dipimpin oleh Sudjojono, yang adalah seniman Persagi paling terkenal (Kusnadi 1990). Ide dan teknik Persagi dilembagakan dalam organisasi budaya yang penting.

Sejumlah besar seniman berpengaruh Indonesia dari tahun 1940-an dan 1950-an berafiliasi dengan Poeterà atau Pusat Kebudayaan Jepang. Sudjojono dan Agus Djaja adalah seniman-seniman yang sangat dihormati. Affandi, salah satu seniman Indonesia yang sangat berprestasi dari paruh kedua abad kedua puluh, meluncurkan kariernya dari Poeterà dalam sebuah pameran tunggal pada tahun 1943. Kartono Yudhokusumo, pelopor dari seni gaya "dekoratif" pada 1950-an, juga bergabung dengan Poeterà seperti halnya Hendra Gunawan, Henk Ngantung, Mochtar Apin, dan Zaini. Seniman luar biasa lainnya, Barli, bergabung dengan cabang Pusat Kebudayaan Jepang cabang Bandung dan, sebagai bagian dari program Jepang, mengajarkan sejumlah seniman muda,

18 Pertunjukan cerita-bergambar gaya Jepang yang melibatkan serangkaian gambar yang menyertai sebuah cerita. *Kamishibai* tidak dibahas di sini karena hampir menghilang bersama dengan berakhirnya pemerintahan pendudukan Jepang pada 1945.

termasuk Popo Iskandar dan Suparto (Supangkat 1996). Para seniman ini sekarang merupakan kanon seni rupa dari masa revolusi dan awal kemerdekaan.

Pelatihan dan pameran adalah kegiatan inti dari bagian seni rupa. Takashi Kohno, seorang instruktur Jepang bagian seni rupa dari Pusat Kebudayaan, melihat pelatihan sebagai pusat untuk mengembangkan masa depan seni rupa Indonesia. Dia mendorong keberanian para seniman baru dan mengatakan bahwa seni "tidak boleh di atas tapi tepat di tengah-tengah masyarakat" (1942: 22).<sup>19</sup> Banyak seniman baru dilatih di lembaga-lembaga yang disponsori Jepang dan berbagai pameran diselenggarakan oleh baik Pusat Kebudayaan Jepang maupun Poeterà. Pada bulan Desember 1942, pameran lukisan pertama dari semua seniman Indonesia diadakan di Jakarta di Pusat Kebudayaan dan kemudian diadakan berkeliling di seluruh Jawa. Dua pameran lainnya terjadi pada tahun 1943, bersamaan dengan pameran tunggal dari lima seniman yang diselenggarakan oleh Poeterà. Pada bulan April 1944, pameran umum keempat diadakan.

Baik Pusat Kebudayaan maupun Poeterà sama-sama aktif mempromosikan seniman Indonesia yang menggunakan teknik Barat. Berdasarkan semua itu, karya-karya mereka tampak jelas bertentangan dengan prinsip utama kebijakan budaya Jepang, yang bertujuan untuk membersihkan Indonesia dari pengaruh Eropa. Pada saat pembukaan Pusat Kebudayaan, Seizaburo Okasaki, wakil dari Pemerintahan Pusat Jepang di Jawa, menyatakan:

Secara khusus sebagian besar benua Asia, termasuk Indonesia, yang telah ditindas oleh bangsa-bangsa Barat sampai saat ini. menjadi sasaran budaya yang menghancurkan Kebudayaan Timur Pribumi. Perang Asia Timur Raya adalah seperti api abadi yang telah membangun kembali Budaya Timur (1943: 1)•

Namun demikian, seniman Indonesia tidak melihat gaya mereka sebagai "Barat" tetapi lebih sebagai kontemporer. Jim Supangkat menulis bahwa basis estetika seni modern Indonesia "sangat berbeda dari seni tradisional Indonesia" dan bahwa "berbagai gaya populer dalam perkembangan seni rupa modern di Eropa Barat dan Amerika Serikat juga muncul dalam perkembangan seni

19 Ia menulis namanya dengan ejaan yang berdasarkan bunyi. Kono, yang akan menjadi lebih mudah bagi orang Indonesia untuk mengejanya.

rupa modern Indonesia" (Supangkat 1990: 158). Seniman Indonesia melihat seni mereka sebagai khas Indonesia karena fokus mereka pada tema Indonesia dan komitmen nasionalis mereka. Para seniman nasionalis mengeksplorasi modernitas dari perspektif Indonesia yang melibatkan kombinasi tema dan konvensi dari sumber-sumber tradisional dan baru. Supangkat menamakan gaya lukisan yang muncul itu "romantisme" seperti yang dipengaruhi oleh gaya romantis "Eropa awal abad kesembilan belas" yang memprakarsai seni modern internasional. Lukisan-lukisan didominasi oleh tema "pemberontakan, perjuangan, penindasan, dan kemiskinan" serta tema politik dan sangat simbolik (1990: 159). Gambaran romantis perjuangan revolusioner berlanjut ke tahun 1970-an.

Poetora dan Pusat Kebudayaan menghasilkan seniman yang secara luas berbagi perspektif tentang lukisan dan kebudayaan Indonesia. Tumpang tindih antara modernisme Indonesia dan doktrin pendudukan Jepang menciptakan ruang dimana seni rupa modern Indonesia bisa berkembang. Para seniman kali ini memiliki semangat untuk mengambil seni Indonesia dari keadaan saat ini (yang digambarkan oleh Kohno sebagai "kertas kosong") menuju tujuan dan tempat yang baru. Kohno menulis pada tahun 1943:

Upaya yang kita harus buat sekarang sangat jelas di depan mata kita. Oleh karena itu, para pelukis Indonesia harus membentuk dasar lukisan dan patung yang sehat secara spiritual, yang didasarkan pada kesadaran baru seniman dan memahami dunia baru, karena kesadaranlah yang didasarkan pada iklim yang baru (1943: 10).

"Kesadaran baru" yang diinginkan oleh para seniman Indonesia yang sedang bangkit itu memiliki beberapa kesamaan dengan "kesadaran baru" yang dipromosikan oleh pemerintah pendudukan Jepang. Tumpang tindih juga jelas dalam sebuah artikel oleh Agus Djaja. Djaja menggambarkan kebudayaan dan seni Jawa telah mengalami tiga abad "hipnotisme" karena kolonialisme dan kapitalisme. Ia kemudian menyoroti kesempatan untuk mengembangkan lukisan dalam "iklim baru" Asia Timur yang bebas dan kebutuhan untuk mengembangkan lukisan "Ketimuran". Mengutip penyair Indonesia modern termasyhur Chairil Anwar, Djaja menulis: "Kita para seniman harus benar-benar merasa beruntung hidup di zaman ini. Meskipun mereka keras, kita mungkin ingin hidup dan mati seribu kali" (Djajasoeminta 1943: 8).

Afiliasi antara nasionalisme dan seni modern menguat terus dalam tahun-tahun setelah 1945. Ketika Republik yang baru terbentuk memproklamasikan kemerdekaannya dan kemudian melawan agresi Belanda setelah itu, para seniman perupa mundur bersama republik, yang kemudian berakhir di Yogyakarta ketika pasukan Republik mundur ke kota itu. Sejumlah seniman berhasil mengabadikan perang itu tapi sayangnya lukisan-lukisan mereka, bersama dengan banyak lukisan dari peralihan Jepang, hilang ketika Belanda menyerbu kota Yogyakarta dan selama masa penuh gejolak. Setelah perang berakhir pada tahun 1949, sejumlah seniman memilih untuk tetap tinggal di Yogyakarta. Holt (1967) menyatakan bahwa pada tahun 1950 dua pertiga hingga tiga perempat dari pelukis Jawa tinggal di Yogyakarta. Tema-tema romantis yang dikembangkan oleh Persagi dan dikembangkan selama tahun-tahun pendudukan Jepang terus diupayakan di Yogyakarta dan sangat menonjol di sekolah tinggi seni yang didirikan di sana pada tahun 1950. Sebuah kelompok kecil seniman di Bandung (termasuk Barli, Iskandar, dan Suparto) menekuni gaya seni yang berpindah dari realisme dan menuju gaya yang lebih abstrak yang kemudian berafiliasi dengan fakultas seni di Institut Teknologi Bandung. Kedua gerakan seni ini telah memberikan pengaruh yang berkepanjangan terhadap seni rupa kontemporer Indonesia.

Kontrol negara atas produksi dan distribusi film mengikuti model yang sudah ada di Jepang. Di Indonesia, Jepang menggunakan rumah produksi film yang disita dari Belanda untuk membuat film mereka dan juga mengambil alih seluruh bioskop yang ada dan menjalankan pemutaran film layar tancap (Kurasawa 1991). Pilihan-pilihan tontonan segera berubah. Sejumlah besar film Jepang diimpor dan pemerintahan pendudukan merangsang produksi film lokal untuk berita dan film demi tujuan propaganda. Berbagai jenis film semuanya berorientasi pada tema, instruksi teknis, dan ajaran moral yang disetujui pemerintah. Film berita juga menayangkan pidato oleh para pemimpin terkemuka Indonesia, yang paling sering Soekarno. Harga tiket dikurangi secara substansial dari harga sebelum perang untuk merangsang kehadiran audiens. Pemerintah Jepang juga memperluas penggunaan bioskop keliling. Lima belas tim proyeksi bepergian ke pedesaan memberikan pemutaran gratis film propaganda bagi penduduk pedesaan, yang mana kebanyakan dari mereka tidak pernah melihat film sebelumnya (Kurasawa 1991). Penggunaan film oleh Jepang untuk tujuan politik juga selamat dari perang, dengan pembuat film Indonesia



yang mendokumentasikan kejadian bersejarah tentang perang kemerdekaan (Sen 1994).

Pemerintah Jepang juga merangsang produksi program radio dan penyebaran radio. Sekitar 1.500 "pohon nyanyi" radio tersebar di seluruh Jawa untuk menyebarkan propaganda (Sen dan Ilili 2000) dan Proklamasi Kemerdekaan pertama kali disiarkan melalui stasiun-penerus kaum nasionalis dari sebuah stasiun radio Jepang pada malam 17 Agustus 1945. Republik Radio Indonesia (RRI) mulai sebagai konsorsium yang terdiri dari delapan stasiun di dalam jaringan radio Jepang. Pengambilalihan pemerintahan Jepang atas pers menawarkan Indonesia lebih banyak kesempatan untuk mengambil posisi tanggung jawab yang sebelumnya dipegang oleh wartawan Belanda dan pelatihan meskipun pemerintahan pendudukan juga meningkatkan sensor (D.T. Hill 1994).

Orang Jepang juga memerlukan narasi sejarah baru, mitos dan pahlawan untuk menggantikan sejarah Belanda yang telah mendominasi buku pelajaran dan nama jalan sebelum 1942. Anthony Reid mencatat bahwa sejarah nasionalis yang ditulis untuk digunakan selama periode ini memperkuat "ortodoksi nasionalis baru yang telah terbukti sangat tahan lama" (1980: 25). Tokoh nasionalis kunci yang memegang posisi senior di pemerintahan pendudukan, seperti Muhammad Yamin, penyair dan orang Indonesia yang memegang posisi tertinggi di Sendenbu, dan Sanusi Pane mempromosikan dan mengembangkan sejarah nasionalis dengan dua elemen yang akan menjadi ukuran Standard dalam teks-teks sejarah nasional. Pertama, teks-teks tersebut menggambarkan masa pra-kolonial Indonesia sebagai masa dimana kesatuan politik dan kemakmuran dijalankan oleh kerajaan-kerajaan besar Hindu. Kedua, 350 tahun pemerintahan Belanda merepresentasikan waktu penindasan dengan perlawanan beberapa kali di masing-masing daerah dan oleh rakyat Indonesia. Dalam sejarah ini, "penjahat" Indonesia dalam sejarah Belanda dibuat menjadi pahlawan perlawanan dalam cerita mereka tentang perjuangan kemerdekaan (Reid 1979: 297-298). Ortodoksi sejarah baru memiliki akarnya dalam serangan intelektual nasionalis terhadap VOC Belanda dan versi sejarah yang berpusat pada negara Hindia Belanda yang digunakan untuk mendidik orang Indonesia dari tahun 1920-an. *Sejarah Indonesia* karya Sanusi Pane (1965)<sup>20</sup> menjadi

20 Pertama kali diterbitkan pada tahun 1943.

sejarah nasional baku dan strukturnya, menurut Reid (1980), telah direplikasi dalam banyak sejarah lokal.

Ledakan puisi dan sastra nasionalis dimulai selama masa Pendudukan Jepang meskipun banyak di antaranya tidak dipublikasikan sampai setelah Jepang menyerah karena adanya kebijakan sensor. Kritikus sastra A. Teeuw menyatakan: "Tidak ada keraguan bahwa revolusi spiritual di Indonesia, dan erat terjalin dengan itu gerakan sastra baru, dimulai pada tahun 1942" (1967: 107). Perkembangan penting untuk sastra adalah keputusan Jepang terhadap bahasa Belanda, yang secara luas digunakan di antara elite berpendidikan Barat yang darinya berasal banyak penulis Indonesia, dan keberanian orang-orang Indonesia. Beberapa buku diterbitkan dalam Pusat Kebudayaan dan termasuk tema dan slogan-slogan Jepang. Buku-buku lain ditulis selama masa ini tapi tidak dipublikasikan sampai setelah kemerdekaan. *Keboedajaan Timoer* merupakan forum penting untuk diskusi sastra dan puisi dan termasuk kutipan-kutipan dari karya-karya baru. Chairil Anwar juga memuat beberapa puisi dalam terbitan *Kebocodajaan Timoer*, meskipun ia pada dasarnya kritis terhadap Jepang dan banyak puisinya diterbitkan setelah akhir pendudukan.

Dalam bahan yang diproduksi untuk tujuan propaganda, kekuatan pendorong perubahan dalam isi dari bentuk-bentuk budaya adalah tekanan agar sesuai dengan prinsip-prinsip budaya pan-Asia. Para pekerja budaya nasionalis, melalui partisipasi mereka dalam lembaga-lembaga kebudayaan Jepang, mampu terus mempromosikan tema nasionalis yang tumpang tindih dengan kepentingan Jepang, dalam upaya pembebasan khususnya dari Belanda. Muatan tema masa perang dan gagasan budaya pan-Asia berakhir dengan pendudukan Jepang seperti halnya juga promosi budaya Jepang. Kebrutalan unsur kekuasaan pendudukan Jepang, hubungan ambigu Jepang dengan para pemimpin nasionalis dan kekalahan Jepang dalam Perang Dunia II memudahkan kaum nasionalis keluar dari pengaruh Jepang. Narangoa dan Cribb (2003) juga mencatat bahwa kekacauan akibat perang mencegah perkembangan lembaga-lembaga yang mungkin telah membuka peluang bagi elite lokal dalam kekaisaran Jepang, yang mencegah komitmen yang lebih besar terhadap ide budaya pan-Asia dan Kawasan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya. Tentu saja para seniman nasionalis, penulis, dan pekerja budaya yang terlibat dalam media massa pada waktu itu lebih tertarik dalam hubungan dengan ide-ide dan teknik Barat daripada dengan ide-ide dan teknik dari Jepang dan dengan cepat beralih dari "propaganda" pada masa itu setelah 1945.

Efek yang lebih penting dan bertahan lama dari kebijakan budaya Jepang tidak terdapat dalam tujuan dan prinsip-prinsipnya. Kebijakan budaya Jepang memfasilitasi dua kecenderungan penting yang merupakan hal sentral bagi penetapan budaya di Indonesia di tahun-tahun berikutnya. Kecenderungan pertama, yang paling penting bagi sejarah perkembangan kebijakan budaya, adalah bagaimana kebijakan budaya Jepang meletakkan dasar bagi ortodoksi resmi selama tahun-tahun kemerdekaan. Promosi seni dan kebudayaan Indonesia mendorong ledakan seni yang memunculkan beberapa bentuk seni dan gaya dalam gambaran publik sebagai representasi dari Indonesia. Kebijakan budaya Jepang khususnya mengkatalisasi seni modernis yang selaras dengan nasionalisme, seperti seni rupa modernis dan sastra bahasa Indonesia. Para seniman nasionalis era ini dan tradisi yang berhubungan dengan mereka berlanjut menjadi mapan dalam pengajaran yang disponsori negara dan lembaga-lembagabudaya sebagai unsur budaya nasional.

Kecenderungan kedua adalah pengembangan industri budaya massa, khususnya film dan radio dan hubungan mereka dengan kebudayaan nasional. Melalui film dan radiolah banyak orang Indonesia memperoleh akses ke dunia yang lebih luas dan pertama kali mendengar dan melihat para pemimpin nasional mereka. Penyebaran industri budaya baru dalam banyak hal terkait dengan penyebaran kesadaran baru sebagai Bangsa Indonesia dan munculnya bangsa Indonesia. Kurasawa menyatakan bahwa terlepas kegagalannya untuk mencapai sasarannya, propaganda itu signifikan:

dalam arti bahwa ia memberikan orang yang paling sedikit akses ke media hiburan modern seperti film (...) Media-media itu memperbesar lingkungan mental dan sekitarnya dan membawa orang-orang ke dalam kontak dengan masyarakat yang lebih luas. Melalui layar, mereka pertama kali melihat wajah-wajah para pemimpin nasional dan ibukota "bangsa" mereka yang besar, dan dengan demikian menjadi terbiasa dengan peristiwa yang terjadi di luar lingkup kecil masyarakat mereka (1991: 65).

Meskipun industri budaya baru tidak berlingkup nasional selama bertahun-tahun, namun sejak masa pendudukan Jepang mereka menjadi nasional dalam perspektif.

## Kesimpulan

Sementara kebijakan kolonial Belanda menampilkan gambaran model budaya komando dalam perlakuan terhadap pribumi Indonesia, model tersebut terbukti paling jelas selama masa pendudukan Jepang dari masa-masa yang lain dalam sejarah Indonesia. Lembaga-lembaga kebudayaan yang sudah ada sebelumnya dibubarkan dan lembaga negara yang disetujui atau dikelola negara menyediakan infrastruktur budaya sebagai bagian dari aparat propaganda pemerintahan pendudukan. Dalam model penetapan budaya ini, kebijakan budaya pemerintahan diterapkan dalam program yang dijalankan pemerintahan atau program disetujui pemerintah. Kebijakan budaya selama pendudukan memiliki dua rangkaian tujuan. Pertama, tujuan material untuk mengatasi masalah dan kebutuhan perang. Kedua, tujuan ideologis yang melayani kebutuhan negara kekaisaran Jepang yang diartikulasikan melalui gagasan budaya pan-Asia. Rangkaian tujuan yang terakhir itu memiliki kesinambungan dengan kebijakan budaya kolonial: kebijakan budaya zaman pendudukan mencakupi fungsi "membudayakan" dan pelajaran tentang hubungan antara penduduk yang bisa dilihat dalam kebijakan budaya kolonial Belanda dan ide-ide kaum nasionalis tentang kebudayaan. Imperatif modernisasi dari negara kekaisaran Jepang berusaha untuk "mengembangkan" kaum pribumi Indonesia yang lebih didasarkan pada rangkaian nilai-nilai budaya normatif Jepang ketimbang Barat. Dengan begitu, hierarki rasial kebudayaan direstrukturasikan dalam kebijakan budaya Jepang tetapi tidak dibuang. Selama masa pendudukan Jepang, kebudayaan dilibatkan dalam upaya yang jauh lebih ambisius untuk mentransformasi masyarakat Indonesia daripada ketika berada di bawah Belanda karena gerakan intervensionis dalam pemerintahan Jepang, yang diperkuat oleh tekanan untuk memenangkan perang.

Kebijakan budaya otoritarian merupakan ciri dari pemerintahan baik Belanda maupun Jepang. Kebijakan budaya kolonial jelas otoriter dalam hal ia membenarkan intervensi yang lebih besar dan kontrol negara melalui asumsinya bahwa subjek-subjek pribumi tidak mampu menghayati kebebasan yang bertanggung-jawab. Pemerintahan pendudukan Jepang otoriter dalam kebijakan mereka di negeri mereka sendiri dan di wilayah pendudukan mereka karena dorongan intervensionis yang kuat yang bertujuan untuk mempercepat modernisasi. Namun demikian, pembenaran untuk kontrol yang lebih besar di Indonesia juga didasarkan pada gagasan bahwa perkembangan masyarakat

Indonesia berada jauh di belakang Jepang dan oleh karena itu pemerintah pendudukan terpaksa mengambil kontrol yang lebih besar. Kaum nasionalis budaya berbeda dalam hal bahwa mereka menolak unsur otoritarian dari kedua pemerintahan tersebut, dan lebih melihat Indonesia sebagai bangsa yang sedang melakukan modernisasi, penduduk nasional yang siap untuk kemerdekaan.

Kebijakan budaya Jepang di Indonesia, meskipun berhasil dilaksanakan dan dikelola, gagal untuk mencapai tujuan yang mereka nyatakan. Indonesia tidak menerima gagasan budaya pan-Asia atau budaya Jepang tiruan sebagai budaya Asia yang "matang". Terlepas dari kegagalannya, kebijakan budaya Jepang memang memiliki beberapa efek jangka panjang. Oposisi ideologis Jepang terhadap dan penghapusan budaya dan narasi Belanda dan Barat menciptakan situasi yang dimanfaatkan kaum nasionalis untuk menyebarkan ide-ide mereka sendiri tentang sejarah dan kebudayaan Indonesia melalui keterlibatan mereka dengan propaganda Jepang. Kebijakan budaya Jepang, yang memperkuat dan mendorong aspek budaya nasional Indonesia dalam rangka untuk bersatu ketimbang membagi-bagi Indonesia dan menempatkan mereka setara dengan tuan-tuan Eropa mantan kolonial mereka, sangat memperkuat unsur-unsur nasionalis dalam kebijakan budaya. Ini membentuk dasar bagi program-program untuk membangun budaya nasional, yang merupakan fokus dari kebijakan budaya negara bangsa yang masih muda setelah 1945.

### BAB III

## DARI REGULASI BUDAYA KE KEPEMIMPINAN BUDAYA: PERUBAHAN PENGGUNAAN BUDAYA DALAM DEMOKRASI KONSTITUSIONAL (1950- 1957) DAN DEMOKRASI TERPIMPIN (1957-1965)

Sementara perang kemerdekaan (1945-1949) merupakan periode formatif untuk negara-bangsa yang baru lahir, gangguan yang terjadi tidak lama kemudian terhadap kekuasaan negara mencegah perkembangan baik lembaga nasional maupun pelaksanaan kebijakan nasional. Konflik antara negara Indonesia yang baru dan Belanda membuat koordinasi kegiatan negara hampir mustahil mengingat republik yang baru lahir itu hanya mengendalikan sebuah daerah kecil. Sarjana terkenal Benedict Anderson (1990b: 99) menulis tentang periode ini bahwa "di banyak daerah di Jawa dan Sumatra negara hampir menghilang dalam menghadapi pemberontakan rakyat."<sup>1</sup> Negara Indonesia, melalui militer, baru bisa mengkonsolidasikan posisinya pada tahun 1950-an dan menegaskan kewenangannya di seluruh Indonesia, dalam proses mengatasi pemberontakan daerah di Ambon, Sumatera, Sulawesi, dan Jawa Barat. Analisis saya diarahkan mulai tahun 1950 dengan munculnya sebuah konstitusi baru setelah berakhirnya perang, ketika pikiran beralih ke pengembangan lembaga baru dan mengatur negara baru. Munculnya sejumlah negara baru di Asia setelah 1945 dengan para pemimpin nasionalis yang masih segar keluar dari perjuangan kemerdekaan yang berhasil memperkuat pembagian Timur-Barat dalam pemikiran elite ini, dan membuatnya menjadi poros pertimbangan dalam kebijakan budaya internasional tahun 1950-an.

Seperti banyak negara yang memperoleh kemerdekaan mereka dari kekuasaan kolonial pada akhir Perang Dunia II, bentrokan terjadi antara

1 Lihat juga Anderson (1972) dan Cribb (1991) untuk pembahasan tentang pengendalian oleh kelompok-kelompok pemberontak populer dan bukannya oleh negara selama revolusi.

pendukung metode pemerintahan Barat dan kritikus yang melihat model seperti itu tidak tepat dan merupakan bentuk neo-kolonial, dan lebih memilih untuk menentukan metode sendiri dalam menggambarkan pemerintahan yang berdasarkan sentimen nasionalis dan konsep kuasi-tradisional. Di Indonesia, hubungan antara kedua pendekatan tersebut memengaruhi semua arca kebijakan. Untuk memahami perubahan kebijakan budaya, perlu dilacak pergeseran antara dua pemahaman tentang negara sebelum beralih ke muatan kebijakan budaya dan pelaksanaannya, termasuk penurunannya kemudian kembalinya model budaya komando dalam penetapan budaya.<sup>2</sup> Sementara ini jelas memiliki implikasi bagi peran negara dalam penetapan budaya, ia juga memiliki konsekuensi yang luas bagi organisasi budaya non-negara, yang menyebabkan kematian dan pemerataan banyak seniman yang beraliansi dengan politik kiri dan pemberangusan warisan mereka, dan hegemoni pendekatan anti-politik dalam seni dan budaya pada masa Orde Baru yang menempatkan prioritas tinggi untuk mendukung pembangunan ekonomi/

#### Politik dan Pemerintahan setelah Perang Kemerdekaan

Dalam kuliahnya tentang "Kepemerintahan" (1991), yang telah dibahas dalam Pendahuluan, Michel Foucault menelusuri perubahan historis dalam rasionalitas pemerintah yang telah membentuk penerapan kekuasaan penguasa terhadap perilaku. Misalnya, Foucault melihat perubahan dalam cara pemerintahan dipahami berdasarkan fokus Machiavelli pada hubungan antara Pangeran dan kerajaannya, kepada konsepsi La Perrière tentang pemerintah sebagai perpanjangan dari penyelenggaraan rumah tangga, hingga kepada model liberal saat ini tentang pemerintah dari suatu penduduk dan ekonomi kontemporer. Sementara rasionalitas pemerintahan adalah penting untuk parameter yang luas yang ia tentukan bagi pelaksanaan pemerintahan, penerapannya di

2 Seb.ig.iini.nu dibahas dalam Pendahuluan, hal ini mengacu pada definisi yang dibuat oleh Toby Miller dan George Yudice (2002: 107): "Gagasan tentang bentuk penetapan budaya non-pasar (yang) selalu sudah memusatkan negara dalam perencanaan, penciptaan. pembuatan kebiikaan, dan revisi terhadap praktik-praktik budaya".

3 Tidak ada penelitian besar yang telah difokuskan secara khusus pada kebijakan budaya resmi selama periode ini meskipun Yampolsky (1995) memberikan gambaran yang sangat singkat dalam artikelnya tentang kebijakan budaya Orde Baru. Penelitian Foulcher (1986) tentang I.F.KRA memberikan informasi yang paling rinci tentang politik dan kebijakan budaya meskipun hanya berfokus pada organisasi seni, sementara penelitian Maier (1987, 1996) tentang sejarah sastra memberikan wawasan tentang politik budaya pada periode tersebut dan analisis rinci McVey (1986. 1990) tentang kebijakan PKI dan debat-debat internal tentang wayang dan pendidikan memberikan wawasan yang sama tentang Partai Komunis Indonesia (PKI).

Indonesia antara tahun 1950 dan 1965 tidak mengungkapkan perbedaan yang besar. Baik periode Demokrasi Konstitusional maupun periode Demokrasi Terpimpin sama-sama relatif singkat dan berurutan dan tidak melibatkan inovasi pemerintahan yang besar. Sebaliknya, apa yang dibutuhkan adalah pemeriksaan terhadap rasionalitas politik dari dua periode politik yang berbeda. Mitchell Dean mendefinisikan rasionalitas politik sebagai: problematisasi dan kodifikasi yang relatif sistematis, eksplisit, dan diskursif dari seni atau praktik pemerintahan, sebagai cara menerjemahkan objek pemerintahan dalam bahasa yang membuatnya bisa dijalankan (1994: 187).

Praktik-praktik pemerintahan yang sama mungkin dikonfigurasi dengan cara agak berbeda dalam rasionalitas politik yang berbeda. Kemudian rasionalitas politik dapat menjelaskan perbedaan antara pemerintahan di, misalnya, sebuah negara yang telah mengalami perubahan pemerintahan tetapi dengan inovasi teknis sedikit atau tidak ada sama sekali atau, seperti Indonesia antara tahun 1950 dan 1965, sebuah negara dengan struktur elite sosial dan politik yang relatif tidak berubah tetapi dengan bahasa yang berubah tentang prioritas pemerintah dan kebijakan.

Teks penting tentang periode Demokrasi Konstitusional adalah karya Herbert Feith (1962) *The Décliné of Constitutions! Democracy in Indonesia*. Pemilahan utama dalam analisis Feith adalah antara "administrator" dan "penggerak solidaritas". Ia mendefinisikan administrator sebagai "seseorang dengan kemampuan administratif, hukum, teknis dan bahasa asing, seperti yang diperlukan untuk menjalankan sebuah negara modern" (1962:24). Mereka telah menerima pendidikan Barat, biasanya sampai dengan tingkat universitas, atau diperlukan untuk "organisasi pusat dan strategi" (1962: 24) dan negosiasi dengan Belanda selama perang kemerdekaan. Di sisi lain, penggerak solidaritas memiliki "apa yang disebut keterampilan integratif, keterampilan dalam mediasi kultural, manipulasi simbol, dan organisasi massa" (1962: 24). Penggerak solidaritas umumnya telah menerima pendidikan Barat tingkat sekolah dasar atau sekolah menengah atau pendidikan Muslim dan dasar kewenangan mereka adalah "otoritas tradisional atau karismatik atau (paling biasa) kombinasi dari keduanya" (1962:25). Feith (1962) menggambarkan periode tersebut mengalami perubahan dari pemahaman yang berorientasi administrator tentang pemerintah ke pemahaman penggerak solidaritas. Peneliti Indonesia lainnya telah menggunakan karakterisasi yang sama untuk menjelaskan perubahan selama periode tersebut. Misalnya, Daniel Lev (1966: 1-2) memandang perubahan dari



Demokrasi Konstitusional ke Demokrasi Terpimpin sebagai ditinggalkannya "salinan" lembaga-lembaga Eropa Barat untuk memilih lembaga-lembaga yang mewakili kembalinya tradisi Indonesia. Dari perspektif pemerintahan, gagasan Feith tentang administrator dan penggerak solidaritas dapat dipahami sebagai dua rasionalitas politik yang bersaing yang digunakan oleh berbagai elemen elite politik. Kedua kelompok tersebut mempromosikan prioritas kebijakan yang berbeda yang terkait dengan pemahaman berbeda tentang bagaimana Indonesia harus diatur. Dalam kata-kata Feith:

Konflik antara "administrator" dan "penggerak solidaritas" kadang-kadang adalah konflik di antara berbagai kelompok pemimpin pemerintahan yang menekankan aspek yang berbeda dan bertentangan dari kegiatan pemerintah. Di lain waktu itu adalah konflik di dalam partai-partai pemerintah, yang biasanya melibatkan pertentangan antara faksi yang dikendalikan "administrator" yang mengutamakan argumen pragmatis dalam mendukung kebijakan pemerintah dan faksi yang dipimpin "penggerak solidaritas" yang menentang kebijakan-kebijakan tersebut atas nama ideologi nasionalis [...] Dan di lain waktu lagi itu adalah konflik langsung antara sebuah pemerintahan yang diarahkan "administrator" dan sebuah oposisi yang dipimpin "penggerak solidaritas" (atau dalam tahun-tahun kemudian antara pemerintah yang dipimpin "penggerak solidaritas" dan sebuah oposisi yang dipimpin "administrator") (1967: 115).

Feith juga menyatakan bahwa kedua kelompok tidak saling eksklusif dan bahwa pemimpin tertentu bisa mempraktikkan kedua jenis "keahlian" tersebut (1962: 25). Cara lain untuk memahami kemampuan pemimpin tertentu untuk bergerak di antara kelompok-kelompok itu adalah memahami kelompok sebagai sesuatu yang dibangun secara diskursif. Pemimpin tertentu mahir dalam membuat pertimbangan dengan menggunakan wacana baik tentang administrator atau penggerak solidaritas untuk mencapai hasil.<sup>4</sup>

Bab ini mengadopsi pembedaan Feith antara administrator dan penggerak solidaritas dalam rangka mengeksplorasi rasionalitas politik yang berubah dari dua periode tersebut sambil mengakui bahwa inovasi analitis terhadap hasil-hasil

4 [Lev (1966: 1-2) juga mencatat perubahan dalam hal bagaimana pemerintahan dipahami dan dijalankan ketika ia menyatakan: "elite dominan benar-benar menyerah dalam usahanya untuk mempertahankan dirinya sesuai dengan satu rangkaian aturan dan berbalik kepada rangkaian aturan yang lain (...) Jadi jika kepemimpinan tampaknya sama, lembaga-lembaga politik dari periode [Demokrasi Terpimpin] telah menjadi sangat berbeda dan lembaga-lembaga politik di bawah (Demokrasi Konstitusional)."]

studi tentang Indonesia telah mempertanyakan unsur-unsur dalam kerangka analisis Feith. Untuk tujuan bab ini, satu kritik khusus perlu dikemukakan di sini: fokus Feith (dan juga Lev) pada politik elite, yang berarti lembaga-lembaga nasional dan partai-partai politik di Jakarta. Fokus mereka yang sempit pada lapisan atas dari negara dan partai politik memberikan wawasan rinci ke dalam politik nasional yang sangat membantu pemahaman tentang pembuatan kebijakan nasional selama tahun 1950-an. Akan tetapi, hal ini juga menimbulkan masalah. Pertama, analisis tentang pusat, bila dikombinasikan dengan kerangka berpikir filosofis liberal, melukiskan oposisi regional terhadap negara Indonesia sebagai manifestasi dari ketidakstabilan atau gangguan ketimbang sebagai ekspresi alternatif untuk negara nasional Indonesia (Philpott 2000). Kedua, tahun 1950-an menjadi saksi perkembangan lembaga-lembaga kebudayaan yang tidak termasuk dalam analisis tentang para elite politik. Analisis berikutnya memasukkan organisasi-organisasi non-negara dalam analisis kebijakan dan berpendapat bahwa mereka menjadi semakin penting untuk kebijakan budaya selama periode Demokrasi Terpimpin.

#### Kebijakan dan Kebudayaan selama Demokrasi Konstitusional

Klausula budaya UUDS (Undang-Undang Dasar Sementara) 1950, yang menggunakan kata-kata yang sama seperti tahun UUD RIS (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat) 1949 menyatakan: "Penguasa melindungi kebebasan mengusahakan kebudayaan serta kesenian dan ilmu pengetahuan. Dengan menjunjung asas ini maka penguasa memajukan sekuat tenaganya perkembangan kebangsaan dalam kebudayaan serta kesenian dan ilmu pengetahuan."<sup>5</sup> Penekanan pada kebebasan dan apa yang dapat diasumsikan sebagai hak-hak individu mencerminkan arus liberal yang berjalan melalui Konstitusi 1950 dan dapat diharapkan untuk dijalankan melalui kebijakan budaya periode Demokrasi Konstitusional. Untuk memahami mengapa ideologi liberal diperkenalkan, yang terlebih dahulu perlu dieksplorasi adalah rasionalitas administrator. Rasionalitas politik administrator periode Demokrasi Konstitusional dapat dicirikan sebagai bentuk pemerintahan liberal gaya Barat. Sementara analisis politik dan sejarawan tidak setuju tentang penyebab kehancurannya,<sup>6</sup> jelas bahwa empat kabinet yang mencakup periode

<sup>5</sup> Klausul ini terdapat pada Pasal 40 UUD 1950 dan Pasal 38 Konstitusi RIS.

<sup>6</sup> Pembagian awal dan yang terus bertahan menyangkut penyebab dari penurunan tersebut adalah di antara konsep Feith tentang "kuasi-strukturalis" (Mackie 1994: 27-28) dalam *The Decline of Constitutional*

1949-1953 yang berorientasi terhadap penggunaan keahlian gaya Barat dalam kebijakan mereka dan berkomitmen terhadap demokrasi parlementer yang segaris dengan Barat. Kabinet-kabinet ini telah berkomitmen untuk melakukan pengembangan kelembagaan dan mencapai keberhasilan di bidang pendidikan, kesehatan, dan kebijakan makroekonomi (Feith 1994) meskipun juga harus dicatat bahwa ada masalah luas dengan pengembangan kebijakan dan implementasi.<sup>7</sup> Komitmen ke sistem pemerintahan demokrasi liberal juga tercermin dalam regulasi lembaga lain. Pers menikmati tingkat kebebasan yang tinggi, pengadilan jadi independen bahkan ketika berhadapan dengan menteri atau pejabat militer, dan ada komitmen untuk patuh pada aturan parlemen dan debat parlemen. Feith menyatakan bahwa kabinet tersebut "memusatkan perhatian mereka pada normalisasi, pemulihan kondisi agar menjadi aman, dan penegakan pemerintahan yang kuat, terpadu dan efisien" meskipun masa tugas mereka yang sangat singkat dan isu-isu ekonomi dan sosial yang mereka hadapi bersamaan dengan rintangan politik pada masa itu mengurangi efektivitas mereka (1962: 303). Juga perlu diakui bahwa kebijakan dipandang melalui lensa bangsa postkolonial baru yang muncul ke dalam lingkungan perang dingin yang membuat dunia terpolarisasi, dan sensitif terhadap dominasi kekuatan internasional yang lebih besar, khususnya kekuatan ekonomi dan militer negara-negara Barat. Rasionalitas politik yang berorientasi pemerintahan mulai berkurang sejak tahun 1953 dengan kabinet Sastroamidjojo (1953-1955) karena ia mengeluarkan faksi partai dengan komitmen terkuat demi alasan rasionalitas itu dan terus melemah sampai akhir era Demokrasi Konstitusional di 1957" ketika Soekarno mulai menegaskan kembali kekuasaannya.

*Democracy in Indonesia*, yang menekankan hambatan-hambatan yang sulit untuk Demokrasi Terpimpin dan semakin kuatnya oposisi dan klitik budaya (Benda 1982) terhadap argumen Feith, yang mengatakan bahwa sistem "Batal" dari Demokrasi Konstitusional tidak cocok dengan sejarah nusa lalu Indonesia dan tradisi-tradisi budaya. Untuk tinjauan terhadap debat ini, lihat Feith (1994), Lcv (1994), Mackie (1994), dan Mc\fcy (1994), Mengingat kritik saya tentang penggunaan budaya dalam Studi Politik Indonesia dalam bagian Pendahuluan, saya tidak setuju dengan penjelasan budaya sementara mengakui preferensi Feith untuk perspektif "pemecalan masalah".

- 7 Tiga masalah menonjol. Pertama, jumlah partai yang diperlukan untuk membentuk kabinet berarti bahwa partai-partai besar memiliki hak veto yang efektif atas kebijakan pemerintah (Ctibb dan Brown 1995). Kedua, birokrasi semakin cenderung untuk menanggapi tekanan dari kelompok-kelompok di luar pemerintah ketika menerapkan kebijakan dan sering memveto kebijakan yang akan berdampak negatif bagi anggota-anggota partainya sendiri (Feith 1962). Ketiga, penunjukan jabatan-jabatan politik telah mempolitisasi birokrasi dan menghambat kelulusan administrasi (Cnbbdan Brown 1995).
- 8 Pemilu tahun 1955 dan pemberontakan daerah PRRI dan Permesta melemahkan dan meminggirkan partai-partai yang berorientasi administrator (Masyumi dan PSI).

## Hebat Kebijakan Budaya dalam Empat Konvensi Budaya<sup>9</sup>

Empat konvensi budaya yang disponsori negara yang diadakan antara tahun 1948 dan 1954 merupakan jendela yang penting ke dalam rumusan kebijakan budaya dari elite politik dan budaya, termasuk Menteri, birokrat tingkat tinggi dan komentator budaya terkemuka periode awal kemerdekaan. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mulai pada tanggal 19 Agustus 1945 sebagai salah satu dari dua belas kementerian yang dibentuk untuk mengelola negara Indonesia yang baru berumur dua hari dan pendidik nasionalis Ki Hadjar Dewantara diangkat sebagai Menteri Pendidikan, Pengamatan, dan Kebudayaan yang pertama.<sup>10</sup> Jawatan Kebudayaan di lingkungan Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan adalah lokus utama pembentukan kebijakan budaya dan program. Departemen Pendidikan, Pelatihan, dan Kebudayaan (DPPK) menyelenggarakan serangkaian tiga Kongres Budaya antara tahun 1948 dan 1954. Selain ketiga Kongres Budaya tersebut, sebuah Konferensi Budaya diadakan pada tahun 1950 untuk mengatasi hubungan antara kebudayaan Indonesia dan asing, sebuah referensi terselubung kepada Kesepakatan Budaya 1949 antara Indonesia dan Belanda yang dibuat sebagai bagian dari kesepakatan dalam Konferensi Meja Bundar dengan Belanda.

Kongres Budaya yang pertama diprakarsai dan diselenggarakan oleh Dinas Kebudayaan Yogyakarta dengan dukungan dari Gubernur Yogyakarta dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Konferensi ini mengikuti dua pertemuan lainnya (Sukabumi pada bulan November 1946, Solo pada bulan April 1947). Namun demikian, ini adalah kongres besar pertama dan dihadiri oleh Presiden dan Wakil Presiden, dimana keduanya memberikan pidato untuk menandai peristiwa tersebut. Kongres diadakan pada saat Indonesia sedang berusaha untuk menunjukkan dirinya kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan kekuatan Barat sebagai sebuah negara yang bersatu dengan kebudayaan nasionalnya sendiri.

Kongres pertama, lebih dari kongres-kongres yang lain, membangkitkan kembali tema perdebatan kebudayaan nasionalis yang mendahului Perang Dunia II. Pasangan biner sekitar Timur/Barat membentuk sebagian besar argumen para peserta kongres tentang budaya. Regenerasi dari perdebatan

9 Dua kongres budaya yang lain telah diselenggarakan pada tahun 1991 dan 2003, yang menunjukkan pentingnya sejarah yang ditekankan pada konferensi-konferensi terdahulu.

10 Lihat *Voice of Free Indonesia*, 1 (1): 24.

budaya itu dengan cepat menjadi jelas dalam presentasi dari dua negarawan yang paling menonjol dari periode tersebut. Wakil Presiden Hatta (1950: 15), setelah mendefinisikan kebudayaan sebagai kebalikan dari alam dan merupakan produk dari "perjuangan umat manusia (...) untuk mencapai tataran yang eksistensi lebih tinggi", membagi kebudayaan menjadi dua jenis: material dan spiritual. Menurut Hatta, Barat unggul dalam produksi kebudayaan material tetapi telah tertinggal jauh di belakang dalam mengejar kebudayaan spiritual sementara kemakmuran yang bersifat budaya adalah hasil dari keseimbangan antara kedua jenis tersebut. Demikian pula, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dan yang kemudian menjabat dua kali sebagai Perdana Menteri, Ali Sastroamidjojo (1950a: 22), menyerukan "harmoni" antara yang material dan yang spiritual. Keduanya menekankan penggunaan metode dan kebudayaan yang ada di Indonesia bersama dengan langkah-langkah baru untuk memperindah dan memperbaharui kehidupan nasional.

Meskipun beberapa peserta mendalilkan kesenjangan tak tergoyahkan antara kebudayaan Barat dan Timur,<sup>11</sup> sebagian besar peserta menyelesaikan dikotomi antara Timur dan Barat melalui sintesis dalam "kebudayaan Indonesia baru". Akan tetapi, masalahnya justru muncul dalam membuat rumusan "sintesis" tersebut. Ada dua insiden yang secara khusus bermasalah karena keduanya mengangkat isu perpecahan internal. Yang pertama terjadi dalam diskusi setelah sesi pertama ketika seorang peserta, Mohamad Zain, mengangkat isu tentang "antitesis" antara kebudayaan-kebudayaan yang berbeda di Indonesia, khususnya antitesis antara Jawa dengan pulau-pulau lain ("Bertukar Pikiran" 1950: 46). Ia segera diingatkan oleh Ketua yang mengatakan kepadanya bahwa topik diskusi adalah kebudayaan Indonesia dan bahwa ia seharusnya tidak membedakan kebudayaan dari berbagai pulau di seluruh Indonesia.

Ketidaksepakatan kedua mengikuti makalah Dewantara tentang pendidikan nasional. Gagasan-gagasan Dewantara itu penting bagi konseptualisasi kebudayaan Indonesia selama periode tersebut dan ia adalah sumber yang paling mungkin untuk definisi tentang kebudayaan Indonesia yang melengkapi UUD 1945 (Yampolsky 1995). Dewantara adalah seorang pendidik yang inovatif dan pendiri gerakan sekolah Taman Siswa yang mendidik dan mempekerjakan sejumlah besar nasionalis. Kebijakan pendidikannya mencerminkan perspektif

11 Misalnya, birokrat Kuntjoro Purbopranoto (1950: 38) mengutip Kipling dalam bahasa Inggris yaitu *"East is East and West is West. And never the twain will meet"* [Timur adalah Timur dan Barat adalah Barat, dan keduanya tidak akan pernah bertemu].

sinkretis tentang kebudayaan Indonesia. Dewantara berpikir bahwa kebudayaan Indonesia harus tersusun dari bukan hanya unsur Barat, tetapi juga berbagai tradisi dan praktik adat-istiadat masyarakat pribumi. Ia teguh melihat kebudayaan Indonesia masa depan sebagai satu kesatuan dan tunggal dan itu akan timbul dari pencampuran berbagai kebudayaan daerah dan asing.<sup>12</sup> Dewantara mendefinisikan kebudayaan Indonesia sebagai "puncak dari semua kebudayaan daerah di seluruh Indonesia" (1950a: 88). Penulis Armijn Pane membantah definisi tersebut dengan alasan "Generasi baru tidak menginginkan suatu kebudayaan federatif, tetapi suatu kebudayaan tunggal. Definisi itu tidak mampu memenuhi keinginan kita sekarang, dan itu hanya berarti bahwa kita terikat dengan konstruksi lama." Menurut Pane, pembahasan tentang perbedaan dan pluralitas tidak penting karena bentuk lama dari praktik-praktik budaya akan membuka jalan bagi bentuk "Indonesia Baru" (1950: 91). Bahkan, sebagai ditunjukkan dengan contoh di atas, mereka enggan memilih sebuah teori perubahan sosial yang secara bersamaan akan menyelesaikan tekanan dalam masyarakat Indonesia. Sastroamidjojo (1950: 21-22; 1950b) menarik perhatian pada masalah terkait dalam kedua pidatonya: kesenjangan antara "generasi muda" yang ingin "memperbarui kebudayaan yang mereka rasa tidak sesuai dengan perkembangan zaman" dan "generasi tua" yang ingin melestarikan bentuk-bentuk budaya lama.<sup>11</sup>

Kongres Budaya pertama adalah salah satu forum pertama yang membahas hubungan negara dengan kebudayaan Indonesia. Negara diberi tempat penting dari awal kongres dan pentingnya budaya bagi penyelenggaraan pemerintahan diakui. Meski begitu, tidak ada konsensus yang jelas tentang bagaimana hubungan negara dengan budaya. Dalam pidatonya, Wakil Presiden Hatta mengakui pentingnya "kebudayaan" bagi pemerintahan untuk penyelenggaraan negara: "Penyelenggaraan suatu negara mampu membawa kesejahteraan jika kebudayaan ditempatkan pada tingkat yang tinggi, karena kebudayaan juga memengaruhi

12 Untuk pembahasan lebih lengkap tentang hidup dan ide-idenya, lihat Pranata (1959) dan Foulcher (1986).

13 Perlu juga diperhatikan bahwa para editor *Indonesia* memasukkan catatan pada akhir dari laporan akhrit diskusi yang menjelaskan posisi mereka sendiri tentang hubungan antara kebudayaan daerah dan "kebudayaan kesatuan". Para editor tersebut menyatakan bahwa kebudayaan daerah harus mampu mengembangkan dirinya di daerah mereka sendiri (tapi tidak berkembang secara "imperialistik" di daerah lain) dan bahwa kebudayaan nasional harus berkembang di seluruh Indonesia sebagai kebudayaan kesatuan. Para editor (Editor 1950b: 1-2) mencatat bahwa sementara pandangan ini sebelumnya telah dianggap "provinsialis". kini tidak lagi dilihat bahwa mengembangkan kebudayaan daerah akan menghambat pengembangan kebudayaan nasional.

sifat pemerintahan suatu negara" (1950: 14-15). Kemudian dalam pidatonya itu, ia menggabungkan pentingnya kebudayaan bagi sebuah negara bersama-sama dengan tujuan negara: "Tujuan negara adalah untuk memberikan cara hidup yang wajar bagi semua penduduknya, dan negara hanya dapat bertahan jika kebudayaannya sehat dan bertaraf tinggi" (1950: 15). Pernyataan-pernyataan ini menimbulkan pertanyaan tentang tanggung jawab untuk pengembangan budaya yang "sehat". Hatta tidak menjawab secara jelas menjawab pertanyaan ini, tetapi pada akhir pidatonya ia mendorong semua peserta untuk bekerja menuju "kebudayaan yang lebih tinggi" yang menunjukkan bahwa ia melihat pembangunan kebudayaan sebagai tugas masyarakat maupun negara (1950: 16). Dua makalah berikutnya dari Ki Mangunsarkoro (1950) dan Kuntjoro Purbopranoto (1950) menegaskan peran yang lebih sentral bagi negara dalam membentuk kebudayaan nasional Indonesia, dengan sedikit pembahasan tentang peran masyarakat.

Dalam pernyataan yang sangat berbeda dengan elemen penentu dalam rumusan di atas, Sastroamidjojo berhati-hati membedakan gaya pemerintahan baru dari pendahulunya Jepang. Ia berargumen:

Saya berpendirian (...) bahwa kami dari Kementerian PPK tidak boleh campur tangan sehingga muncul kesan seolah-olah ada tekanan atau keputusan dari atas untuk mengatur sesuatu yang diinginkan oleh satu kelompok saja. Itulah sikap tegas kami karena kita mengingat masa lalu, terutama zaman Jepang, di mana kebudayaan diarahkan, dipimpin oleh pusat dengan tujuan tertentu (1950b: 12).

Sastroamidjojo memandang bahwa peran negara adalah memfasilitasi kegiatan kelompok-kelompok non-negara alih-alih menentukan atribut budaya. Dalam pidatonya ia menekankan bahwa konferensi tersebut adalah inisiatif dari Pusat Kebudayaan Kedu dan meminta supaya keterlibatan Kementerian PPK "pasif" (1950b: 12). Peran negara yang didefinisikan Sastroamidjojo adalah meninggalkan praktik Jepang dan memiliki beberapa kesamaan dengan model liberal Belanda dalam mengawasi perkembangan budaya yang "alami".

Konferensi ini juga menetapkan definisi yang luas tentang kebudayaan. "Kesimpulan" dari konferensi ini menyatakan bahwa "kebudayaan mencakup semua aspek kehidupan manusia dalam masyarakat (baik fisik maupun rohani). Bukan hanya soal seni ("Kesimpulan-kesimpulan" 1950). Akhirnya,

pengembangan kelembagaan yang penting adalah pembentukan Lembaga Kebudayaan Nasional (LKN) yang namanya kemudian diubah menjadi Lembaga Kebudayaan Indonesia (LKI). Perdebatan tentang pembentukan Lembaga tersebut pada Kongres pertama itu didominasi oleh kebutuhan untuk melibatkan baik generasi muda maupun generasi tua dalam komite-komite dan pelaksanaannya, yang memastikan bahwa Lembaga itu bersifat inklusif ("Pembentukan Organisasi Kebudayaan" 1950). Legislasi untuk permulaan dari LKI itu diselesaikan pada kongres tetapi pembukaannya harus ditunda karena invasi Belanda terhadap Yogyakarta. Badan itu baru dibentuk kemudian di Jakarta pada Maret 1950.

Salah satu tindakan pertama LKI adalah untuk menyelenggarakan Konferensi Budaya Indonesia pada bulan Agustus 1950. Tema konferensi adalah "Kebudayaan Nasional dan Hubungannya dengan Kebudayaan Bangsa-Bangsa Lain". Topik dan makalah-makalah difokuskan pada Kesepakatan Budaya 1949 antara Indonesia dan Belanda yang mencantumkan langkah-langkah spesifik yang harus dijalankan oleh kedua belah pihak dalam wilayah pihak lain dari keduanya dan menjamin pergerakan bebas manusia dan materi yang berhubungan dengan kebudayaan dan seni. Hal ini juga menjaga keberadaan budaya Belanda di Indonesia,<sup>14</sup> yang mendatangkan reaksi dari banyak seniman dan intelektual Indonesia yang telah terinspirasi oleh revolusi dan mengandalkannya untuk menciptakan Indonesia Baru (Foulcher 1986). Tiga sesi pleno diberikan oleh Sutan Takdir Alisjahbana, Ki Hadjar Dewantara, dan Trisno Sumardjo.

Pidato-pidato itu sendiri merupakan penyajian kembali dari posisi-posisi sebelumnya jadi saya tidak akan berkutat pada makalah-makalah tersebut secara panjang lebar. Ki Hadjar Dewantara (1950b) menegaskan kembali perspektifnya yang lebih sinkretis soal kebudayaan nasional. Dewantara bersikap kritis terhadap kekuasaan Belanda soal pertukaran budaya selama masa kekuasaan mereka di Indonesia. Menurut Dewantara, selama periode kolonial semua pertukaran budaya yang terjadi melalui Belanda menyebabkan Indonesia mengabaikan hubungan dengan tetangga dekatnya di Asia dan hanya memiliki akses ke negara-negara Eropa lainnya melalui Belanda. Dewantara berpikir bahwa Kesepakatan Budaya adalah sebuah kesalahan dan bahwa Indonesia

14 Pada saat itu ada beberapa pernyataan bahwa penetapan budaya akan digunakan untuk mendapatkan keuntungan perdagangan (Editor 1950).



harus menyelami sendiri kebudayaan berbagai negara untuk melengkapi dirinya untuk mengembangkan kebudayaan nasional. Trisno Sumardjo, seorang pelukis dan penulis dari seniman generasi muda, mengambil posisi yang sama dalam serangannya terhadap Kesepakatan Budaya. Alisjabana mengulangi posisi yang dipegangnya selama polemik Pujangga Baru yang dibahas dalam Bab 2. Alisjabana, yang merupakan salah seorang peserta dalam Konferensi Meja Bundar, menyatakan bahwa Indonesia harus memanfaatkan relasi dengan Belanda untuk mengakses baik kebudayaan internasional maupun cakupan besar pengetahuan tentang kebudayaan Indonesia. Alisjabana (1950: 30) melihat kebudayaan Indonesia, yang dipahaminya secara luas sebagai hal yang mencakup semua aspek kehidupan, sebagai "sangat jauh dari unsur asli negara kita" dan juga jauh dari kesejahteraan era modern. Ia menyatakan bahwa "sudah tepat bahwa kita buka bangsa kita selebar mungkin terhadap kekayaan semua budaya era baru" (1950: 30).

Konsensus yang muncul dari konferensi tersebut mengikuti pemikiran Dcwantara. Hasil itu menekankan tuntutan bahwa kebudayaan Indonesia bebas untuk mengikuti jalannya sendiri dan menunjukkan komitmen di antara seniman dan birokrat budaya terhadap pemahaman liberal dari para seniman yang membutuhkan kebebasan untuk menjadi kreatif mungkin. Akan tetapi, konferensi ini juga merupakan katalisator untuk pembentukan kelompok-kelompok seniman dengan pemahaman alternatif tentang budaya dan tentang peran seniman. Lembaga Kebudayaan Rakyat (LEKRA) dibentuk hanya sepuluh hari setelah konferensi sebagai respons terhadap kekecewaan atas arahan yang diambil oleh para peserta berkaitan dengan kebudayaan Indonesia (Foulcher 1986). LEKRA menjadi semakin menonjol selama periode Demokrasi Terpimpin.

Kongres kedua diselenggarakan oleh LKI dan diadakan di Bandung pada tahun 1951. Sementara kongres pertama telah difokuskan pada perhatian bersama tentang kebudayaan Indonesia yang dibingkai oleh perspektif umum dan teoretis,<sup>15</sup> kongres kedua lebih difokuskan pada pengembangan kelembagaan dan kemungkinan untuk mendorong kegiatan budaya.<sup>16</sup> Posisi

15 Pidi jwjl kongres kedua, Ketua I KI, Bahder Djohan (1952: 12) menyatakan dalam pidato pembukaan bahwa titik pusat kongres pertama adalah pembahasan tentang "dasar-dasar kebudayaan" dan bahwa "masalah budaya terutama dipandang dari perspektif hubungannya dengan Pembangunan Negara dan Pembangunan Masyarakat".

16 Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Wongsonegoro (1952: 17), mendorong para peserta untuk "membahas selengkap mungkin bagaimana organisasi-organisasi bisa sebaik mungkin menerapkan

biner yang mendominasi diskusi dalam kongres pertama disingkirkan karena perhatian lebih beralih ke isu-isu pengembangan kelembagaan. Lima topik yang dipilih untuk diskusi adalah contoh dari peralihan fokus tersebut: kebijakan budaya, hak cipta, kritik seni, sensor film, dan kesusastraan.

Dua makalah yang paling menyeluruh membahas isu kebijakan budaya dan menerima perhatian yang paling besar dalam diskusi-diskusi berikutnya adalah yang dipaparkan oleh Kuntjoro Purbopranoto dan Muhammad Yamin. Purbopranoto mulai dengan definisi kebudayaan yang telah disepakati pada kongres pertama sebelum membatasi dirinya pada seni sebagai fokus "konkret" bagi kebijakan budaya. Ia terus-menerus menekankan perlunya diskusi "konkret" dan "praktis", dengan alasan bahwa "Tujuan dari seni dan organisasi budaya [...] adalah untuk merawat dan memupuk keahlian para anggotanya (seniman) dan memperkuat identitas nasional" (1952: 392, 388). Ia kemudian mengembangkan ide-idenya tentang sebuah jaringan organisasi seni dari tingkat desa hingga ke tingkat nasional, yang diterima secara antusias oleh para peserta.

Yamin, yang adalah seorang pemimpin nasionalis yang menonjol selama perang kemerdekaan dan masa pendudukan Jepang dan memegang posisi penting selama periode Demokrasi Konstitusional dan Demokrasi Terpimpin, menyampaikan sebuah studi perbandingan tentang organisasi-organisasi budaya dari pelbagai negara di dunia. Ia meninjau kebijakan budaya di Cina, Rusia, Perancis, Amerika Serikat, Mesir, dan India-Pakistan. Makalah panjang Yamin menyerukan sebuah sistem "desentralisasi" dengan "tempat untuk perwakilan kebudayaan daerah di pimpinan pusat," yang mengakui adanya peningkatan kebutuhan akan pengakuan kebudayaan daerah (1952: 425). Yamin berusaha untuk merumuskan lembaga kebudayaan yang dapat lebih merangsang aktivitas budaya dalam lingkungan budaya yang lebih ramai dan beragam. Ia mendorong penciptaan sebuah organisasi kebudayaan baru untuk mengkoordinasikan bidang pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan termasuk konservatori seni, perpustakaan dan sebuah Universitas "dengan kualitas internasional" (1952: 428).<sup>17</sup> Seperti Purbopranoto, Yamin melihat kebijakan budaya lebih

kebudayaan ini".

17 Konferensi ini memang melahirkan sebuah organisasi baru dengan lingkup yang lebih besar daripada hanya berfokus pada seni dan budaya. Ide untuk mendirikan Masyarakat Ilmu Pengetahuan Nasional, yang kemudian menjadi Masyarakat Ilmu Pengetahuan Indonesia (MIPI), dirumuskan beberapa bulan setelah konferensi (Prawirohardjo 1952). Lingkup MIPI mencerminkan luasnya definisi yang diberikan pada kebudayaan yang mencakup hampir semua aspek kehidupan rakyat. MIPI didirikan dengan dasar hukum Undang-Undang No. 6/1956. Awalnya MIPI berada di bawah Departemen Pendidikan dan

terpusat pada pembangunan kebudayaan nasional<sup>18</sup>\* tanpa memperhatikan adanya perbedaan "geografis" dan "ras" di Indonesia (1952: 432). Perbedaan antara kongres pertama dan kedua mencerminkan perubahan iklim politik. Kongres pertama, yang diadakan selama perang kemerdekaan pada saat nasib Republik Indonesia tidak pasti, mencerminkan perasaan bahwa sebuah masyarakat baru dan jenis manusia baru - yaitu bangsa Indonesia - sedang muncul. Kongres kedua diselenggarakan ketika pemerintah kita sendiri memegang kekuasaan politik. Mereka mengalihkan perhatian mereka terhadap masalah-masalah yang dihadapi Indonesia dengan perspektif yang tercerahkan oleh pendidikan Barat mereka. Perhatian mereka terutama difokuskan pada pengembangan kelembagaan. Akan tetapi, Yamin secara khusus melihatnya melampaui Barat dalam usahanya mencari model yang cocok bagi Indonesia. Sebuah keprihatinan tetap dipegangnya yaitu bahwa Indonesia tidak menyalin Barat tetapi mengembangkan kebudayaan yang unik, sebuah keprihatinan yang direplikasi di negara-negara postkolonial lain di Asia.

Perdebatan di kongres kedua juga menunjukkan kesadaran yang meningkat tentang adanya kebutuhan untuk mengakomodasi sejumlah budaya yang berbeda di Indonesia. Bujung Saleh (1952), seorang penulis terkemuka dan aktivis LEKRA, mengangkat isu tentang otonomi budaya dan kebudayaan minoritas. Seorang peserta dari Bali, Utusan (1952), membahas posisi kesenian di Bali. Ia menyatakan bahwa orang-orang Bali memiliki sumbangan terhadap seni mereka, tidak seperti kebudayaan Indonesia, yang merupakan provinsi yang berisi kaum nasionalis berpendidikan dan bahwa hubungan antara budaya dan agama di Bali berbeda dengan Islam. Ia kemudian membahas isu pariwisata dan kebutuhan agar wisatawan memahami kesenian Bali bukan hanya sebagai sebuah tontonan. Akan tetapi, perhatian akan pembangunan kebudayaan nasional yang tunggal masih mendominasi perdebatan dalam kongres tersebut. Ide-ide LEKRA juga direpresentasikan pada konferensi itu tetapi tidak menjadi perhatian sentral. A.S. Dharta (1952), salah seorang juru bicara LEKRA yang paling fasih pada awal 1950-an, menyatakan perlunya seniman berpihak pada kekuatan politik progresif dan bahwa mereka berkewajiban untuk memberikan kontribusi pada transformasi sosial.

Kebudayaan, kemudian dipindahkan ke departemen yang baru diciptakan yaitu Kementerian Riset Nasional pada tahun 1962 sebelum menjadi LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) pada tahun 1967 dan kedudukannya menjadi bertanggung-jawab langsung kepada Presiden (LIPI 1971).

18 Misalnya, untuk organisasi budaya barunya. Yamin mengusulkan (1952:426) Lembaga Proklamasi, yang berdasarkan proklamasi kemerdekaan.

Kongres Budaya ketiga digelar di Solo pada bulan September 1954. Alih-alih berfokus pada kebijakan budaya secara umum, kongres tersebut berfokus pada isu tentang kebudayaan dalam pendidikan. Kongres ketiga ini diselenggarakan oleh Badan Musyawarah Kebudayaan Nasional (BMKN). Terdapat tiga topik yang dibahas dalam kongres ini, yaitu: pendidikan budaya bagi komunitas sekolah, bagi masyarakat kota, dan untuk komunitas pekerja dan pertanian. Ruang lingkup yang lebih sempit dari kongres ketiga ini diiringi juga oleh penyempitan peserta dan ide-ide yang dibahas. Kongres hampir secara eksklusif hanya berfokus pada pendidikan dan keprihatinan DPPK. Kesimpulan akhir memuat beberapa rekomendasi untuk memperluas peran dan kekuasaan DPPK di bidang sosial tanpa menyerukan reformasi apapun atas kerja DPPK itu sendiri ("Beberapa Kesimpulan Kongres Kebudayaan Indonesia" 1954). Berbeda dengan kegembiraan dan kemungkinan-kemungkinan yang dihasilkan dari budaya Kongres Budaya yang kedua, kongres ketiga malah mempromosikan peningkatan intervensi, kontrol, dan kepemimpinan negara.<sup>19</sup>

Risalah rapat dari empat konvensi tersebut menyediakan sumber untuk mengidentifikasi posisi dari politisi, birokrat, dan komentator budaya yang memiliki perhatian terhadap para pembuat kebijakan budaya. Tiga ciri utama dari konvensi-konvensi budaya tersebut memberikan gambaran yang menarik dan penting tentang wilayah dimana kebijakan budaya sedang dibuat dan tentang isu-isu kunci pada masa itu. Ciri pertama adalah penggunaan sintesis untuk menciptakan suatu kebudayaan nasional yang tunggal dari unsur-unsur yang dianggap antagonis. Sintesis secara teratur digunakan untuk memecahkan masalah dikotomi antara budaya Timur dan budaya Barat. Selain itu, sintesis juga digunakan untuk mengatasi perbedaan antara generasi "tua" dan "muda" termasuk keinginan mereka untuk melindungi bentuk-bentuk budaya yang "tua" dan menumbuhkan bentuk-bentuk budaya yang baru. Kebudayaan nasional yang diharapkan terwujud dari proses yang jelas, teoretis dan belum terbukti ini adalah untuk mengatasi perpecahan antara kelompok-kelompok yang berbeda di Indonesia. Sintesis juga melibatkan suatu tingkat intervensi tertentu dari negara untuk mengontrol sintesis tersebut agar menghindari normalisasi atribut budaya tertentu (seperti unsur-unsur negatif dari budaya Barat). Dengan kata lain, ada unsur-unsur model budaya komando bersama-sama dengan

19 Analisis Sapardi Djoko Damono (1987) terhadap ketiga Kongres Budaya tersebut mencerminkan kepentingan marjinal dari kongres ketiga. Dalam sebuah artikel sepanjang dua puluh satu halaman, ia menghabiskan hampir tiga halaman membahas kongres ketiga.

gagasan liberal tentang kebebasan artistik. Juga harus ditekankan bahwa dalam kebanyakan kasus budaya yang dihasilkan adalah budaya yang bersifat tunggal. Pada saat Kongres Budaya yang pertama, ada asumsi umum di antara elite budaya yang berpendidikan Barat bahwa Indonesia akan mengembangkan satu kebudayaan tunggal dan semua kebudayaan lain akan memudar. Anggapan itu sangat problematik dalam kaitannya dengan kebudayaan-kebudayaan etnik yang tersebar di seluruh Indonesia dan, bahkan selama tahun-tahun awal dari republik ini, ada pengakuan yang diam-diam oleh beberapa peserta terhadap masalah-masalah yang diangkat oleh kebudayaan etnik pribumi.

Kedua, Konferensi Budaya pada khususnya dan, pada tingkat yang lebih rendah, Kongres Budaya yang kedua, mengambil posisi bahwa seniman menuntut adanya kebebasan artistik untuk menghasilkan kualitas kerja setinggi mungkin. Komitmen terhadap kebebasan artistik berkorelasi dengan gagasan liberal bahwa kebebasan merupakan persyaratan untuk memungkinkan kinerja yang optimal, baik itu produksi suatu komoditas atau karya seni. Ciri ketiga adalah posisi yang berubah dari para peserta dalam hal peran negara dalam kebijakan budaya. Kongres Budaya pertama telah dibanjiri dengan teori-teori tentang hubungan negara dan kebudayaan, sementara secara umum negara dilihat bertanggung-jawab atas kebudayaan nasional. Dalam Kongres Budaya kedua, para peserta memusatkan perhatian mereka pada isu pengembangan institusi dimana negara diharapkan menyediakan infrastruktur untuk kegiatan-kegiatan budaya yang akan mengamankan kondisi untuk pembangunan kebudayaan nasional. Penekanannya adalah pada rencana praktis bagi penyediaan infrastruktur kebijakan budaya.

Faksi-faksi yang dominan dalam konvensi-konvensi budaya, yang semuanya diselenggarakan oleh negara atau, dalam kasus Konferensi Budaya, oleh sebuah lembaga yang disponsori negara, terdiri dari kaum elite berpendidikan Barat dan berhaluan liberal. Posisi Islam atau sayap kiri tentang seni menjadi terpinggirkan oleh posisi kaum liberal dan modernis pada masa itu. Kaum komunis masih dikucilkan dan sedang dalam proses mengkonsolidasikan kembali kelompoknya setelah peristiwa di Madiun pada tahun 1948 (Thomas 1981)" dan kelompok-kelompok Islam terpecah menyangkut pertanyaan tentang kebudayaan dan bentuk yang harus diambil oleh ekspresi seni dan

20 Partai Komunis Indonesia melancarkan pemberontakan pada tahun 1948 di Madiun menentang pemerintah Republik selama konflik dengan Belanda. Mereka dikalahkan secara telak oleh tentara yang berbaris di belakang Soekarno dan Hatta.

budaya Islam (Maier 1987). Perspektif-perspektif lain ini jarang muncul dalam perdebatan dan hanya muncul pada waktu pertanyaan dari sesi-sesi dalam konferensi tersebut.

### Kebijakan Budaya selama Demokrasi Konstitusional

Sebuah titik awal yang baik untuk analisis tentang kebijakan budaya adalah sebuah artikel yang terbit pada tahun 1951 tentang kebudayaan oleh Kepala Dinas Kebudayaan, Soedarsono (1951). Setelah menekankan pentingnya saat itu dilakukan pembangunan kebudayaan di Indonesia, Soedarsono mengalihkan perhatiannya kepada Kesepakatan Budaya yang kontroversial antara Indonesia dengan Belanda. Sama seperti pendapat mayoritas pada Konferensi Budaya pada tahun sebelumnya, Soedarsono menyatakan bahwa kondisi yang ideal dan dapat diterima untuk pembangunan budaya Indonesia adalah kebebasan mutlak: Dimana ikatan lama tetap dipertahankan, tentu saja ikatan-ikatan yang dipaksakan ini tidak bebas, maka "pembangunan yang bebas" untuk masyarakat yang merdeka hanya menjadi sebuah mitos (1951: 73).

Soedarsono (1951: 74) secara panjang lebar membahas dampak dari hubungan budaya yang "dipaksakan" (pada masa penjajahan Belanda dan pendudukan Jepang) dan menekankan hasil positif dari hubungan "alami" antara Indonesia dengan negara-negara tetangga (seperti India dan Cina) yang menghasilkan produk kebudayaan seperti Borobudur, Prambanan dan masjid-masjid raya yang tersebar di seluruh Indonesia. Kemudian Soedarsono mengalihkan perhatiannya pada kebudayaan nasional yang ia definisikan sebagai dasar bagi bangsa dan oleh karena itu merupakan sebuah sumber daya yang penting untuk dikembangkan. Ia mengemukakan empat sasaran utama dari Dinas Kebudayaan yang dapat diringkas sebagai berikut:

1. Demokratisasi setiap bidang budaya sampai mereka menembus masuk ke seluruh lapisan masyarakat luas dan menjadi populer (tetapi juga "dilindungi sehingga mereka tidak menjadi vulgar");
2. Vertikalisasi DPPK (penyebaran kantor-kantor dinas kebudayaan hingga ke tingkat yang lebih rendah);
3. Mengarahkan kebudayaan kepada "kebudayaan universal nasional" dan jauh dari provinsialisme; dan
4. Sebuah kesejahteraan yang harmonis dimana semua bidang budaya itu (bahasa, seni, dan arkeologi) mendapat perhatian (1951: 74-75).

Ia juga menekankan suatu orientasi internasional dalam kebijakan budaya dimana kebudayaan akan digunakan untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain dan mendorong dimasukkannya atase kebudayaan dalam kunjungan-kunjungan internasional. Soedarsono (1951:75) menutup uraiannya dengan menekankan bahwa "jalan sintesis lebih konstruktif daripada analisis yang memperbesar perbedaan" dalam kasus kebudayaan masyarakat pribumi.

Penekanan Soedarsono tentang kebebasan harus dipandang dalam konteks definisi yang luas tentang kebudayaan yang mendasari kerja Dinas Kebudayaan dan yang memberikan dukungan terhadap intervensi lebih besar daripada yang terjadi di sebagian besar negara-negara Barat. Garis besar kebijakan untuk DPPK tahun 1953 memberikan wawasan untuk definisi tentang kebudayaan: Fungsi kebudayaan di suatu negara-bangsa yang bebas tidak hanya terbatas pada penyelidikan terhadap objek, tetapi objek-objek di segala bidang itu harus hidup dalam kebudayaan yang alami dari semua masyarakat Indonesia dan menjadi dasar kehidupan bagi semua bangsa ("Garis-Garis Besar Politik Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan" 1953: 4).

Definisi ini mengingatkan kita pada penekanan Belanda tentang kehidupan sehari-hari orang Indonesia pribumi dalam penelitian adat tetapi juga mencerminkan perjuangan di negara-negara yang baru merdeka untuk mengembangkan kebudayaan nasional yang mempersatukan pelbagai kelompok suku, agama dan sosial. Konsekuensi dari penggunaan definisi yang luas tentang kebudayaan oleh Dinas Kebudayaan ini adalah bahwa ia memiliki tugas dengan jangkauan yang sangat luas. Ruang lingkup dari Dinas Kebudayaan yang terbatas itu kemudian membebani para pembuat kebijakan dengan tugas-tugas yang hampir berada jauh di luar kapasitas mereka."

Keempat divisi di Dinas Kebudayaan dapat dikelompokkan menjadi dua jenis: divisi-divisi yang baru terbentuk dan lembaga-lembaga yang diambil-alih dari rezim kolonial. Lembaga-lembaga yang diambil-alih dari rezim kolonial itu adalah antara lain Museum Nasional dan Dinas Purbakala.<sup>22</sup> Dalam sebuah artikel yang membahas pajangan museum pada tahun 1945, Soedibio Socwardipoctro, seorang penulis untuk majalah berbahasa Inggris, *The Voicc*

21 Mininya Dinas Kebudayaan (1951: 5) diharapkan untuk melaksanakan pengawasan dan pemeliharaan untuk semua bangunan alami dan bangunan kuno sebagai monumen nasional, sebuah usaha besar di sebuah negara yang sangat luas dan beragam seperti Indonesia.

22 Keduanya pada awalnya bergabung sebelum Divisi Manajemen Museum dibentuk pada tahun 1956 (Soebadio 1985).

*ofFree Indonesia*, mengamati perubahan yang dipengaruhi oleh kemerdekaan terhadap manajemen museum:

Museum ini benar-benar terkenal karena koleksi etnografinya. Koleksi-koleksi itu sebelumnya dipamerkan di ruang yang gelap dan tidak menarik, tetapi sekarang mereka dipajang di aula yang bercahaya cemerlang. Para pengunjung sangat terkesan akan cita rasa ruang, selera yang baik dan keharuannya. Pajangan tidak ditampilkan dengan menimbulkan rasa penasaran atau aneh dan banyak orang asing yang sebelumnya memiliki prasangka tertentu kini menemukan dirinya harus mengubah pendapatnya tentang apa yang selama ini mereka sebut "kebiadaban" (1945: 17).

Dari hierarki rasial pada masa kolonial, lembaga-lembaga dari era kolonial direorientasikan untuk merepresentasikan warisan dari suatu bangsa yang beradab dan bersatu, sambil menggunakan metode kontemporer untuk tata pajang museum.

Moh. Amir Sutaarga (1968), tokoh paling penting dalam manajemen museum di tahun 1950-an dan 1960-an, membuat argumen yang sama dalam sebuah artikel yang panjang.<sup>23</sup> Sutaarga mulai dengan meninjau pidato yang disampaikan oleh Kepala Biro Arkeologi Belanda (*Oudheidkundige Dienst*), Dr. F.D.K. Bosch, dan menggabungkan tujuan baru dalam manajemen museum: "(Museum) bukan hanya alat untuk memerangi kemiskinan budaya dari suatu bangsa - seperti yang telah dibuktikan oleh Dr. Bosch dalam sambutannya yang telah dianalisis sebelumnya - tetapi museum juga merupakan sebuah lembaga yang memajukan peradaban suatu bangsa" (1968: 8). Dalam artikel Sutaarga tersebut (1968), ia menggambarkan dua fungsi museum yang memberikan kontribusi penting bagi pencapaian peradaban yang maju: pertama, museum adalah wahana untuk melindungi bangsa dari kemiskinan budaya dengan menjaga dan mengumpulkan objek-objek budaya dan pengetahuan; dan kedua, fungsi didaktik yang menyebar-luaskan pengetahuan tentang masa lalu dan masa depan, termasuk melalui museum teknologi yang berfokus pada sains. Artikel Sutaarga tersebut menunjukkan bagaimana fungsi dari (dan kritik tentang) museum di negara Indonesia merdeka memiliki sejumlah kesinambungan

23 Artikel ini pertama kali ditabukan dalam *Sijut 1* (Mei, Juni, Juli, Agustus) pada tahun 1958.



dengan praktik kolonial sebelumnya tetapi dengan perbedaan penting bahwa Indonesia kini berkedudukan sebagai subjek nasional."<sup>24</sup>

Divisi-divisi baru di Dinas Kebudayaan adalah Seni, Dokumentasi Sejarah, dan Bahasa. Kebijakan seni mencakup bentuk-bentuk modern maupun bentuk-bentuk tradisional yang masih relevan dengan masyarakat Indonesia. Kebijakan seni pada awalnya difokuskan pada pengembangan Bagian Kesenian sebagai pengembang bentuk seni nasional. Tiga prinsip utama dari rencana awal Divisi Seni dapat diringkas sebagai berikut:

1. Sebuah pendekatan "ilmiah" untuk mengembangkan seni ("menggunakan psikologi, etnologi, estetika, dan lain-lain") dimana semua jenis seni yang berbeda-beda dikumpulkan bersama-sama, dipelajari, kemudian dasar-dasar yang sesuai diidentifikasi sebagai "dasar" embrionik untuk seni nasional Indonesia;
2. Mendidik masyarakat Indonesia tentang seni melalui media massa, di sekolah dan mengorganisir acara-acara kesenian "yang bernilai tinggi"; dan
3. Meningkatkan kemampuan teknis seniman Indonesia dan menyediakan beasiswa dan peralatan yang perlu bagi para seniman (Bagian Kesenian 1951:5).

Prinsip pertama mencerminkan perspektif sintesis tentang kebudayaan Indonesia di mana suatu kebudayaan tunggal akan terwujud dari elemen-elemen budaya yang berbeda yang terdapat di seluruh Indonesia. Peran negara di sini tidak hanya untuk mengawasi namun untuk mempelajari (dengan menggunakan ilmu-ilmu alam) dan mengidentifikasi dasar dari seni nasional. Akan tetapi, tidak ada saran dalam kebijakan bahwa kegiatan para seniman harus diarahkan oleh Bagian Kesenian, meskipun Bagian ini berusaha untuk mendefinisikan seni nasional dan membentuk selera populer. Seniman harus diajarkan keterampilan teknis dan harus dilengkapi juga dengan peralatan dan hibah. Bagian Kesenian memiliki peran pengawasan terhadap seniman namun tidak berarti bahwa ekspresi kreatif mereka harus diarahkan ke suatu tujuan tertentu. Kontradiksi dari upaya Bagian Kesenian untuk mendefinisikan seni nasional menyoroti keberadaan dua wacana tentang regulasi seni dan peran negara. Seni juga diajarkan di sekolah-sekolah tetapi hanya seni "yang bernilai tinggi", yang

24 Balai Pustaka juga berada bawah kendali pemerintahan yang baru (Sen dan Tili 2000). Akan tetapi, kehilangan tempatnya sebagai penerbit utama publikasi fiksi Indonesia dalam menghadapi persaingan yang meningkat.

mengindikasikan adanya hierarki pelbagai jenis seni dalam kebijakan negara terkait kesenian. Kebijakan seni sangatlah luas dalam jangkauannya<sup>7</sup>, dan sangat di luar kemampuan sebuah departemen pemerintah yang kecil dengan sumber daya terbatas pula. Baru setelah tahun 1970-an yaitu dengan adanya peningkatan belanja pemerintah, Dinas Kebudayaan bisa mengembangkan kapasitasnya untuk melaksanakan proyek-proyek berskala besar sesuai dengan rumusan perannya sendiri.

Warisan penting dari periode 1945-1965 untuk seniman Indonesia adalah didirikannya beberapa sekolah tinggi seni. Pada 1953 ada empat sekolah seni yang disponsori negara yang beroperasi di Jawa yang tiga di antaranya berada dikendalikan oleh Bagian Seni Rupa. Akademi Seni Rupa Indonesia (ASRI) adalah perguruan tinggi seni pertama di Indonesia yang didirikan pada tahun 1949 di Yogyakarta, sebuah kota yang memiliki sejumlah besar seniman nasionalis (Editor 1951). Konservatori Karawitan Indonesia (KKI) didirikan pada tahun 1950 di Solo, Jawa Tengah. R. Anderson Sutton mengemukakan bahwa salah satu tujuan dari pendirian KKI adalah untuk menyediakan tempat dimana semua kesenian daerah bisa berbaur bersama-sama yang sesuai dengan tujuan dari Bagian Seni Rupa selama masa itu (1991). Sekolah seni ketiga dikendalikan oleh Dinas Kebudayaan adalah Sekolah Musik Barat yang didirikan di Jakarta. Ketiga lembaga ini didirikan di atas pemahaman bahwa mereka semua akan berkontribusi pada pengembangan nasionalisme dan seni Indonesia. Program pelatihan guru kesenian didirikan di Bandung pada tahun 1947 sebagai bagian dari kampus Universitas Indonesia cabang Bandung. Sekolah ini kemudian dijadikan sebagai bagian dari Institut Teknologi Bandung pada tahun 1959.

Selama periode ini, Dinas Kebudayaan mengembangkan beberapa sub-cabang di tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Kantor-kantor daerah yang bertanggung-jawab kepada kantor nasional di Jakarta dibangun di semua ibukota provinsi pada tahun 1950. Akan tetapi, pembangunannya tidak seragam karena provinsi dan kabupaten juga bisa mensponsori dinas kebudayaan mereka masing-masing yang bertanggung-jawab mengendalikan urusan kebudayaan di tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Kasus yang ekstrem adalah Yogyakarta, yang memiliki empat dinas kebudayaan dengan kegiatan yang saling tumpang

25 Misalnya, Divisi Seni bertanggung-jawab untuk semua seni kuno yang telah hilang, mengatur semua kesenian yang saat ini sedang dilakukan di Indonesia, menunjukkan seni Indonesia kepada masyarakat internasional, mendukung seniman dan menjalankan tiga sekolah seni (*Garis-Garis Besar Politik Pendidikan, Pengaderan dan Kebudayaan* 1953).

tindih pada pertengahan tahun 1950-an: Dinas Kebudayaan Nasional, Dinas Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dinas Kebudayaan Kotamadya Yogyakarta. Pada akhir tahun 1950-an ada teknisi-teknisi budaya individual yang bekerja di tingkat kecamatan meskipun hal itu hanya berlaku sampai sampai tahun 1990-an.<sup>26</sup>

Keterlibatan Indonesia yang antusias dalam pelbagai urusan internasional pada tahun 1950-an memengaruhi kebijakan budaya. Dalam sebuah surat tertanggal 31 Desember 1949 sehari setelah pengakuan Belanda atas kedaulatan Indonesia, Perdana Menteri Hatta meminta agar Indonesia dimasukkan ke UNESCO (Hatta 1949). Penerimaan Indonesia oleh UNESCO segera terwujud dalam lima bulan kemudian, yang menunjukkan komitmen UNESCO terhadap penentuan nasib sendiri dari wilayah-wilayah kolonial. Orientasi awal UNESCO adalah mengarah pada budaya sebagai karya seni, dan keyakinan bahwa sistem nilai dari pelbagai negara yang berbeda-beda bisa mendekati persatuan melalui kegiatan UNESCO. Orientasi ini dengan cepat ditantang oleh kelompok negara-negara yang baru merdeka yang semakin meningkat dari segi jumlah dan kekuatan. Negara-negara baru ini muncul dalam pentas internasional dalam iklim perang dingin, dan banyak dari posisi dan keinginan mereka tidak cocok baik dengan Uni Soviet maupun dengan blok Barat. Di antara pelbagai kelompok bangsa tersebut, Indonesia merupakan salah satu pelopor terdepan.

Di bidang kebudayaan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Mohammad Yamin menyatakan pada tahun 1954 dalam sebuah suratnya kepada UNESCO yang menyatakan ketidakpuasan Indonesia dengan kurangnya representasi kebudayaan Indonesia di negara-negara Barat, dan keunggulan komparatif yang dimiliki budaya Barat, termasuk di Indonesia, karena dominasinya dalam komunikasi massa, sementara di sisi lain ia menekankan "kekayaan spiritual di Timur" (1954). Komentar keprihatinan tersebut diperkuat lagi pada tahun 1956 dalam laporan mereka kepada Konferensi Umum UNESCO dimana perwakilan Indonesia Soebardjo menyatakan "bahwa produk budaya Barat pada umumnya telah disebarluaskan dengan sangat baik di Indonesia, tapi di sisi lain sejauh ini belum ada aliran nilai-nilai kebudayaan Indonesia ke negara-negara Barat" (UNESCO 1956: 54). Sejak awal berdirinya Dinas Kebudayaan telah terlibat

26 Nama posisi tersebut diubah menjadi penilik budaya hampir bersamaan dengan waktu ketika Soeharto mengambil alih kekuasaan.

dalam pelbagai kegiatan dan dialog internasional. Sebuah laporan dari tahun 1951 menunjukkan bahwa Dinas Kebudayaan memiliki Biro UNESCO dan Divisi Internasional dan laporan Soudarsono pada tahun yang sama juga menekankan sebuah "orientasi internasional" dalam kebijakan budaya (1951: 75). Garis besar kebijakan budaya pada tahun 1953 menempatkan nilai penting yang tinggi dari upaya memperkenalkan dan mempromosikan kebudayaan Indonesia kepada masyarakat internasional untuk memengaruhi pandangan tentang Indonesia, membantu perkembangan seni Indonesia dan menunjukkan bahwa bangsa Indonesia tertarik dalam mendukung pembangunan budaya ("Garis-Garis Besar Politik Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan" 1953). Pada tahun 1955, seorang warga negara Indonesia menjadi anggota Dewan Eksekutif UNESCO ("Garis-Garis Besar Politik Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan" 1955).

Kepedulian Indonesia terhadap dinamika politik internasional tahun 1950-an merupakan keprihatinan bersama dengan negara-negara lain, dan Indonesia adalah pusat dari organisasi yang kemudian disebut gerakan nonblok yang lahir dari Konferensi Asia-Afrika di Bandung, Jawa Barat pada tahun 1955. Salah satu dari empat sasaran konferensi tersebut adalah "untuk mempertimbangkan masalah sosial, ekonomi, dan budaya dan hubungan dari negara-negara anggota" (Yamin 1955: 9) yang kemudian berujung pada pembentukan Komite Kerja Sama Kebudayaan selama konferensi tersebut. Komunike Final dari Konferensi tersebut sangat mendukung kerja sama kebudayaan sebagai sarana "mempromosikan pemahaman di antara bangsa-bangsa" (Yamin 1955: 34). Komunike tersebut melukiskan keinginan untuk memperbaharui "kontak-kontak budaya lama" antara kebudayaan Asia dan Afrika yang telah "terganggu" oleh kolonialisme dan mengembangkan kebudayaan-kebudayaan baru melalui sarana kerja sama bilateral (1955). Konferensi tersebut dengan serius dengan pernyataan yang "benar bagi tradisi usang tentang toleransi dan universalitas", bahwa kontak-kontak budaya dengan negara-negara non-Asia-Afrika harus diupayakan secara simultan untuk meningkatkan kerja sama di seluruh dunia (1955: 35). Salah satu tujuan untuk konferensi yang digariskan oleh parlemen Indonesia adalah untuk mengatur sebuah "kelompok khusus" bangsa-bangsa di PBB yang didasarkan pada posisi bersama dan Komunike Final dari Konferensi Asia-Afrika tersebut merekomendasikan tindakan kolektif di PBB dan pelbagai arena lainnya. Sementara solidaritas Asia-Afrika berusia sangat singkat oleh karena peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam sepuluh tahun berikutnya,

Konferensi Asia-Afrika itu sendiri memberikan dorongan bagi gagasan nonblok pada saat negara-negara di dunia tergiring masuk di bawah tekanan kuat untuk memilih salah satu sisi dari dua kekuatan yang saling bersaing dalam perang dingin, yang kemudian mengarah pada munculnya Gerakan nonblok dan Kelompok 77 (Mackie 2005). Solidaritas nonblok dan Asia memiliki pengaruh internasional terhadap kebijakan budaya, yang paling langsung melalui kegiatan UNESCO, tetapi juga melalui unsur-unsur kebijakan budaya internal dari masing-masing negara seperti Indonesia.

Pembagian Timur-Barat yang tampak jelas dalam perdebatan dan kebijakan tentang kebudayaan Indonesia juga menjadi kritik utama dari Indonesia dan bangsa lainnya terhadap UNESCO, khususnya mengenai aliran nilai-nilai global/ dan terhadap kebijakan dan program-program UNESCO. UNESCO pun merespons melalui sebuah program yang diluncurkan pada tahun 1957 dan yang dijalankan sampai tahun 1966: Proyek Besar tentang Saling Menghargai Nilai-Nilai Budaya Timur dan Barat, yang kemudian dikenal sebagai Proyek Besar Timur-Barat. Tujuan dari proyek ini adalah untuk menghapus "kendala psikologis dan politik terhadap kesalingpengertian", yang terkait dengan pergeseran sosial dan politik setelah Perang Dunia II, melalui program intensif di lembaga-lembaga pendidikan, lembaga budaya dan media massa (Wong 2008). Kegiatan-kegiatan dari proyek ini meliputi konferensi buku-buku teks, program penerjemahan, pertukaran ilmiah, penciptaan lembaga-lembaga khusus, penelitian, publikasi populer, dan siaran radio. Indonesia menerima Proyek Besar Timur-Barat sebagai sebuah cara mengatasi dominasi budaya berpandangan Barat (UNESCO 1956: 54).

Sementara sebagian besar program UNESCO Indonesia difokuskan pada pendidikan, kegiatan-kegiatan budaya pada umumnya terjadi dalam kerangka kerja dan dasar pemikiran dari Proyek Besar Timur-Barat. Pada tahun 1958, Indonesia terlibat dalam pertukaran pekerja-pekerja budaya, pameran di luar negeri, seminar dan produksi buku-buku teks, seminar bahasa, dan pembuatan film budaya. Pada tahun 1960, Dinas Kebudayaan telah mengeluarkan 15 Perjanjian Budaya dengan negara-negara lain. Indonesia terus terlibat dalam

27 Konsep nilai-nilai budaya dikaitkan secara tidak kritis dengan konsumsi barang-barang budaya, khususnya hiburan massa. Hubungan antara identitas dan konsumsi budaya populer sejak itu telah terbukti jauh lebih kompleks, khususnya melalui pengakuan terhadap lembaga konsumen untuk membaca dan menggunakan budaya massa dalam berbagai cara yang berbeda, termasuk sebagai warga negara (Ang 1985, Hartley 1999).

Proyek Besar Timur-Barat, terutama melalui pertukaran budaya, sampai pengunduran diri dari UNESCO pada tahun 1965.<sup>28</sup> Pengaruh UNESCO pada kebijakan budaya Indonesia pada tahun 1950-an terutama terjadi melalui penyediaan forum antar-pemerintah dimana sejumlah negara postkolonial bisa mengartikulasikan perspektif dan kepedulian mereka tentang budaya. Keterlibatan dengan UNESCO memperkuat pemilahan budaya Timur-Barat, dan pemecahan dari pemerintah Indonesia untuk mengatasi pengaruh budaya barat terkait erat dengan kebudayaan Indonesia. Pertukaran budaya yang terjadi melalui Proyek Besar Timur-Barat cenderung lebih ilmiah dalam orientasinya ketimbang memengaruhi opini publik yang lebih luas. Oleh karena itu, sementara kesimpulan UNESCO tentang proyek ini menekankan pengenalan nuansa ke dalam terminologi dan pemahaman yang lebih besar, retorika politik Indonesia pada awal tahun 1960-an semakin menegaskan pemilahan Timur-Barat.

Poin terakhir tentang tahun-tahun awal kebijakan budaya di Indonesia adalah kegiatan lembaga yang disponsori negara. LKI aktif pada tahun-tahun awal dengan penerbitan majalah kebudayaan *Indonesia*. Pada tahun 1952 lembaga itu diganti oleh BMKN, sebuah organisasi kesenian non-pemerintah yang didanai oleh negara. Lembaga ini adalah badan apolitis yang terdiri dari individu-individu yang meliputi seniman, intelektual dan birokrat, dan kelompok-kelompok yang terwakili. BMKN menerima keterlibatan luas untuk kebudayaan yang adalah gejala dari banyak kebijakan budaya pada masa itu. Holt mencatat bahwa tujuan dan programnya "mencakup semuanya" dan bahwa "tujuan besarnya jarang diimplementasikan dengan program aksi yang konkret, rinci, dan sistematis" (1967: 246). Perspektif liberal BMKN tentang kebudayaan segera ditentang dari dalam oleh LEKRA sebagai sebuah lembaga yang menjadi anggotanya. Posisi LEKRA seperti itu (yang saya bahas pada bagian akhir di bawah), yang dikombinasikan dengan dana pemerintah yang sporadis, semakin melemahkan BMKN pada tahun 1950-an. Claire Holt, yang bukunya *Art in Indonesia* memuat sebuah pemahaman yang berharga tentang seni dan kebudayaan Indonesiapada masa awal kemerdekaan, mengamati bahwa

28 Sangat menarik untuk dicatat bahwa tujuan dari penilaian program mencatat bahwa dikotomi Timur-Barat telah ditantang pada tahun 1960-an dengan masuknya negara-negara bangsa Amerika Latin dan Afrika yang juga memiliki perhatian tentang pemeliharaan budaya dan warisan, dan bahwa program itu sendiri telah memperkenalkan nuansa dan analisis yang lebih besar ke dalam perdebatan (UNESCO 1968). Vióing mengidentifikasi kontribusi UNESCO bagi dekonstruksi prasangka Timur-Barat dengan "komitmennya untuk penyediaan ruang teoretis dan politik yang inklusif, yang mengakomodasi visi-visi beragam dan seringkali bertentangan satu sama lain untuk mempromosikan dialog" (Vióing 2008: 373-374).

pada awal tahun 1960-an, BMKN "menjadi semacam residu yang agak impoten dari orientasi 'liberal' terhadap seni" [1967: 248]).

Selama periode tersebut, organisasi-organisasi kesenian aktif. Misalnya, sebagaimana dicatat Holt, koleksi seni rupa menjamur dan meningkat berlipat ganda di Yogyakarta selama dan setelah perjuangan kemerdekaan (1967: 201). Selama awal tahun 1950-an Dinas Kebudayaan berusaha untuk menyediakan kerangka kerja kelembagaan yang dapat digunakan oleh organisasi kesenian. BMKN merupakan contoh dari model kebijakan budaya ini karena ia adalah badan yang diselenggarakan pemerintah yang melibatkan seniman dan organisasi seni untuk memfasilitasi kegiatan mereka. Sebuah artikel yang ditulis oleh perwakilan dari Dinas Kebudayaan di Jawa Timur, Karyono Js., mencatat beberapa kegiatan kelompok-kelompok budaya di daerah dan memberikan contoh tentang tempat dari kelompok-kelompok budaya dalam kebijakan budaya (1953). Ia menyatakan bahwa potensinya tinggi, meskipun "gambarannya dalam beberapa hal dan di beberapa tempat masih sangat bersifat tingkat dasar" (1953: 33). Ia kemudian beralih ke soal penerapan kebijakan budaya. Karyono menekankan perlunya mengambil langkah-langkah ke depan bagi kelompok-kelompok budaya ini yang "lebih aktif dan konkret" seperti memberikan subsidi.

Kebijakan budaya selama Demokrasi Konstitusional ditandai dengan dua model yang saling bertentangan mengenai peranan kebijakan budaya. Model pertama adalah komitmen untuk pengembangan kelembagaan yang dapat dicirikan sebagai model liberal secara luas tentang regulasi budaya. Komitmen ini dapat dilihat dalam pengembangan infrastruktur budaya termasuk kelompok-kelompok seperti LKN dan BMKN yang anggotanya juga ditarik dari luar birokrasi, sekolah seni, serta jaringan birokrat budaya di seluruh Indonesia. Negara lebih dipahami sebagai fasilitator kebudayaan nasional ketimbang sebagai pemimpin sebagaimana tercermin dalam organisasi BMKN dan gagasan bahwa jika negara menetapkan syarat-syarat yang tepat maka kebudayaan nasional akan berkembang. Sebuah syarat penting yang berulang-ulang ditekankan adalah bebas dari campur tangan pihak luar, sebuah unsur yang diterima umum dalam kebijakan budaya liberal.

Model kedua adalah orientasi budaya komando yang berpusat pada proses sintesis yang diasumsikan akan menciptakan suatu kebudayaan nasional. Dinas Kebudayaan kadang-kadang mengambil tanggung jawab untuk mengawasi,

kadang-kadang mempengaruhi proses sintesis itu sendiri dan termasuk mendorong unsur-unsur yang diinginkan dan mengecilkan yang buruk. Meskipun gagasan tentang "pengawasan" bersesuaian dengan unsur-unsur tertentu dari model liberal (misalnya, dorongan akan kebudayaan tinggi ketimbang budaya populer), peran negara Indonesia seringkali melampaui peran yang biasanya dimainkan oleh kebanyakan negara Barat. Komitmen terhadap kebudayaan sintesis dan kebudayaan yang tunggal adalah karakter khas pada masa-masa awal 1950-an dan merupakan warisan dari perang kemerdekaan dan gerakan nasionalis sebelumnya ketika ada komitmen terhadap pembangunan suatu kebudayaan nasional baru yang terpadu untuk negara yang baru terbentuk itu.

Kebijakan budaya pada masa Demokrasi Konstitusional menunjukkan beberapa kontinuitas dengan era kolonial akhir dan kebijakan budaya pada masa pendudukan Jepang dalam hal penggunaannya terhadap budaya untuk mengubah perilaku individu dan mengatur warga. Akan tetapi, alasan yang mendasarinya sangat berbeda dari perspektif pemerintahan era pendudukan Jepang. Kebijakan budaya dibuat terstruktur di sekitar upaya membangun sebuah negara merdeka yang sederajat dengan bangsa-bangsa lain dalam sistem internasional. Tujuan dari berbagai bidang kebijakan budaya adalah untuk memfasilitasi pembangunan yang berkelanjutan terhadap warga suatu bangsa yang dipahami sebagai sekelompok individu yang bebas dengan komitmen nasional melalui pemahaman mereka tentang perkembangan budaya dan sejarah Indonesia. Tujuan utamanya adalah, dalam kata-kata Sutaarga (1968: 8), untuk membuat "peradaban suatu bangsa menjadi makmur". Dibandingkan dengan kebijakan budaya yang lebih direktif pada masa sebelumnya, kebijakan budaya pada masa Demokrasi Konstitusional lebih difokuskan pada upaya memfasilitasi pembangunan budaya terlepas dari ada unsur-unsur budaya komando dalam beberapa rencana dan programnya seputar penggunaan sintesis. Namun demikian, hal ini relatif kecil dibandingkan dengan yang sebelumnya dan dengan Demokrasi Terpimpin setelahnya. Rasionalitas politik pemerintah tampak paling jelas dalam model liberal negara tentang penetapan budaya bila dibandingkan dengan masa pendudukan Jepang dan Demokrasi Terpimpin, terutama dalam hal pemahaman tentang peran negara sebagai fasilitator. Akan tetapi, komitmen untuk membangun lembaga budaya sering digagalkan oleh definisi yang sangat idealis dan samar-samar tentang kebudayaan. Kebijakan budaya dibayangkan oleh gangguan akan adanya imperatif politik tentang nasionalisme yang inklusif dan merakyat. Tujuan dan arah kebijakan budaya



berada jauh di luar kapasitas Dinas Kebudayaan dan sering berakibat pada kebijakan yang samar dan tidak praktis.

### Kebijakan dan Kebudayaan selama Demokrasi Terpimpin

Perubahan kebijakan budaya yang dijalankan oleh Demokrasi Terpimpin terjadi selama, dan sebagian besar terjadi karena, munculnya rasionalitas politik penggerak solidaritas. Masalah selama periode Demokrasi Konstitusional yang telah diulas sebelumnya, yang dikombinasikan dengan oposisi Soekarno dan tentara (Lev 1994, Mackie 1994), membuatnya rentan terhadap kritik yang intens dari para penggerak solidaritas antara tahun 1957 dan 1959, yang dipimpin oleh Soekarno, yang segera mendapat pengaruh besar terhadap kebijakan. Di bawah ini saya menyajikan sinopsis singkat dari kritik Soekarno terhadap Demokrasi Konstitusional, diikuti dengan ringkasan dari rasionalitas politik penggerak solidaritas yang membentuk pemerintahan sejak tahun 1959.

Soekarno dengan sangat pedas mengkritik sistem "liberal" yang ia anggap sebagai sistem yang "asing" untuk Indonesia (Lev 1966:50) dan merupakan sistem "yang diimport" dari luar (Soekarno 1970: 84). Danicl Lev mengidentifikasi dua tema dalam serangan Soekarno (1966: 50-51). Pertama, Soekarno menyerang aspek negatif dari demokrasi parlementer dan mengaitkannya dengan memburuknya masalah ekonomi dan sosial di Indonesia. Kedua, Soekarno menekankan perlunya kembali kepada identitas Indonesia sendiri. Menurut Soekarno, masalah yang dihadapi Indonesia adalah akibat dari penerapan sistem asing yang tidak cocok untuk Indonesia. Sebaliknya, Soekarno menyajikan "konsep"-nya sendiri sebagai konsep yang benar dengan semangat ke-Indonesiaan: "Saya ingin mengusulkan sesuatu yang selaras dengan semangat Indonesia, semangat nyata dari Bangsa Indonesia, yaitu: semangat kekeluargaan" (1970). Metode "lima puluh persen plus satu" dari demokrasi parlementer akan diganti dengan sistem yang menekankan konsensus melalui konsep yang dinyatakan Soekarno sebagai khas Indonesia: gotong-royong dan musyawarah-mufakat. Soekarno juga menyatakan keberpihakannya pada negara dengan sistem satu partai seperti Cina dan Rusia di mana pembangunan "berjalan lancar" (Lev 1966: 57).

Kritik Soekarno terhadap pemerintahan, yang didukung oleh pimpinan tentara di bawah Jenderal Nasution, berhasil mengatasi perlawanan dari pendukung Demokrasi Konstitusional dan Soekarno memberlakukan kembali

UUD 1945 pada 5 Juli 1959 yang memperkuat posisinya sebagai Presiden dan mengambil alih posisi Perdana Menteri.<sup>29</sup> Gagasan-gagasan dan slogan-slogan Soekarno mendominasi Demokrasi Terpimpin (Legge 1972). Kekuatan baru Presiden memindahkan kekuatan dari perdebatan di parlemen kepada pidato-pidato Soekarno (Maier 1987: 12). Mungkin contoh yang paling penting adalah pidatonya pada peringatan 100 tahun Kemerdekaan pada tahun 1959 yang oleh Dewan Pertimbangan Agung beberapa bulan kemudian disebut Manifesto Politik (Manipol) dan menyatakannya sebagai program umum pemerintah.<sup>30</sup> Seorang pengamat politik mencatat bahwa "Presiden, yang secara resmi terpisah dari partai politik, adalah agen tunggal untuk mengeluarkan keputusan-keputusan fundamental" (Soemardjan 1963: 77), meskipun kelompok-kelompok lain, khususnya tentara, mampu memberikan tekanan politik yang besar.

Unsur sentral dari rasionalitas politik penggerak solidaritas adalah integrasi pelbagai kelompok yang berbeda. Revolusi, yang menjadi tema yang paling sering dikemukakan dalam pidato-pidato Soekarno pada periode Demokrasi Terpimpin (Feith 1967; Legge 1972), adalah yang paling sering digunakan dari gagasan-gagasan integratif Soekarno yang ia gunakan sebagai alat dalam upayanya untuk mempersatukan Indonesia. Ia mengimbau masyarakat untuk peduli pada tugas pembangunan bangsa dan berusaha untuk mengalihkan perhatian dari perekonomian yang sedang memburuk dan perpecahan antara kelompok yang berbeda. Hampir serupa dengan pandangan Feith, John Legge mengakui bahwa "cukup banyak dari radikalisme Soekarno [...] dirancang untuk melayani tujuan melestarikan status quo masyarakat" (1972: 353). Legge mencatat bahwa Soekarno berkeinginan untuk memobilisasi masyarakat Indonesia melalui ide revolusi, tetapi ia tidak memberikan arahan yang jelas, tidak ada rencana yang rinci dan mendukung rezim yang "pada dasarnya hanya mewakili elite yang ada" (1972: 352-354).

Meskipun Soekarno tampaknya tidak peduli dengan detail, kebijakan selama periode Demokrasi Terpimpin semakin dipengaruhi oleh ide-ide dan retorika Soekarno. Yang secara khusus sangat penting untuk pembuatan kebijakan adalah doktrin Manipol dan USDEK yang Soekarno klaim sebagai klarifikasi

29 Untuk ringkasan yang rinci tentang peristiwa-peristiwa pada periode tersebut, lihat Feith (1967) dan Lev (1966). Cribb dan Brown (1995: 82) menulis: "Namun demikian, dalam rangkaian upaya reformasi yang dilakukannya pada periode 1957-1959, Soekarno menjauh dari upaya pengecekan yang berimbang yang telah memungkinkan politik jalan buntu untuk berkembang dan memasukkan lembaga-lembaga yang akan memungkinkan dia untuk membentuk Indonesia menurut visinya sendiri."

30 Lihat Dewan Penimbangan Agung (1970) dan Soekarno (1970b) untuk ekstrak dari kedua dokumen itu.

dari lima poin utama Manipol (lihat Tabel 3.1). Feith (1967) mengidentifikasi aspek yang paling menarik dari Manipol-USDEK, ketika mereka kemudian dikenal, sebagai panduan tujuan bagi rakyat setelah lama absen arah bersama. Partai-partai politik yang tersisa dan kebanyakan organisasi sukarela dipaksa untuk membuat pernyataan yang memberikan dukungan mereka pada Manipol-USDEK dan Pancasila. Gagasan "identitas nasional" dalam USDEK sangatlah penting untuk kebijakan budaya dan akan dibahas di bagian berikutnya. Feith (1967) juga menunjukkan adanya oposisi yang luas terhadap doktrin tersebut dan terhadap begitu banyak tafsir untuk memodifikasinya sesuai dengan keinginan individu tertentu dan kelompok. Terlepas dari adanya lapisan kepatuhan ketika pemerintah memperluas pengaruhnya di seluruh lembaga negara dan non-negara, terdapat indikasi kuat bahwa doktrin tersebut tidak ditafsirkan atau diterapkan secara seragam.

Dorongan utama dari Demokrasi Terpimpin adalah untuk menciptakan persatuan setelah adanya perpecahan sejak tahun 1950-an dan dalam iklim pertentangan yang sedang berlangsung antara kelompok-kelompok yang berbeda. Penggunaan ritual dan simbolisme dalam mengupayakan integrasi mengambil alih perspektif berbasis keahlian terhadap kebijakan. Akan tetapi, Demokrasi Terpimpin juga berjuang untuk mengamankan kondisi yang menjamin keberlangsungan pemerintahan yang efektif. Sebagaimana dikatakan Legge: "masalah Indonesia adalah [...] bahwa rezim baru, seperti rezim yang lama, tidak mampu memobilisasi kekuatan yang diperlukan jika pemerintah mau menjadi efektif dan jika masalah ekonomi yang begitu besar itu harus ditangani secara serius" (1972: 318).

Tabel 3.1: Doktrin USDEK Soekarno yang diucapkan dalam pidatonya pada 28 Mei 1960

U	UUD 1945
S	Sosialisme Indonesia
D	Demokrasi Terpimpin
E	Ekonomi Terpimpin
K	Kepribadian Bangsa

Sumber: (Soekarno 1961: 54)

### Dinas Kebudayaan selama Demokrasi Terpimpin

Seiring kekuatan politik Soekarno meningkat dan diperkuat dengan kembali ke UUD 1945, gagasan dan konsepnya semakin mendominasi kebijakan budaya sejak tahun 1956. Namun demikian, mengingat ambiguitas pernyataan Soekarno, perhatian harus diberikan kepada program dan kebijakan dari lembaga-lembaga budaya untuk menemukan sesuatu yang lebih daripada sekadar arah umum kebijakan budaya. Sebuah titik awal yang berguna untuk analisis kebijakan budaya adalah Pasal 32 tentang kebudayaan yang tercantum dalam UUD 1945 yang dinyatakan kembali berlaku pada tahun 1959, yang berbunyi: "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia." Lenyaplah "kebebasan untuk mengambil bagian dalam kebudayaan" dan penekanan lebih ditujukan kepada tanggung jawab pemerintah untuk memajukan kebudayaan nasional. UUD 1945 itu sendiri dikaitkan dengan nasionalisme romantik yang terkait dengan perjuangan kemerdekaan, yang lebih menekankan pentingnya masyarakat (seringkali diwakili oleh kehendak pemegang kekuasaan politik) di atas individu. Pasal itu kemudian dilengkapi dengan Penjelasan yang menyatakan:

Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia.<sup>41</sup>

Phillip Yampolsky (1995) mengidentifikasi tiga poin yang membingungkan dalam Penjelasan. Pertama, kalimat pertama memberikan sedikit penjelasan tentang apa saja dan menghindari penjelasan tentang apakah kebudayaan Indonesia diciptakan bersama dengan konsep Indonesia atau meliputi semua budaya dari berbagai kelompok etnik. Kedua, kalimat kedua bertentangan

31 [Penulis menggunakan kutipan dari versi Yampolsky (1995: 702) dalam bahasa Inggris, tetapi penerjemah menggunakan versi asli bagian Penjelasan UUD 1945 untuk kepentingan edisi bahasa Indonesia buku ini.] Yampolsky juga mencatat bahwa Pasal 32 menimbulkan beberapa kekhawatiran dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) karena tidak adanya penyebutan kebudayaan daerah.

dengan kalimat pertama dalam hal membatasi kebudayaan nasional pada bentuk "lama dan asli" (1995: 704). Ketiga, penjelasan itu tidak memberikan panduan tentang cara menentukan apa yang memenuhi syarat sebagai "puncak-puncak kebudayaan" (1995: 704). Klausul ini tidak memiliki banyak dampak pada kebijakan budaya awal karena gejolak revolusi. Kembalinya UUD 1945 menempatkan ide-ide dan retorikanya di pusat kebijakan budaya dimana ambiguitasnya menyebabkan banyak perdebatan.

Perubahan dalam tubuh Dinas Kebudayaan dibantu oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang baru yang menjabat dari tahun 1957 sampai tentara memperoleh kekuasaan politik dan memaksanya keluar dari badan tersebut pada tahun 1966. Profesor Prijono telah mendapatkan gelar Doktor dari Universitas Leiden dan telah lama menjadi Dekan Fakultas Seni di Universitas Indonesia ketika Soekarno mengangkatnya menjadi Menteri. Prijono telah dikaitkan dengan organisasi berhaluan kiri, yaitu partai Murba yang berafiliasi dengan Partai Komunis Indonesia (PKI) (Thomas 1981) dan dianggap sebagai pendukung kuat gagasan-gagasan Presiden Soekarno. Ia menerima hadiah perdamaian Stalin pada tahun 1955 dan merupakan Ketua Asosiasi Persahabatan Indonesia-Cina pada tahun 1955-1957. Prijono telah menafsirkan pernyataan Soekarno untuk aplikasinya dalam kebijakan budaya dan pendidikan. Pada tahun 1959, misalnya, ia mengeluarkan pernyataan yang dikenal dengan sebutan Pembangunan Bangsa dan Pendidikan (1970) yang oleh Feith dan Castles dikatakan "kadang-kadang dianggap sebagai semacam terjemahan di bidang pendidikan dari Manifesto Politik Agustus 1959" (1970: 327).

Ada sebuah kecenderungan yang bermula pada tahun 1956 yaitu adanya peningkatan pengakuan terhadap kebudayaan-kebudayaan daerah.<sup>32</sup> Kecenderungan ini pertama kali menjadi jelas dalam "Tinjauan tentang Hari Kemerdekaan" pada tahun 1956 dimana dinas kebudayaan mulai memposisikan kebudayaan daerah sebagai unsur kebudayaan nasional. Tinjauan tersebut menyatakan: "Untuk memberikan kesempatan bagi pertumbuhan kebudayaan nasional, Pemerintah juga memberikan kesempatan yang baik bagi kebudayaan

32 Feith (1962) mengidentifikasi tahun 1954 sebagai tahun yang lebih banyak mengalihkan perhatian ke regionalisme karena meningkatnya tuntutan untuk otonomi di Sumatera dan Sulawesi. Namun demikian, saya tidak menemukan bukti perubahan yang dimaksud yang tercermin dalam kebijakan budaya sampai tahun 1956.

daerah untuk berkembang. Kebudayaan daerah yang berkualitas tinggi akan memperkaya kebudayaan nasional" (Setjonegoro 1956: 568).

Prijono (1958a: 11) selanjutnya meneruskan pengakuan terhadap tempat dari kebudayaan-kebudayaan daerah.<sup>33</sup> Pada tahun 1958 ia mengulangi sebuah rumusan, "kesenian kita haruslah kesenian nasional dalam rohnyanya tetapi dalam bentuknya bisa kesenian daerah," dalam serangkaian pidatonya.<sup>34</sup> Rumusan Prijono ini menandai awal dari sebuah kebijakan yang menempatkan kesenian daerah sesuai dengan tujuan nasional dan perilaku masyarakat Indonesia. Ia mengambil posisi menjaga campuran kesenian Barat dan Indonesia yang membangun kualitas moral yang tinggi (1958a), meskipun penekanannya adalah pada bentuk-bentuk adat, dan mengkritik secara pedas kesenian yang "penuh nuansa 'seks'" dan yang bermuatan karakter moral yang rendah. Dalam rumusan ini, Prijono (1970: 328) menekankan bahwa komitmen harus diarahkan untuk bangsa dan bukan suku tertentu. Ia menyatakan dalam "Pembangunan Bangsa dan Pendidikan" bahwa "kita harus, jika mungkin, menghapuskan kesadaran-kesukuan dan meningkatkan kesadaran manusia ke tingkat bangsa."

Kebijakan budaya setelah tahun 1959 menjadi semakin didominasi oleh gagasan Soekarno tentang "identitas nasional" yang digariskan dalam doktrin USDEK. Soekarno mengaitkan "identitas nasional" dengan sejumlah bidang yang beragam termasuk ilmu pengetahuan, politik, seni, dan ekonomi. Akan tetapi, satu-satunya pernyataan yang definitif yang ia buat adalah bahwa "Indonesia memiliki identitas sosialis" (1961: 64). Pada bulan Agustus 1960, sebuah acara bertajuk *Musyawarah Besar tentang Kepribadian Nasional* diadakan di Salatiga. Menurut Ketua panitia pelaksana, tujuan musyawarah tersebut adalah untuk membuat "pedoman praktis pelaksanaan tugas dan kegiatan budaya dalam rangka Manifesto Politik Presiden" (Sindoesawarno 1960: 3). Musyawarah itu membahas enam bidang: agama dan filsafat, pendidikan, etika, kesenian, hukum, dan masyarakat. Saya membatasi pembahasan saya di bawah ini pada bidang kebijakan seni saja.

33 Pidato Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang mendahului Dr. Prijono, seorang nasionalis konservatif Sarmu Mangunpranoto, juga menekankan pentingnya kebudayaan daerah sejak tahun 1956. Mangunpranoto menyoroti bahwa kebudayaan nasional berasal dari kebudayaan daerah: "Kebudayaan nasional harus memiliki akarnya dalam kebudayaan daerah. Kebudayaan daerah harus memherikan esensi kehidupan bagi kebudayaan nasional" (1956: 611-612).

34 (ini juga merupakan judul pidato yang ia berikan pada tanggal 20 Juli 1958. Menariknya, ketertarikan LEKRA terhadap kebudayaan daerah juga mulai pada sekitar tahun 1955 (Foulcher 1986), yang mungkin merupakan waktu perubahan sepenuhnya dalam hal bagaimana kebudayaan daerah dipahami di Indonesia yang juga bertepatan dengan meningkatnya kekecewaan daerah sesudah Pemilu 1955.

Catatan Prijono tentang musyawarah tersebut memberikan wawasan tentang bagaimana "identitas nasional" digunakan di dalam tubuh birokrasi. Prijono (1960: 19) mengakui bahwa kebudayaan Indonesia adalah sebuah sintesis dari pelbagai unsur yang berbeda, yang mencakup Hindu, Muslim, dan Barat, dan mengacu pada keberadaan kebudayaan daerah dengan menyebut kebudayaan di Republik Indonesia "beraneka ragam". Ia kemudian menyatakan bahwa pembangunan bangsa memerlukan sintesis dari pelbagai kebudayaan menjadi satu, jika tidak dalam bentuknya, maka dalam isinya. Pembagian esensi dan bentuk merupakan elemen penting dari kekuatan utama dalam argumennya, sebagaimana ditunjukkan oleh pernyataannya berikut ini:

Kita bisa dan kita harus membentuk identitas Indonesia modern, yang saya rasa belum terbentuk sedalam dan seluas sebagaimana mestinya, dengan menggunakan apa yang telah kita warisi dari nenek moyang kita, dengan cara yang konsisten dengan Manifesto Politik dan USDiK. Dengan cara ini, identitas Indonesia modern akan menjadi identitas nasional Indonesia yang karakteristiknya diterima secara luas dan yang jiwanya sosialis (1960: 20).

Prijono menilai apakah kebudayaan nasional sesuai atau tidak dengan ide-ide dan posisi yang dikemukakan dalam doktrin politik negara. Misalnya, ia berpaling kepada Manipol-USDEK untuk menentukan unsur-unsur yang diinginkan dan tidak diinginkan dalam budaya leluhurnya (1960: 19). Ia kemudian berlanjut mengidentifikasi "alat terbaik" untuk menumbuhkan identitas Indonesia modern sebagai "kebudayaan yang diartikan secara luas" yang mencakup "seni, sastra, tradisi dan cara hidup" yang, ia tambahkan, "harus diberdayakan oleh karakter modern kita" (1960: 20).

Ketiga makalah tentang kebijakan seni semuanya berfokus pada upaya mengelaborasi bagaimana seni memberikan kontribusi terhadap "identitas nasional". Semua makalah tersebut juga memasukkan pembagian yang serupa dengan esensi dan bentuk yang mencerminkan masalah bagaimana mencoba menghubungkan bentuk-bentuk budaya dan tradisi yang beragam dengan "identitas nasional" yang tunggal. Pembicara pertama, Soebagio Sosrowardoyo, menghabiskan sebagian besar makalahnya dengan mengkritik dikotomi yang tumpang tindih dari kebudayaan Barat/Timur dan seni modern/tradisional. Ia mendefinisikan seni yang berasal dari "pandangan dunia yang positif, cenderung ke arah realisme dan memiliki sifat yang terarah kepada manusia"

sebagai cerminan identitas Indonesia (1960: 12). Meskipun ia mengkritik penyelesaian yang diusulkan Sanusi Pane tentang dikotomi dalam "sintesis" sebagai sesuatu yang "tidak mungkin", tema ceramahnya tetap sama yaitu tetap memasukkan unsur budaya Barat (1960: 8). Pembicara kedua Hoemardani mengikuti rumusan Prijono secara lebih dekat daripada kedua pembicara lain. Ia menggunakan terminologi yang sama (isi dan bentuk) meskipun, alih-alih berpusat pada "esensi" dari Manipol-USDEK, Hoemardani menggunakan istilah yang lebih samar-samar lagi, yaitu "kepemilikan spiritual" (1960: 25).

Pembicara ketiga, Achdiat Karta Mihardja (1960), menyatakan bahwa identitas nasional didasarkan pada Pancasila. Ia mendefinisikan karya seni sebagai sesuatu yang memperkaya pengetahuan dan mencari kebenaran yang ia dipandang sebagai hal penting untuk kehidupan bangsa. Ia mendefinisikan "seni yang baik" sebagai seni yang "mengandung unsur-unsur kebenaran, kebaikan, keindahan" dan "berhubungan dengan etika dan karakteristik yang dianggap penting untuk waktu dan tempat tertentu" (1960: 48). Dari posisi ini, ia membuat dua saran tentang pengembangan "politik budaya yang dinamis dan efektif (1960: 49) yang selaras dalam kerangka pikirnya. Saran pertama adalah meningkatkan perlawanan, termasuk perlawanan negara, terhadap "hiburan murah dan sensasional" yang mengandung "akibat yang merusak" (1960: 49-50). Saran kedua Mihardja adalah mendidik orang tentang bagaimana menghargai seni yang baik sebagai cara untuk memerangi bentuk-bentuk seni impor yang komersial. Ia menyerukan perlunya penyatuan kegiatan yang lebih besar dari aparatus-aparatus cultural negara dan kelompok-kelompok seni untuk mencapai visinya tentang politik budaya.

Ketiga pembicara menggabungkan unsur-unsur dari ortodoksi sebelumnya dengan agenda yang lebih radikal tentang negara. Baik Hoemardani (1960) maupun Mihardja (1960) sama-sama membahas perlunya kebebasan bersama seruan akan perlunya intervensi negara yang lebih besar. Hoemardani berpendapat bahwa aturan-aturan yang berlebihan akan memiskinkan seni dan bahwa ada "kebebasan yang bertanggung-jawab" dalam masyarakat yang meluas ke para seniman (1960: 22). Tanggung jawab seniman adalah berorientasi pada kepentingan nasional, yang menunjukkan tingkat kebebasan yang lebih rendah jika dibandingkan dengan seruan dari awal tahun 1950-an. Mihardja mengambil posisi lebih dekat dengan ortodoksi sebelumnya. Ia menyatakan bahwa suatu politik budaya yang dinamis memerlukan kebebasan dari aturan dan tabu (1960: 49). Prijono sendiri, dalam ceramahnya yang lebih awal pada tahun 1958,



mengkritik rumusan "seni untuk seni" yang telah dikaitkan dengan seniman liberal yang berorientasi Barat pada masa itu. Sebaliknya, Prijono (1958a: 10) mendukung "seni yang terlibat" atau seni yang mempromosikan "kedamaian dan kebahagiaan (...) melalui pembangunan negara.

Menariknya, estetika negara dapat dipandang memiliki hubungan yang sama dengan periode sebelumnya. Seni yang disesuaikan dengan identitas nasional yang samar dianggap memiliki nilai-nilai dan moral yang tinggi dan mencakup bentuk-bentuk tertentu dari seni Barat. Dengan mendidik para seniman dan rakyat tentang seni semacam itu, identitas nasional bisa menjadi lengkap ketika orang memperoleh nilai yang terkait dengan kesenian tersebut. Ruth McVey (1986), dalam studinya tentang sikap terhadap wayang dalam PKI, mencatat bagaimana reformasi "teknis" dipahami secara luas sebagai tak terelakkan dalam partai dan berapa banyak dari reformasi "teknis" telah disarankan oleh kelompok-kelompok lain yang tidak terkait dengan PKI. McVey (1986: 38) menunjukkan bahwa pelbagai reformasi "teknis" sebenarnya "bersifat ideologis dan mencerminkan ide-ide baru untuk model budaya yang tepat" dan terkait dengan para pemimpin PKI tempat di "budaya-atas" metropolitan dari kelas menengah Indonesia. Reformasi estetika dalam kebijakan budaya akan diperlihatkan dalam dua bab berikutnya untuk memberikan kesinambungan pemahaman dengan kebijakan budaya selama rezim Orde Baru.

Selama Demokrasi Terpimpin, perumusan seni nasional telah diperluas untuk mencakup seni daerah dalam definisi tentang "seni nasional". Seni tertentu dianggap oleh Dinas Kebudayaan harus berkualitas tinggi dan berkarakter moral dan karena itu membangun bangsa itu harus didorong dan dikembangkan di masyarakat. Sama seperti rumusan sebelumnya, negara dan elite memiliki posisi yang baik untuk menekan masyarakat Indonesia dalam hal keputusan dan perilaku mereka. Mereka bisa menentukan seni dan perilaku mana yang "berkualitas tinggi" dan "bersifat nasional" dan mana yang tidak. Mengikat bentuk-bentuk kebudayaan daerah dengan kerangka diskursif memperpanjang struktur kekuasaan diskursif menjadi bentuk yang paling populer di seluruh daerah di Indonesia bersamaan dengan masa ketika Dinas Kebudayaan memperluas jangkauannya hingga ke tingkat pemerintahan sub-nasional.

Birokrasi budaya mulai menegaskan pandangan negara tentang bentuk-bentuk budaya yang dapat diterima dan tidak dapat diterima, yang mengikuti

pandangan Soekarno termasuk sikapnya terhadap Barat.<sup>35</sup> Dalam pernyataan yang dikeluarkan pada tanggal 30 Oktober 1959, perwakilan DPPK menegaskan: tarian Barat yang tampak gila seperti rock'n roli, cha-cha, samba, dan sejenisnya tidak bisa diterima DPPK. jika dilakukan oleh anak laki-laki dan perempuan Indonesia entah di rumah mereka sendiri atau di tempat umum (Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan 1960: 60) 125.

Dalam pernyataan itu, serangkaian pedoman diajukan yang mengatur posisi resmi tentang apa yang merupakan tarian dan musik Indonesia, tariandan musik Barat yang dapat diterima dan tarian dan musik Barat yang tidak dapat diterima. Tari balet dan tarian yang menampilkan cita rasa seni dapat diterima sama seperti musik yang mengiringinya, opera dan musik kamar. Sebagai "penyeimbang", DPPK mempromosikan tarian nasional, khususnya lenso, saputangan, dan serampang duabelas. Serampang duabelas diciptakan sekitar tahun 1954 oleh seorang birokrat dari Dinas Kesenian Medan dalam hubungannya dengan anggota dari sebuah keluarga kerajaan lokal (Sedyawati 1987). Setelah dikembangkan dengan cepat, negara mulai mendukungnya sebagai alternatif terhadap tarian Barat dan tarian itu segera menjadi tarian yang didukung negara di seluruh Indonesia. Upaya lain yang dipimpin oleh negara dalam rangka menciptakan suatu bentuk kebudayaan nasional adalah genre musik yang disebut Hiburan Daerah. Yampolsky menggambarkan genre musik tersebut sebagai "lagu yang dinyanyikan dalam bahasa daerah dan berasal dari kebudayaan daerah ... yang disesuaikan dengan Standard nada-nada dan idiom Barat dan disertai dengan pengampilan grup-grup musik di panggung-panggung musik" (1995:706). Beberapa rekaman musik Hiburan Daerah dibuat dan disiarkan melalui Radio Republik Indonesia.

Unsur-unsur internasional kebijakan budaya bervariasi sejalan dengan manuver diplomatik Soekarno. Meskipun kebijakan budaya tidak menonjol seperti yang terjadi selama awal 195(>-an, pertukaran budaya terus dilakukan namun cenderung ke arah sekutu-sekutu internasional Soekarno (Priyono 1964). Program-program dan ceramah-ceramah budaya juga memasukkan dukungan terhadap tujuan dan pandangan kebijakan luar negeri Soekarno, seperti kampanye untuk mendapatkan kontrol atas Irian Jaya<sup>36</sup> dari Belanda

35 Feith (1967: 370) mencatat bahwa Soekarno "berkali-kali mengecam" *rock-and-roll*, *litterbugging*, dan berbagai kesenian impor lainnya dari budaya populer Amerika sebagai hal yang "bertentangan dengan identitas nasional Indonesia".

36 Sekarang disebut Papua Barat.

dan perlawanan terhadap "blok kolonialis dan imperialis" (Priyono 1958b: 6). Sebuah paralel yang lebih luas dan mungkin lebih mendasar juga dapat ditarik di antara iklim internasional yang berubah, kebijakan luar negeri Soekarno dan corak dari kebijakan budaya. Ada perpecahan yang semakin meningkat di antara negara-negara anggota Gerakan nonblok, yang menjadi semakin parah oleh karena posisi radikal Soekarno, terutama karena posisinya di dalam negeri sendiri menjadi lemah. Pada tahun 1961, Soekarno membagi dunia menjadi dua kelompok: New Emerging Forces (NEFO) dan Old Established Forces (OLDEFO) (Legge 1972).<sup>37</sup> Ia menjadi semakin pedas terhadap apa yang disebutnya kelanjutan dari "kolonialisme dan imperialisme" melalui dominasi yang terus berlanjut dalam hubungan politik dan ekonomi internasional oleh kekuatan-kekuatan besar (Legge 1972: 344). Posisi Soekarno yang semakin radikal ini mendatangkan korban bagi prestise Indonesia di mata dunia internasional. Dari posisi kepemimpinannya pada tahun 1955, Legge berpendapat bahwa Indonesia bergerak menjauh dari Barat dan penggunaan kesempatan atas keretakan Sino-Soviet membuat Soekarno "telah kehilangan simpati dari banyak orang yang sebelumnya telah mendukung inisiatifnya di Konferensi Asia-Afrika" (1972: 160). Konfrontasi dengan Malaysia pada tahun 1964 semakin merusak kepemimpinan Indonesia di mata internasional. Dalam sebuah surat kepada Sekretaris Jenderal PBB tanggal 20 Januari 1965, Wakil Pertama Perdana Menteri dan merangkap Menteri Luar Negeri Subandrio menegaskan bahwa kursi Malaysia di Dewan Keamanan PBB adalah alasan pengunduran diri Indonesia dari PBB dan menuduh PBB sebagai "neo-kolonial" dan dimanipulasi oleh "kekuatan-kekuatan neo-kolonial". Indonesia mundur dari PBB dan badan-badan khususnya (termasuk UNESCO). Meskipun Gerakan nonblok (GNB) mengambil model nonblok dengan arah yang berbeda sejak tahun 1960, karena keretakan Sino-Soviet dan politik internal banyak negara peserta (Mackie 2005), banyak kekhawatiran terus diwacanakan di sekitar ide-ide tentang dominasi dan pertukaran budaya. Keprihatinan ini membawa perubahan kebijakan dalam tubuh UNESCO pada 1970-an dan 1980-an ketika GNB mulai menegaskan komposisi jumlahnya yang banyak, yang menghasilkan perdebatan tentang menciptakan Tatanan Ekonomi Internasional yang Baru

37 Meskipun pembagian ini didefinisikan terutama dalam hal bekas kolon dan mantan penjajah, elemen lain kadang-kadang dipasang termasuk kekayaan-kemiskinan, sosialis-kapitalis, dan, yang mendasari semua kategori ini, teman dan musuh Soekarno (Legge 1972).

dan Tatanan Informasi dan Komunikasi Dunia Baru.<sup>38</sup> Negara-negara GNB mengusulkan untuk membentuk kembali struktur ekonomi dan komunikasi yang telah ada agar melindungi budaya negara-negara berkembang dari ketidakseimbangan ekonomi dan budaya yang disebabkan oleh sistem yang ada (McBride dan Roach 1994).

Tahun-tahun antara tahun 1956 dan 1965 membawa perubahan terhadap kebijakan budaya yang hanya dapat dipahami dengan melihat iklim politik yang lebih luas di bawah Demokrasi Terpimpin. Mendefinisikan dan menyebarkan identitas nasional dan pembangunan sosialisme menjadi fokus utama kebijakan budaya. Pengembangan kelembagaan, seperti pembangunan lembaga pendidikan seni, ditinggalkan pada periode Demokrasi Konstitusional. Sebaliknya, Dinas Kebudayaan terlibat dengan politik pada masa Demokrasi Terpimpin melalui upayanya untuk memobilisasi seniman dan masyarakat Indonesia di balik agenda politik Soekarno. Sebuah contoh dari kepemimpinan Indonesia pada masa Demokrasi Terpimpin ini adalah pesan yang dikirimkan Prijono kepada para seniman dalam sebuah konferensi pada tahun 1960: "[Izinkan] hal-hal yang sesuai dengan semua karakteristik dari Revolusi kita dan terutama yang sesuai dengan sosialisme Indonesia, dan menolak segala sesuatu yang menentang atau bertentangan dengan ciri tersebut" (1963: 95). Dibandingkan dengan periode sebelumnya, pedoman pemerintah lebih preskriptif, seperti dalam kasus tari dan musik, ketika kegiatan budaya dikaitkan dengan posisi politik.

Meneliti konsep "kebebasan artistik" dan "sintesis" menyediakan metode untuk mengukur perubahan-perubahan dari Demokrasi Terpimpin. Konsep kebebasan artistik memang kian tergusur ketika posisi "liberal" tentang kebudayaan dipandang sebagai ekspresi budaya yang berorientasi politik dan dihayati hanya sejauh ia selaras dengan konsep dan terminologi Soekarno. Dalam retorika mereka, pendukung Soekarno seperti Prijono menuntut komitmen untuk tujuan mereka dan semakin berusaha untuk mempersempit bidang kemungkinan dari apa yang merupakan "identitas nasional" dan kebudayaan nasional. Fungsi membudayakan dari kebudayaan dimanfaatkan untuk agenda dan upaya politik Soekarno untuk memobilisasi seluruh rakyat Indonesia. Dari memfasilitasi pengembangan kebudayaan nasional, tujuan kebijakan budaya menjadi mendorong partisipasi dalam program-program politik Soekarno

38 Dukungan Indonesia terhadap Amerika dalam perang dingin mungkin telah mencegahnya dan negara-negara Asia Tenggara lainnya untuk mengambil peran kepemimpinan dalam gerakan tersebut.

melalui retorika penciptaan sebuah masyarakat sosialis. Langkah-langkah ini kontroversial dan dipertentangkan seperti yang akan dibahas di bagian berikutnya tentang organisasi seni non-pemerintah. Dalam situasi ini, sebuah model budaya komando dalam penetapan budaya meraih kemenangan, dan gagasan liberal bahwa kebebasan adalah kondisi optimal bagi kreativitas seni menjadi posisi minoritas.

Gagasan bahwa kebudayaan nasional tunggal yang dikembangkan melalui "sintesis" absen dari kebijakan budaya sejak tahun 1956. Alasan utama dari ketidakhadiran ini adalah diperkenalkannya kebudayaan-kebudayaan etnik pribumi ke dalam kebijakan budaya dan adanya pembungkaman etnisitas sebagai elemen dari kehidupan bangsa. Ada dua kejadian yang ikut mendorong perubahan ini. Pertama, penekanan Soekarno pada tradisi adat mengalihkan perhatian kepada kebudayaan asli Indonesia. Kedua, pengakuan kebudayaan-kebudayaan "daerah" sebagai kebudayaan nasional dalam ketentuan konstitusional tentang kebudayaan nasional juga menyingkirkan perspektif yang melihat kebudayaan daerah sebagai sesuatu yang usang karena munculnya kebudayaan nasional yang baru. Meskipun masih terjadi akulturasi dan masuknya beberapa unsur Barat, Dinas Kebudayaan mempromosikan pluralitas kebudayaan ketimbang membantu pengembangan kebudayaan nasional yang tunggal. Kebudayaan-kebudayaan etnik menjadi fokus dari manajemen sebagai elemen dari kebudayaan nasional.

#### Organisasi-Organisasi Seni Non-pemerintah

Perubahan penting yang terjadi pada masa antara Demokrasi Konstitusional dan Demokrasi Terpimpin adalah hubungan antara organisasi budaya non-negara dan kebijakan budaya. Dari pertengahan 1950-an tetapi meningkat secara tajam pada tahun 1960-an, asosiasi seniman terlibat dalam upaya Soekarno untuk memobilisasi ulang Indonesia dan mulai aktif mendukung ide-ide dan konsepnya. Anderson menulis:

Ritme suara dan fokus legislatif dari konstitusionalisme parlemen digantikan oleh akselerando politik massa yang menembus semakin luas ke bawah dan ke seluruh masyarakat Indonesia. Partai-partai politik utama dari periode tersebut (...) melemparkan diri mereka sendiri ke dalam upaya memperluas tidak hanya keanggotaan mereka sendiri tetapi orang-orang dari asosiasi terkait (1990b: 107).

Perhimpunan seniman memainkan peran penting dalam penerapan konsep Soekarno terkait dengan soal kebudayaan. Ketidakjelasan konsep-konsep Soekarno memungkinkan mereka untuk ditafsirkan secara luas agar sesuai dengan berbagai program dan ideologi politik. Keterlibatan asosiasi seniman yang semakin besar dengan interpretasi dan pelaksanaan kebijakan budaya selama periode ini adalah perhatian utama dari bagian ini. Selain itu, interaksi dari asosiasi para seniman selama Demokrasi Terpimpin berimplikasi pada arah kebijakan budaya pada masa Orde Baru.

DPPK mendorong para pekerja budaya untuk terlibat dengan politik Demokrasi Terpimpin, khususnya untuk memasukkan posisi dan pesan politik ke dalam pekerjaan mereka. Dalam pidatonya pada tahun 1963, Prijono menyampaikan definisi tentang peran seniman nasionalis. Pertama, ia menentukan "titik tolak" untuk kegiatan kesenian yang merupakan revolusi dan sosialisme sebagaimana ditentukan dalam Manipol Soekarno. Dari posisi ini, Prijono mengaitkan budaya bersama-sama dengan posisi politik pemerintah: "Karya terbaik adalah karya-karya yang memberikan energi, dukungan, kekuatan spiritual, kebahagiaan untuk bekerja, keyakinan diri, terutama bagi kelas pekerja, petani, dan angkatan bersenjata kita (1963: 94).

Prijono kemudian meminta para pegawai Dinas Kebudayaan dan DPPK untuk "melibatkan atau mengundang para seniman dan sastrawan kita untuk menciptakan karya yang seperti itu" (1963: 94). Arahan Prijono tentang pekerja budaya berlanjut pada pengutukan terhadap karya-karya yang abstrak dan mengarahkan para seniman dan penulis kepada realisme (karena menurut Prijono gaya yang seperti itu lebih mudah dipahami oleh ketiga kelompok yang oleh dia, dan PKI, dipandang perlu dimasukkan dalam upaya pembangunan bangsa - petani, kelas pekerja, dan tentara), mengadopsi tema-tema tertentu (seperti lukisan dan cerita tentang pahlawan nasional) dan oposisi yang aktif terhadap imperialis. Resep tentang peran pekerja budaya ini dan intervensi ke dalam ekspresi budaya di dalam kebijakan budaya berkontribusi pada perpecahan yang semakin berkembang di antara seniman Indonesia. Organisasi seniman yang terbesar dan paling penting pada masa 1945-1965 adalah Lembaga Kebudayaan Rakyat (LEKRA). LEKRA dibentuk oleh sekelompok lima belas pekerja budaya pada 17 Agustus 1950 sebagai tanggapan terhadap Kesepakatan Budaya (yang oleh LEKRA disebut "imperialis") dan pembelaan Alisjabana terhadap gaya modernisasi Barat dalam Konferensi Budaya sebelumnya pada bulan yang sama (Foulcher 1986: 17). Kelompok itu terdapat

juga dua pemimpin baru dari PKI yang telah direformasi, yaitu D.N. Aidit dan Njoto bersama dengan A.S. Dharta, Joebaar Ajoeb, dan Henk Ngantung, yang kesemuanya adalah pemimpin LEKRA terkemuka pada masa-masa berikutnya. LEKRA menggunakan kerangka berpikir Marxis untuk menyelesaikan masalah perkembangan kebudayaan Indonesia. Mereka mempromosikan pengembangan "kebudayaan Rakyat" untuk menentang "kebudayaan yang anti-Rakyat, feodal dan imperialis" dari kelas penguasa Indonesia (Foulcher 1986: 18). Para pekerja budaya bertanggung-jawab untuk membangun masyarakat Indonesia yang berkeadilan sosial dan demokratis melalui kegiatan budaya. LEKRA adalah, sebagaimana dicatat Foulcher, sebuah produk dari zamannya dan lingkungannya: "Dalam perumusannya tentang suatu pendekatan untuk pertanyaan tentang kebudayaan Indonesia, ia menunjukkan dirinya sebagai turunan dari perdebatan para Pujangga Baru, dengan semua optimisme dan idealisme dari tahun 1930-an dalam menghadapi masa depan Indonesia" (1986: 19).

LEKRA berkomitmen terhadap modernisasi dan nasionalisme seperti kelompok-kelompok yang berpartisipasi dalam pertemuan budaya yang telah dibahas sebelumnya dan yang mendominasi kehidupan budaya di Jakarta pada 1950-an.<sup>39</sup> Akan tetapi, ia berbeda dalam komitmennya untuk visi tertentu tentang kebudayaan nasional dan tentang bagaimana ia memandang peran seniman dan hubungan mereka dengan masyarakat. LEKRA mengharapkan kebudayaan nasional sebagai sesuatu yang muncul dari masyarakat Indonesia sendiri dan mengandalkan definisi realisme sosialis yang mempromosikan komitmen untuk keadilan sosial. Menurut perspektif LEKRA, seni harus mengangkat ketidaksetaraan yang terdapat dalam realitas sosial dan sekaligus mempromosikan proses perubahan revolusioner (apa yang telah diberi label kepedulian kepada "kerakyatan" atau rakyat Indonesia).

Dengan demikian, LEKRA melibatkan diri dalam apa yang disebut sebagai "perjuangan budaya" menentang visi yang lebih liberal dari para komentator budaya yang lainnya, seperti orang-orang yang telah mendominasi diskusi di awal tahun 1950-an, dan mulai mempromosikan versi realisme sosialisnya. LEKRA memulai periode peningkatan mobilisasinya setelah Kongres Nasional tahun 1959 di Solo, Jawa Tengah (Foulcher 1986: 105-107). Mereka

39 Lihat Maier (1987) untuk pembahasan tentang gagasan-gagasan yang memegang kekuasaan di Jakarta pada awal tahun 1950-an.

mengidentifikasi bahwa iklim politik menjadi semakin kondusif untuk visi mereka dan merespons melalui keselarasan yang lebih dekat dengan garis besar pedoman Soekarno dan meningkatkan mobilisasi para anggotanya. LEKRA selalu merawat komitmen mereka pada Revolusi Agustus 1945 yang menjadi semakin jelas dalam pernyataan keyakinannya yang dirilis pada tahun 1950, di mana Mukadimah dan revisi Mukadimah tersebut diadopsi pada kongres tahun 1959. Mukadimah yang telah direvisi itu secara khusus memposisikan peran LEKRA untuk melanjutkan perjuangan melawan kolonialisme yang dimulai dengan revolusi. Pada Kongres tersebut, Njoto memperkenalkan slogan baru yang berlaku sebagai ringkasan dari komitmen para seniman LEKRA terkait keterlibatan mereka dalam politik: "politik adalah panglima".<sup>40</sup> Arahan Soekarno dan para pendukungnya selama Demokrasi Terpimpin menguatkan gerakan tersebut bahwa "revolusi budaya sekarang sedang berlangsung" (Foulcher 1986: 107). LEKRA juga menjadi lebih agresif dalam menempatkan posisinya, seperti yang dilakukan oleh lawan-lawannya pada awal tahun 1960-an.<sup>41</sup> Polarisasi yang menjadi dua sisi dalam perdebatan isu-isu budaya kemudian sejalan dengan polarisasi politik yang lebih luas. Gesekan pun meningkat.

Pada tahun 1963 sekelompok penulis berafiliasi dengan majalah *Sastra*, yang mana banyak dari mereka telah terlibat dalam perdebatan budaya dengan anggota-anggota LEKRA, menerbitkan sebuah tantangan terhadap Manipol Soekarno sebagai dasar kehidupan kebudayaan nasional. Dikenal sebagai Manifes Kebudayaan (Manikebu), dokumen tersebut memperlawan komitmen sosial LEKRA dalam seni liberal dengan pandangan humanisme-universal dan komitmen terhadap "kebebasan artistik". Henk Maier (1987: 24) menyatakan dalam bentuk ringkas bahwa Manikebu adalah sebuah "tantangan dalam perebutan otoritas atas dunia sastra". Secara khusus, itu adalah sebuah tantangan terhadap konsep LEKRA bahwa "politik adalah panglima" (Maier 1987: 24). Setelah berdiam diri selama empat bulan, LEKRA merespon dengan serangan yang ganas kepada para penanda tangan Manikebu dan majalah *Sastra*. Foulcher menggambarkan reaksi Manikebu kepada LEKRA: "[Serangan] itu terlihat sebagai tindakan yang menyimpang secara terbuka dari arah ideologi negara, dan menjadi tantangan yang sangat berani terhadap peran LEKRA sebagai satu-satunya suara yang sah dari para seniman dan pekerja

40 "Politik «bagai Panglima" (Foulcher 1986: 107).

41 Lihat Maier (1987: 23) dan pembahasan Foulcher (1986: 117-118) tentang LEKRA dan aktivitas anti-LEKRA pada awal tahun 1960-an.



budaya Indonesia" (1986: 126). LEKRA berhasil melakukan lebih dari sekadar menyerang lawan-lawannya dalam publikasi dan pidato. Para nasionalis radikal, yang dipimpin oleh LEKRA, memberikan akronim kepada dokumen tersebut dengan sebutan Manikebu (yang terdengar seperti istilah dalam bahasa Indonesia untuk sperma kerbau). Di bawah tekanan dari para penasihatnya, Soekarno melarang Manikebu pada Mei 1964 setelah menuduh mereka sebagai kelompok yang melemahkan semangat revolusi dan para penandatanganinya diserang di berbagai media massa, karya-karya mereka dilarang, dan beberapa di antaranya diturunkan dari jabatan mereka atau dipecat. Keganasan respons LEKRA itu harus dilihat dalam konteks intensifikasi konflik di antara kelompok-kelompok politik yang kuat untuk yang untuk mereka banyak yang dipertaruhkan.

LEKRA berafiliasi dengan PKI walaupun dalam praktiknya mereka umumnya bekerja secara mandiri dengan sedikit bimbingan dari kepemimpinan partai.<sup>47</sup> Pada tahun 1960 partai-partai lain dan seniman-seniman yang terkait dengan berbagai partai mulai mendirikan organisasi budaya mereka sendiri. Partai Nasional Indonesia (PNI) mendirikan Lembaga Kebudayaan Nasional (LKN) di bawah kepemimpinan Sitor Situmorang.<sup>48</sup> Didirikan pada tahun 1959, LKN mendukung doktrin Manipol-USDEK Soekarno dan selaras dengan LEKRA dalam menentang para pendukung Manikebu. Pada awal tahun 1960-an, LKN menjadi pendukung "resmi" garis nasionalis seiring melemahnya BMKN. Sama seperti anggota LEKRA, anggota LKN juga dipenjara, disaring, dan dibuang setelah tahun 1965. Nahdlatul Ulama mendirikan Lembaga Seniman Budayawan Muslim Indonesia (LESBUMI) dan mulai mengeksplorasi makna kebudayaan Indonesia dari perspektif seniman Islam.<sup>49</sup> Organisasi-organisasi

42 Foulcher (1986) menekankan poin ini meskipun LEKRA memang berada di bawah tekanan PKI pada tahun 1964.

43 Untuk analisis lebih lengkap tentang LKN, lihat Maier (1996).

44 LESBUMI dimulai pada tahun 1962 (Sjamsulridwan 1963) oleh sejumlah intelektual Muslim yang tergabung dengan NU. Para pemain penting juga merupakan tokoh-tokoh signifikan dalam industri film (Djamaluddin Malik, yang adalah ketua. Usmar Ismail, Asrul Sani) yang menarik banyak pekerja dari industri tersebut ke dalam LESBUMI. LESBUMI menentang Serikat Buruh Film dan Seniman yang berafiliasi dengan PKI (Sen 1994). Sebuah kasus dapat dibuat bahwa LESBUMI diciptakan di Jakarta dengan tujuan ini dalam pikiran meskipun lokus dan sikapnya berbeda di cabang-cabangnya di luar ibu kota. Cabang LESBUMI di Riau difokuskan pada pengajaran seni Q'uranik dan melarang tarian Barat dan lebih lagi gaya tarian tradisional dengan konotasi seksual (*Program Kerd/a Lembaga Seniman Budayawan Muslimin Indonesia Pemimpin Daerah Riau di Pekanbaru* 1963). LESBUMI dibubarkan pada tahun 1966 karena penurunan (dan meningkatkan antipati negara dan masyarakat terhadap) asosiasi politik dan oposisi dari Muslim yang lebih konservatif. Sebuah surat dari Situbondo pada tahun 1965 memuat keputusan NU untuk membubarkan LESBUMI karena kegiatannya yang membahayakan

seniman lainnya dengan afiliasi terhadap partai-partai politik tertentu adalah Lembaga Kebudayaan Kristen Indonesia (Lekrindo) dan Lembaga Kebudayaan Indonesia Katolik (LKIK). Banyak dari organisasi ini terlibat dalam lembaga-lembaga semi-pemerintah, khususnya Front Nasional, dimana kesetiaan politik beririsan dengan kecenderungan historis dan estetika dan perpecahan di antara seniman.

Salah satu dari beberapa contoh tentang bagaimana hubungan ini berdampak pada keberbudayaan tertentu, sebagaimana telah didefinisikan dalam bagian pengantar sebagai kombinasi dari wacana yang memberikan makna pada objek, praktik, dan ruang budaya dalam waktu dan lokasi tertentu, adalah analisis Andrew Weintraub tentang perubahan dalam pagelaran wayang *golek* (2004a). Weintraub meneliti perubahan status sinden, penyanyi wanita dalam wayang golek, dalam kaitannya dengan dalang yang secara tradisional memegang status tertinggi. Para sinden telah mengalami kenaikan yang stabil dalam hal popularitas mereka di Jawa Barat yang hampir menyamai popularitas para dalang, dan pendapatan, status dan pementasan mereka dalam pertunjukan wayang golek telah berkembang yang mencerminkan peningkatan status mereka. Ini adalah hasil dari inovasi di antara para sinden untuk mendatangkan lebih banyak penghormatan dan prestise, seperti menulis dan merekam lagu, yang menekankan keahlian mereka, dan menggunakan nama asli mereka. Dalam masa ketidakpastian ekonomi dan sosial, dalang dan para komentator konservatif lainnya terancam oleh perubahan peran mereka. Perubahan ini memberikan kontribusi terhadap pendirian Yayasan Pedalangan Jawa Barat pada tahun 1961 dan sebuah pertemuan pada tahun 1964 untuk secara khusus menangani "krisis sinden". Sebuah aliansi yang terdiri dari para dalang, panglima militer, dan komentator budaya yang memiliki afiliasi mengesahkan rekomendasi-rekomendasi tentang bagaimana sinden harus tampil dalam rangka menegaskan kembali ketertiban dalam pertunjukan wayang golek. Para sinden sebelumnya tampil dalam acara-acara yang diselenggarakan oleh PKI dan LEKRA, dan telah dituduh pro-komunis. Weintraub berpendapat bahwa pada masa-masa konflik sosial ini dan hilangnya kontrol negara, penekanan kontrol laki-laki atas tubuh dan status dari para sinden juga menegaskan otoritas negara dan

kewenangan partai melalui sikapnya yang lebih terbuka terhadap seni dan menampilkan seni yang mencederai Standard NU. Ia secara khusus mengutip sebuah pertunjukan tarian di sebuah malam pertunjukan. (Saya ingin mengucapkan terima kasih kepada Greg Fealy untuk kemurahan hatinya telah mengizinkan saya mengakses dokumen LESBUMI miliknya).

dalang. Pemaknaan yang dominan dan yang didukung oleh negara terhadap para sinden sebagai "mengganggu, kacau, dan berbahaya" (Weintraub 2004a: 77) didasarkan pada keberbudayaan pada tahun 1960-an.

Kebijakan budaya adalah sebuah elemen dari peningkatan mobilisasi pada masa itu. Ketidakjelasan agenda dan terminologi Soekarno menyebabkan banyak kelompok dengan pandangan yang berbeda-beda mendukung ide-idenya, tetapi juga menyebabkan banyak perbedaan pendapat di antara kelompok dengan interpretasi yang berbeda terkait dengan agenda yang berbeda. Retorika negara mendorong intensifikasi lebih lanjut dalam merekrut dan mendidik anggota-anggota LEKRA dan mendorong keaktifan "kebudayaan rakyat". Namun demikian, Maier mencatat bahwa slogan LEKRA, seperti halnya slogan Soekarno, mungkin telah meningkatkan kesadaran politik tetapi mereka tidak "menawarkan arah yang jelas tentang bagaimana perubahan sosio-politik dapat direalisasikan" (1987: 21). Sebaliknya, mobilisasi budaya menjadi bagian dari menjaga keseimbangan politik yang halus. Pemerintah juga menjadi semakin terlibat dalam politik kebudayaan kiri-versus-kanan pada masa itu. Ide-ide Soekarno semakin selaras dengan kelompok yang lebih radikal, khususnya LEKRA, yang mengesampingkan para seniman berpendidikan Barat yang mana posisi mereka sebelumnya sangat dekat dengan posisi negara. Pertentangan ini memuncak dalam pembunuhan dan penindasan terhadap anggota LEKRA dan pemberangusan mereka.

## Kesimpulan

Kunci perubahan kebijakan budaya dari masa-masa itu adalah bagaimana negara mendefinisikan perannya. Dari peran regulatoris dimana negara menyediakan struktur kelembagaan untuk kegiatan-kegiatan yang difokuskan pada bidang yang didefinisikan sebagai kebudayaan nasional, negara mengambil peran kepemimpinan di mana ia berusaha untuk memobilisasi rakyat di balik program-program politiknya. Model penetapan budaya selama periode ini dapat dipahami sebagai sesuatu yang berkarakter postkolonial karena ia mencakup unsur-unsur model liberal dan model komando. Akan tetapi, peran negara menunjukkan bahwa karakter dari model budaya komando menurun pada awal 1950-an sebelum kembali dengan kekuatan yang meningkat sejak tahun 1957, karena besarnya perhatian terhadap pemahaman Soekarno tentang pemerintahan dan adanya preferensi untuk negara dengan model partai tunggal.

Kekuatan yang mendorong perubahan dalam kebijakan budaya adalah pertukaran rasionalitas politik "administrator" kepada rasionalitas politik "penggerak solidaritas", yang ditandai dengan naiknya Soekarno ke posisi kekuasaan politik antara tahun 1957 dan 1959. Pemahaman terhadap batas yang dapat diterima dari intervensi negara berubah secara dramatis sebagaimana halnya dengan definisi tentang peran yang harus dijalankan oleh para pekerja budaya dalam mencapai tujuan politik negara. Kedua periode tersebut menggunakan budaya sebagai alat untuk "memberadatkan" (atau "membudayakan") dan menyatukan rakyat Indonesia yang beragam. Namun demikian, dua periode tersebut sedang berusaha untuk membentuk masyarakat yang sangat berbeda dan mengadopsi metode yang berbeda. Dari mencoba memfasilitasi pengembangan populasi yang terdiri dari para individu bebas dengan komitmen dan pandangan nasionalis, kebijakan budaya menjadi alat untuk memobilisasi populasi nasional di balik agenda politik Soekarno. Dalam hal mereka sedang berusaha untuk "meningkatkan" individu dan membentuk atribut dan perilaku dari masyarakat, kebijakan budaya pada periode 1950-1965 menunjukkan kesamaan yang luas dengan kebijakan budaya pada masa kolonial akhir dan pendudukan Jepang.

Sebuah perubahan penting dalam kebijakan budaya selama kedua periode tersebut yang memiliki efek luas adalah pengambilan jarak yang menjauh dari pemahaman bahwa "sintesis" budaya akan menghasilkan penciptaan kebudayaan nasional yang tunggal ke pemahaman bahwa keragaman budaya bisa menandakan kebudayaan nasional. Perubahan ini membawa kebudayaan etnik di dalam bidang kebijakan budaya, yang memperluas kebijakan budaya ke berbagai bentuk budaya termasuk senidan praktik seremonial dan komunitas. Tetapi estetika kebijakan budaya dibawa dari "superkultur metropolitan" (II. Geertz 1963: 35) dari kelas menengah Indonesia dan sangat berbeda dari berbagai pemahaman estetika di antara kelompok etnik pribumi. Akan tetapi, tidaklah sampai pada era Orde Baru bahwa negara memiliki sumber daya untuk melakukan intervensi yang luas dan mendukung intervensi terhadap praktik etnik pribumi melalui kebijakan budayanya.

## BAB IV

### ORDE BARU SEBAGAI "PROSES BUDAYA": KEBUDAYAAN NASIONAL DI BAWAH REZIM OTORITARIAN

Pengatur strategi tangguh Orde Baru dan arsitek kebijakan awal sosial dan politik rezim Orde Baru, Ali Moertopo (1978: 36), mengakui pentingnya perubahan budaya bagi rezim Orde Baru ketika ia menulis: "Orde Baru adalah proses budaya." Rezim Orde Baru melihat perubahan budaya baik sebagai aspek yang diinginkan dan tak terelakkan dari kebijakan dan, sebagaimana ditunjukkan dengan pembacaan yang saksama terhadap pernyataan Moertopo itu, dimaksudkan untuk mengarahkan pembangunan budaya. Namun demikian, rezim tidak bisa melakukan kontrol penuh atas kehadiran proses budaya di Indonesia selama era Orde Baru. Bab ini mengeksplorasi "proses budaya", baik yang dihasilkan dari pemerintahan Orde Baru dan dari kelompok dan dinamika lain, yang daripadanya muncul kebijakan budaya. Sementara program kebijakan budaya dan lembaga yang resmi dianalisis dalam bab berikut, ini hanya mungkin dilakukan setelah mengeksplorasi bagaimana perubahan politik dan sosial yang lebih luas membentuk karakteristik kebudayaan nasional, khususnya di antara pemegang kekuasaan politik.

Kebudayaan nasional Indonesia, jauh dari satu rangkaian atribut yang sudah, memiliki karakter yang berubah-ubah secara temporal. Philip Kitley (2000: 5-7), dalam bahasannya tentang *Televisi pada Era Orde Baru Indonesia*, berpendapat bahwa "proyek kebudayaan nasional" yang berubah dari Demokrasi Terpimpin ke era Orde Baru harus dipahami sebagai "tiga proses pengabaian budaya yang saling terjalin, penegasan dan penemuan, yang bersama-sama telah berusaha untuk memetakan identitas budaya kesatuan dan pemersatu di seluruh [Indonesia]." Chua Beng Huat dan Eddie Kuo (1998: 38) juga memberi perhatian pada proses penyebaran dan penindasan atau penghapusan

terhadap elemen-elemen yang berbeda-beda dalam pembahasan mereka tentang penemuan "Singapura" dan "bangsa Singapura". Mereka menulis: "Dalam setiap penyebaran, beberapa elemen dari masa lalu akan secara diskursif ditekan atau dihapus, yang lainnya ditegaskan dan diberikan signifikansi semiologis tambahan" (1998: 38). Para penulis ini semuanya menyoroti pentingnya wacana dalam pembangunan budaya dan identitas nasional. Chua dan Kuo (1998: 37) berpendapat bahwa identitas nasional merupakan "hasil praktik diskursif yang niscaya yang merumuskan mereka sebagai objek (...) yang 'dibuat menjadi ada' oleh pernyataan yang beredar dalam wacana yang berbeda, dalam berbagai bidang praktik-praktik sosial."

Identitas nasional dari perspektif ini adalah sebuah formasi diskursif - sebuah kombinasi wacana yang menciptakan satu rangkaian hubungan material yang mendefinisikan karakteristik yang ideal dan perilaku dari suatu populasi nasional. Pertanyaan tentang penyebaran diskursif dan penghapusan adalah penting untuk memahami formasi diskursif yang menunjukkan versi kehadiran kebudayaan nasional dalam wacana kebijakan negara, dan memberikan wawasan mengapa versi Orde Baru dari model budaya komando tentang penyediaan budaya mengambil bentuknya yang tertentu. Politik dan kebijakan otoritarian dari rezim Orde Baru juga membuka pertanyaan tentang kebijakan budaya otoritarian dan kaitannya dengan era kolonial dan nasionalis awal.

Memahami mengapa wacana tertentu penting bagi kebudayaan nasional memerlukan analisis sejarah tentang politik (dalam strategi politik tertentu yang memiliki implikasi bagi praktik-praktik budaya) dan perdebatan budaya dari masa awal Orde Baru. Setelah memberikan pengantar sejarah singkat, saya meneliti lima bidang pengambilan keputusan dan perdebatan yang membentuk artikulasi kebudayaan nasional dari tahun 1970-an. Kelima bidang itu adalah: penggunaan kebudayaan dalam pemikiran kaum ideolog Orde Baru, khususnya bagaimana kebudayaan dipahami sebagai alat untuk membentuk perilaku orang Indonesia; wacana yang luas dan strategi politik rezim Orde Baru; para pendukung konsep humanisme universal yang mendominasi seni nasional dan debat kebudayaan nasional di era Orde Baru; dan penggunaan pemerintah terhadap praktik-praktik kebudayaan etnik termasuk konstruksi versi yang dibersihkan Orde Baru dari keanekaragaman budaya Indonesia. Bagian terakhir membahas dampak perubahan sosial pada 1980-an dan 1990-an yang diakibatkan oleh pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Melalui bidang-bidang ini versi kebudayaan nasional muncul yang mempengaruhi

program-program budaya dalam tubuh Direktorat Kebudayaan (nama baru untuk Jawatan Kebudayaan)<sup>1</sup> yang merupakan subjek dari bab berikutnya.

#### Inti dari Elite Politik Awal Masa Orde Baru

Inti dari elite politik Orde Baru adalah faksi militer yang telah membangun aliansi dengan kelompok-kelompok sipil anti-komunis pada tahun-tahun terakhir rezim Soekarno. Dalam bulan-bulan setelah kudeta 1 Oktober 1965, sebuah koalisi besar dari kelompok-kelompok yang telah menderita dalam polarisasi politik demokrasi dipimpin Soekarno mendukung tindakan tegas tentara terhadap Partai Komunis Indonesia (PKI). Terdapat dua kelompok yang menjadi sumber penting dukungan: kelas menengah perkotaan dan organisasi massa Islam. Banyak mahasiswa, akademisi, dan profesional memadukan diri dengan tentara. Front-front aksi para mahasiswa, pelajar, dan sarjana (seperti KAMI, KAPPI, dan KASI)<sup>2</sup> awalnya menentang PKI dan kemudian melawan Soekarno, yang memberikan dukungan penting bagi manuver politik Soeharto. Organisasi-organisasi Islam Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama secara terbuka mendukung tentara, dan khususnya Nahdlatul Ulama terlibat dalam pembunuhan dan penindasan terhadap kaum komunis pedesaan (Cribb 1990, Sulisty 2000). Rezim Orde Baru bergantung pada dukungan dari kelompok-kelompok ini untuk mempertahankan kekuasaan dan ketergantungan ini tercermin dalam bagaimana rezim menanggapi masalah-masalah pemerintahan yang dihadapinya ketika pertama kali memegang kekuasaan.

Faksi Soeharto terdiri dari para perwira dari usia yang sama dan, yang paling penting, punya pengalaman yang sama dalam Perang Kemerdekaan dan periode pra-1965. Militer telah semakin terjebak dalam politik dalam lima belas tahun sebelum 1965 dan mengembangkan jaringan substansial dengan pelbagai kelompok politik dan badan usaha. Pada tahun 1965 militer adalah bagian dari elite politik dengan keterlibatan kuat dalam politik, pemerintahan sipil dan manajemen ekonomi (Crouch 1978). Ketika mengambil kekuasaan, Soeharto dan para pendukungnya tidak pertama-tama memusatkan perhatian

1 Nama Jawatan Kebudayaan berubah menjadi Direktorat Kebudayaan pada tahun 1964. Kendatipun terjadi perubahan nama sebelum Soeharto mengambil alih kekuasaan, nama-nama yang berbeda adalah cara mudah untuk memisahkan kedua periode.

2 Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI). Kesatuan Aksi Pemuda dan Pelajar Indonesia (KAPPI). Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia (KASI). Kelompok-kelompok ini terbentuk di sekitar mantan-mantan anggota partai politik anti-komunis (PSI dan Masyumi) dan kelompok Katolik.

dan usaha mereka pada menggalang perubahan sosial. Mereka ingin pertama-tama mengkonsolidasikan posisi mereka.

Stabilisasi kekuasaan di tangan para elite Orde Baru berhubungan dengan runtuhnya koalisi yang begitu efektif pada tahun 1965. Oposisi mulai muncul ke permukaan pada awal 1967 dengan protes mahasiswa di Jakarta ketika kelas menengah perkotaan menjadi kecewa dengan kebijakan ekonomi dan tingkat korupsi yang meninggi.<sup>5</sup> Kerusuhan Malari,<sup>4</sup> yang dipicu oleh kunjungan Perdana Menteri Jepang dan tumbuhnya sentimen anti-Jepang terkait investasi Jepang di Jawa, dan tindakan keras politik berikutnya mendorong bangkitnya para kritikus dari kalangan sipil terhadap pemerintah. Edward Aspinall (2000) mengidentifikasi akhir dari koalisi sipil tersebut pada tahun 1977-1978 dengan munculnya demonstrasi mahasiswa secara besar dan penolakan publik terhadap pemilihan umum dan sidang parlemen yang diikuti oleh pendudukan negara terhadap kampus-kampus dan gelombang penangkapan para mahasiswa aktivis.

Sebuah alat penting negara Orde Baru yang digunakan untuk menegaskan kontrolnya adalah represi anti-komunistik yang penuh kekerasan. Kegunaan dari tindakan kekerasan tentara tidak terbatas pada pelarangan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang waktu itu sudah kuat secara politik. Represi yang dilakukan rezim Orde Baru itu memberikan efek jera bagi oposisi politik yang potensial dan teknik-teknik yang digunakan pada kaum komunis itu kemudian digunakan pada lawan-lawan politik lainnya, termasuk oposisi dari pihak mahasiswa. Ken Ward (1973: 67) menggambarkan pembunuhan terhadap ribuan komunis dan para simpatisan mereka sebagai "fakta mendasar dari Orde Baru". Ward menulis:

Dengan terus-menerus memberlakukan hukuman yang ekstrem, entah berupa eksekusi atau penjara untuk waktu yang tidak terbatas, terhadap mereka yang telah berpartisipasi dalam politik komunis, pemerintah yang baru itu melakukan pembuangan terhadap kaum komunis yang merupakan contoh yang dapat digunakan untuk mengancam kritik dari semua pihak dan untuk mencegah siapa pun terlibat dalam politik aktif (1973: 71).

3 Feith (1968b) mengidentifikasi permulaan dan berakhirnya koalisi dalam sidang pleno khusus parlemen pada bulan Maret 1968.

4 Malari adalah singkatan untuk Malapetaka Januari.



Gerakan anti-komunisme juga membentuk aliansi baru penting yang memungkinkan di arena internasional. Soeharto dengan cepat meninggalkan posisi kebijakan luar negeri Soekarno (terutama konfrontasi dengan Malaysia dan relasi persekutuan dengan China) dan memperjuangkan bantuan ekonomi dari negara-negara Barat. Para kreditur non-komunis di Indonesia menyatukan diri mereka dalam wadah bernama Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI) dan sejak Juli 1966 mulai membuat persiapan untuk menjadwalkan ulang pembayaran utang Indonesia. Gerakan anti-komunisme memperkuat baik posisi domestik maupun internasional dari rezim yang baru tersebut.

Imbalan terhadap bantuan Barat adalah berupa reformasi kebijakan ekonomi/ Kebijakan ekonomi mula-mula dari pemerintahan Soeharto berfokus pada stabilisasi dan rehabilitasi infrastruktur mendasar dan mendorong investasi asing. Sebuah perubahan kebijakan ekonomi yang signifikan pada tahun 1967 mendorong minat investor asing di Indonesia. Rezim Orde Baru mengubah secara drastis tarif asing yang sangat ketat dan kebijakan investasi dari rezim pendahulunya antara tahun 1967 dan 1972. Pada tahun 1973 rezim Soeharto mulai lagi membatasi investasi asing, sebuah keputusan yang dimungkinkan melalui kenaikan pendapatan yang disebabkan oleh lonjakan harga minyak. Setelah peristiwa Malari pada tahun 1974 - yang menurut analisis bahwa salah satu penyebab utamanya adalah memburuknya situasi para pengusaha pribumi di satu sisi dan semakin kuatnya pengaruh modal asing di sisi lain - pembatasan terhadap investasi semakin intensif dan semua investasi asing mensyaratkan kerja sama dengan mitra lokal (sampai 1992). Dengan demikian, komitmen terhadap tatanan ekonomi liberal sejak 1972 bersifat "setengah hati dan ambivalen" dan kebijakan ekonomi telah mengalami fluktuasi antara kebijakan liberal, nasionalisme ekonomi dan membayar jasa para pendukung Soeharto (H. Hill, 1994: 66). Reformasi kebijakan ekonomi liberal periode 1967-1972 harus dianggap sebagai unsur perubahan kebijakan budaya yang luas pada masa awal Orde Baru karena adanya peningkatan produk-produk budaya yang penting, khususnya media massa dan produk-produk mewah. Akan tetapi, dampak dari reformasi ekonomi terhadap praktik konsumsi dan identitas dikritik berkali-kali dan dengan tajam pada 1980-an dan 1990-an, seperti yang dibahas pada bagian akhir bab ini. Pada tahun-tahun awal rezim Orde Baru,

5 Andorson mencatat bahwa komitmen terendah IGGI per tahun antara 1967 dan 1974 lebih tinggi dari total pengeluaran bersih dan penerimaan pemerintah pada tahun 1957 dan 1960. Dalam beberapa tahun bantuan menutupi 50 persen dari semua biaya impor (1990b).

masalah penciptaan kondisi ideal untuk modernisasi yang cepat dan untuk mengamankan posisi politiknya memiliki pengaruh yang lebih besar atas bagaimana kebudayaan diartikulasikan dalam wacana pemerintahan.

#### Kebudayaan dalam Pemahaman Rezim Orde Baru tentang Pemerintah

Kendatipun pelbagai wacana, strategi, dan teknik pemerintah adalah bagian dari pemerintahan Orde Baru, yang kebanyakan di antaranya akan dibahas di bawah ini, wacana pembangunan<sup>6</sup> memiliki pengaruh paling besar terhadap artikulasi kebudayaan. Ariel Heryanto (1988: 8) mengidentifikasi pembangunan sebagai salah satu dari dua "kata kunci" yang paling penting dalam bahasa era Orde Baru, di antara istilah-istilah seperti "signifikan", "mengikat", dan "indikatif (...) dalam bentuk-bentuk pemikiran tertentu."<sup>7</sup> Pembahasan Heryanto tentang pembangunan mengikuti pendekatan kata kunci dari Raymond William (1983) di mana sejarah semantik sebuah istilah dan hubungannya dengan formasi sosial dan historis dieksplorasi. Analisis tentang pembangunan di bawah ini sedikit berbeda, tetapi tetap terkait, dengan pemahaman tentang pembangunan yang dikemukakan oleh Simon Philpott: bahwa "pemerintahan atas pembangunan/pertumbuhan" adalah sebuah elemen dari sebuah "bentuk khusus dari pemerintahan negara" yang muncul di Indonesia mengikuti kejatuhan rezim Soekarno (2000: 166-167).

Penggunaan istilah "pembangunan" (*development*) yang relevan dengan pemerintahan di Indonesia dimulai setelah tahun 1945 berhadapan dengan istilah "terbelakang" (*underdeveloped*). Menurut Raymond Williams, ada dua ide yang perlahan-lahan terhubung pada titik ini: pertama, "pembangunan" sumber daya alam; dan kedua, bahwa ekonomi dan masyarakat melalui "tahap-tahap perkembangan" (1983: 103). Dari tahun 1945, konsep tentang pembangunan menjadi semakin terfokus pada kelompok-kelompok masyarakat, termasuk Indonesia, yang pada waktu itu diidentifikasi sebagai "Dunia Ketiga" (Arndt 1981). Puncak popularitas dari pembangunan terjadi pada waktu bersamaan dengan tahun-tahun ketika rezim Orde Baru berada pada masa yang paling penuh percaya diri yaitu tahun 1970-an dan 1980-an.

6 Dalam b.ib ini, saya menggunakan istilah *pemb.mgun.m* untuk merujuk pada penggunaan *pembjngunan* di Indonesia selama era Orde Bani. [Oalam %-crsi terbitan bahasa Inggris, penulis buku ini memang menggunakan kata Indonesia *pembjngurun*.]

7 Istilah lain adalah Pancasila yang saya bahas di bawah.

Dalam kritik pembangunan dengan menggunakan perspektif Foucaultian, Marc DuBois berfokus pada "relasi-relasi baru dari kekuasaan" yang diperkenalkan oleh pembangunan ke "Dunia Ketiga".<sup>8</sup> Menurut DuBois pembangunan bertujuan untuk merestrukturisasi "perilaku dan praktik individu dan populasi" yang disesuaikan dengan tujuan meningkatkan "produktivitas ekonomi, kekayaan bangsa, tingkat kesehatan atau pendidikan rakyat - singkatnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat" (1991: 10). DuBois menegaskan: "Terutama di Dunia Ketiga, (massa) tidak hanya dipresentasikan sebagai sumber daya manusia, tetapi sebagai sumber daya yang membutuhkan modifikasi, adaptasi, dan perubahan - dengan kata lain, pembangunan" (1991: 10).

Barry Hindess menghubungkan fungsi "peningkatan" dari pembangunan itu dengan watak penyelenggaraan pemerintahan imperium liberal yang telah dibahas dalam bab satu (2001: 108). Sama seperti subjek kolonial, subjek pembangunan memerlukan pengembangan kapasitas dalam rangka mencapai tujuan dari tindakan otonom. Ia menegaskan:

Tujuan dari proyek (liberal) hampir-hampir telah berubah, namun sasaran dari imperium telah mengubah kondisi di mana ia dapat diupayakan (...) Proyek liberal tentang perubahan (...) tidak bisa lagi bekerja melalui apa yang pernah dilihatnya sebagai efek pembudayaan dari aturan imperium yang lunak (...) Sebaliknya, proyek liberal kini diupayakan oleh minoritas-minoritas yang signifikan di negara-negara non-Barat, yang kebanyakan di antaranya telah mengadopsi beberapa versi pandangan liberal awal tentang masyarakat di mana mereka hidup bersama, dan juga, lebih jauh lagi, oleh negara-negara Barat sendiri yang bekerja melalui pelbagai cara tidak langsung yang berbeda-beda (2001: 108).

Sementara dahaga utama di balik argumen Hindess tentang kontinuitas kekuasaan imperium dan pembangunan diterima di sini,<sup>9</sup> saya akan lebih

8 Untuk penilaian kritis lainnya tentang pembangunan, lihat Illich (1969), Arndt (1981), dan Escobar (1984-5).

9 Adanya bentuk kontinuitas juga disarankan oleh munculnya makna kontemporer pembangunan pada tahun 1945 ketika banyak koloni menjadi negara-bangsa. Tujuan saya di sini adalah untuk mencatat adanya kontinuitas lebih daripada membuat bagan sejarah yang kompleks, yang akan melibatkan analisis yang lebih dari yang dibutuhkan di sini. Alas, dalam bukunya *The Myth of the Lazy Native*, menyajikan sebuah eksplorasi yang menarik dan relevan tentang hubungan sejarah antara wacana kolonial dan pembangunan. Dia menulis mengenai representasi pribumi Asia Tenggara: "Citra penduduk asli yang

berhati-hati dalam menyebut pembangunan sebagai "sebuah proyek liberal" mengingat ia memiliki pelbagai bentuk dan implikasi dalam berbagai sistem-negara yang berbeda-beda, di mana kebanyakan di antaranya telah jelas-jelas dinyatakan non-liberal dan secara keras telah menyatakan menolak liberalisme.

Sebuah karakter alternatif terletak dalam pemahaman DuBois tentang pembangunan sebagai se bentuk "daya hidup" (*biopower*) yang diterapkan terhadap dan dalam negara-negara non-Barat (1991: 9-10). Seperti halnya kebijakan budaya, "daya hidup" bersangkutan dengan monitoring sekaligus pengaturan norma-norma populasi dan mengubah perilaku individu dan baik kebudayaan maupun "daya hidup" menjadi fokus kegiatan negara pada saat yang hampir bersamaan (Foucault 1990: 137-138). Akan tetapi "daya hidup" mengacu pada pelbagai cakupan bidang pemerintahan yang berkaitan dengan proses dan evolusi kehidupan.<sup>10</sup> DuBois (1991) menggambarkan perhatiannya terhadap penduduk melalui kebijakan pengendalian penduduk dan pengenalan norma-norma "ilmiah" terkait ukuran besar-kecilnya keluarga, metode pengendalian kelahiran dan membesarkan anak. DuBois juga mengidentifikasi sisi lain dari daya hidup pada kekuatan disiplin yang diterapkan oleh pembangunan terhadap praktik-praktik individu di negara-negara non-Barat. Pembangunan memperkenalkan metode yang pertama-tama membuat tindakan individu dapat dihitung dan, kedua, memasukkan orang ke dalam rezim pelatihan. Akan tetapi, DuBois cenderung mengecilkan dimensi keagenan dari negara-negara non-Barat dalam pelaksanaan pembangunan. Penulis seperti Heryanto (1988) serta Jonathan Rigg, Anna Allot, Rachel Harrison, dan Ulrich Kratz (1999) semuanya menekankan kekhasan pembangunan di Indonesia dan menegaskan bahwa penggunaan konsep pembangunan merupakan penggabungan dari sejarah semantik dan politik baik pada tataran nasional maupun internasional dan memiliki kedudukan yang khas bagi rezim Orde Baru. Sebuah indikasi dari pentingnya pembangunan adalah pernyataan oleh parlemen pada tahun 1983 yang memberikan Soeharto gelar "Bapak Pembangunan". Bahwa ini terjadi, sebagaimana dicatat Heryanto (1988), tepat pada saat ketika pembangunan menjadi target kritik di berbagai bagian lain dunia menunjukkan bahwa bagi Indonesia pembangunan memiliki tingkat kepentingan yang tinggi terlepas

malas, kusam, terbelakang, dan berbahaya telah berubah menjadi citra penduduk asli yang tidak mandiri, yang memerlukan bantuan untuk menaiki tangga kemajuan" (1977: 8).

10 Daya hidup meliputi fenomena yang terkait dengan keberadaan mereka sebagai makhluk hidup mereka seperti kesehatan, sanitasi, tingkat kelahiran, umur panjang, dan ras (Foucault 1997).

dari bagaimana pembangunan berjalan di tingkat internasional. Pembangunan juga meluas ke bidang-bidang di luar batas yang biasanya berlaku untuk "daya hidup", seperti kebudayaan dan ekonomi.

Pembangunan adalah suatu rasionalitas pemerintahan yang siap diadopsi dalam negara otoritarian. Ini memberikan alasan untuk intervensi pada tingkat penduduk dan individu yang sangat terluput dari keprihatinan liberal mengenai kebebasan individu tetapi masih menerima persetujuan dari masyarakat internasional dan khususnya dari negara-negara Barat yang lebih kuat. Dengan demikian, sentralitas pembangunan bagi rezim Orde Baru dapat dipahami melalui cara dimana rezim tersebut memberikan alasan bagi pembangunan sekaligus melegitimasi penerapan bentuk-bentuk modern dari kekuasaan negara, yang memberikan dasar bagi rezim otoritarian Indonesia untuk "menormalisasi masyarakat" (Foucault 1990: 144) dengan fokus pada pengembangan sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Asal-usul pembangunan berasal dari aliansi dimana Orde Baru membentuk faksi dengan dua kelompok masyarakat Indonesia sendiri dan masyarakat internasional ketika ia pertama kali memegang kekuasaan dan dihubungkan dengan masalah ekonomi yang dihadapi rezim tersebut pada masa-masa awal kekuasaannya. Salah satu kelompok itu, yang dijuluki "intelektual modernisasi" oleh Ward (1973) dan R. William Liddle (1973) adalah intelektual dan mahasiswa yang berasal dari front-front aksi. Kelompok-kelompok inilah yang paling bertanggung-jawab atas kecenderungan yang mendominasi debat publik pada akhir tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an. Mengadopsi ungkapan Daniel Bell, Seymour Martin Lipset, dan Samuel Huntington, kelompok-kelompok ini, yang telah terpinggirkan selama Demokrasi Terpimpin, menganjurkan pembalikan ke sistem politik yang berfokus secara eksklusif pada modernisasi dan menghilangkan pemilahan dalam masyarakat. Wiird (1973: 75) mengasosiasikan "kultus pragmatisme non-ideologis" yang dikembangkan dalam kelompok-kelompok ini dengan "arus utama anti-ideologi dari ilmu sosial Amerika". Banyak intelektual modernisasi menjadi penyelenggara dan juru bicara bagi Golkar" pada tahun 1970 dan 1971.

Kelompok yang lain lagi adalah kelompok yang dikenal sebagai "teknokrat". Para teknokrat tersebut adalah sekelompok ekonom pengajar di Universitas

11 Partai yang didirikan oleh Mocrtopo atas nama rezim Orde Bani sebelum Pemilu 1971. Golkar adalah kependekan dan Golongan Karya, yang menandakan bahwa Golkar terdiri dari sekumpulan organisasi perwakilan dari pelbagai kelompok dalam masyarakat.

Indonesia yang merupakan hasil didikan Amerika Serikat yang diminta Soeharto untuk menasihatinya tentang bagaimana mengatasi masalah ekonomi pada akhir tahun 1960-an. Para teknokrat ini memanfaatkan pendekatan yang berorientasi pasar dan yang berwawasan ke luar yang mencakup banyak unsur perspektif liberal ortodoks dalam manajemen ekonomi. Kebijakan mereka mendapat persetujuan dari masyarakat internasional, yang ditunjukkan oleh adanya penjadwalan kembali utang dan peningkatan bantuan sumbangan. Teknik dan teknologi yang digunakan untuk pembangunan diterapkan melalui reformasi ekonomi makro dari para teknokrat tersebut, program-program paket bantuan dan proyek pembangunan rezim Orde Baru. Pada tahun 1969, pembangunanditegaskan sebagai konsep dan tujuan sentral dari rezim Orde Baru dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang pertama.

Letnan Jenderal Ali Moertopo adalah salah satu ideolog dan operator politik rezim Orde Baru yang paling menonjol. Dia juga memainkan peran utama dalam meletakkan dasar-dasar pemahaman tentang pembangunan yang menjadi perhatian utama pemerintahan. Lahir pada tahun 1924, Moertopo memulai karier militernya di pasukan militer formal (laskar) yang berjuang untuk merebut kemerdekaan selama revolusi. Ia terlibat dalam menghancurkan pemberontakan PKI Tiga Daerah dan Madiun selama Perang Kemerdekaan dan pemberontakan PRRI/Permesta setelah itu. Karier Moertopo terutama di bidang intelijen militer. Sebagai anggota pasukan reguler yang baru terbentuk (TNI), ia menjadi dekat dengan Soeharto pada tahun 1950-an. Setelah tahun 1965, Moertopo terlibat dalam banyak operasi rahasia termasuk "Penentuan Pendapat Rakyat" (Pepera) di Irian Jaya pada tahun 1969. Moertopo adalah penasihat pribadi Soeharto selama tahun 1966-1974 dan memegang sejumlah peran intelijen (termasuk tanggung jawab atas pengebirian partai-partai politik yang menentang pemerintah, pembentukan Golkar, dan pengaturan kemenangan pemilu yang luar biasa bagi Golkar pada tahun 1971). Posisinya kemudian menjadi semakin tinggi. Pada tahun 1974 ia menjadi Wakil Kepala Badan Koordinasi Intelijen Negara (Bakin) dan Menteri Penerangan dari tahun 1978 sampai tahun 1983. Sebagai pemain politik yang penting di era Orde Baru antara tahun 1965 dan 1983, Moertopo juga memiliki pengaruh di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, khususnya selama periode 1978-1983 ketika Daoed Yoesoef menjabat sebagai Menteri Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Pangaribuan 1995).

Ide Moertopo tentang pembangunan mengambil bentuk melalui kepemimpinannya yang pertama di Unit Operasi Khusus (Opsus) dan kemudian dengan Centre for Strategic and International Studies (CSIS) yang ia sendiri menjadi tokoh penting di balik pendiriannya pada tahun 1971.<sup>12</sup> Anggota-anggota kunci Opsus kemudian menjadi orang-orang yang menonjol di CSIS dan kedua organisasi itu menjadi titik simpul yang penting dari pembuatan kebijakan.<sup>13</sup> Melalui peran para teknokrat, Moertopo dan Opsus, rezim Orde Baru memanfaatkan logika korporatis dari berbagai teori modernisasi yang mengidentifikasi masyarakat yang terdepolitisasi dan penalaran teknokratis sebagai karakter yang ideal untuk modernisasi yang cepat (Hadiz dan Dhakidac 2005; Heryanto 2005) dan mengadopsi beberapa wacana yang membenarkan perlunya negara yang kuat. Moertopo menerbitkan beberapa buku yang menguraikan ide-idenya tentang pembangunan pada 1970-an dan 1980-an. Yang pertama adalah *Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun* (1973). Beberapa tahun kemudian Moertopo mengalihkan perhatiannya lebih khusus pada peran budaya dalam pembangunan yang ia tuangkan dalam bukunya *Strategi Kebudayaan* (1978).

Greg Acciaioli merangkum *Strategi Kebudayaan* sebagai buku yang mengartikulasikan "teori evolusi budaya yang berkembang penuh, yang menempatkan developmentalisme dari rezim Orde Baru negara Indonesia (...) sebagai perwujudan teleologis dari proses evolusi budaya yang telah menandai masyarakat Indonesia sejak permulaannya di zaman purba" (2001:8). Dorongan utama dari *Strategi Kebudayaan* adalah untuk merencanakan perubahan di masa depan dalam kebudayaan Indonesia dalam rangka membangun kapasitas manusia dan kekuatan nasional. Definisi Moertopo tentang kebudayaan itu terkait dengan perkembangan evolusi kemanusiaan. Dia mendefinisikan kebudayaan pertama-tama sebagai bentuk "kekuatan" (1978:9) yang kemudian ia klarifikasi sebagai "potensi sumber daya manusia" (1978:9). Moertopo kemudian mendefinisikan kebudayaan sebagai "semua proses perkembangan kehidupan manusia" (1978: 10) dan akhirnya sebagai proses "humanisasi" (1978: 10). Bagi Moertopo, kebudayaan dibentuk oleh seorang manusia dalam hubungannya dengan pengaruh luar; inilah yang menyebabkan Moertopo menolak tipologi

12 Robison dan Hadiz (2004: 48) menulis bahwa "aparatus yang canggih dan meresap masuk dalam melakukan kontrol sosial dan mobilisasi dirancang pada awal tahun 1970 dalam Komando Operasi Khusus (Opsus) Moertopo, kantor intelijen dan keamanan yang paling penting dari rezim Orde Baru."

13 Krissantono (1991: 140) menyebut CSIS sebagai "dapur dan pemerintah Orde Baru."

Timur/Barat dalam teori-teori sebelumnya. *Strategi Kebudayaan* adalah latihan dalam menguraikan apa sajakah dalam unsur-unsur kebudayaan Indonesia yang perlu "dibudayakan" dan dengan demikian beroperasi sebagai rencana normatif bagi masa depan Indonesia.

Sifat utama dari Strategi Kebudayaan adalah identifikasi tentang defisiensi budaya dalam evolusi budaya Indonesia. Moertopo berpendapat:

Orde Baru harus mampu menyelesaikan tugas besar yang dihadapinya itu, yaitu membuat Indonesia menjadi subjek yang stabil, subjek yang kuat, dengan Standard pembangunan dunia. Orde Baru harus mampu melaksanakan tugas-tugas budaya yang sangat penting, melaksanakan peminjaman budaya (akulturasi) dalam perjalanan sejarah dunia baik sekarang maupun di masa depan. Ini adalah inti budaya yang harus kita rumuskan sekarang. Ini termasuk pikiran dan perencanaan yang terhubung ke kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, pembangunan ekonomi, pengembangan sistem sosial [...] kemajuan dalam bahasa dan seni dan perkembangan yang berhubungan dengan agama (1978: 36).

Moertopo (1978: 44-45) menyatakan bahwa Indonesia tidak cukup berkembang di bidang ekonomi, teknologi, dan informasi, dan bahwa ini harus menjadi fokus "akulturasi" yang akan membawa bangsa Indonesia ke level "kemanusiaan" yang dibutuhkan oleh iklim internasional dan domestik. Moertopo menjadikan pengembangan kapasitas Indonesia, dengan kata lain penciptaan subjek Indonesia modern yang ideal yang bisa memberikan kontribusi secara ekonomi, sebagai tujuan utama dari pembangunan budaya. Prioritas ekonomi negara mengesampingkan semua pertimbangan lain yang mungkin, seperti identitas budaya, pengetahuan tradisional dan gaya hidup dan pertimbangan kesamaan.

Tulisan Moertopo memberikan contoh bagaimana pembangunan dan teori pembangunan secara lebih luas mencerminkan pemahaman kolonial terhadap pemerintahan termasuk soal peran budaya dalam pemerintahan. Seperti pemerintah kolonial, Moertopo menggambarkan Indonesia sebagai bangsa yang terbelakang dan tidak mampu merespons tuntutan zaman, suatu kualitas yang dihubungkan dengan sebuah kebudayaan yang dibentuk oleh lingkungan dan iklim yang mudah. Ia menyatakan bahwa "gaya budaya yang santai jelas-jelas telah menjadi sumber utama berbagai hambatan mental yang kita alami sekarang, walaupun situasi saat ini mengharuskan masyarakat Indonesia hidup dengan budaya kerja, bahkan budaya kerja keras" (1978 : 42).



Menurut Moertopo (1978:36), situasi ini menuntut rezim Orde Baru untuk "menyelamatkan proses sejarah" dari evolusi nasional dengan mengarahkan kebudayaan nasional kepada prioritas pembangunan. Banyak teori modernisasi, sebagaimana biasa dihubungkan dengan berakhirnya kolonialisme, juga sama-sama mengenal hierarki antara cara-cara hidup yang modern dan tradisional. Liddle (1973: 181) menulis bahwa "ideologi pembangunan dalam ilmu-ilmu sosial Barat" yang diadopsi di Indonesia oleh intelektual pendukung modernisasi, pada intinya mengenal "pembedaan yang tajam antara masyarakat tradisional dan modern" dan membangun hierarki antara keduanya yang sangat mengistimewakan masyarakat modern dan mengutuk yang tradisional. Moertopo mengonsepskan otoritas negara pada dorongan "meningkatkan" modernisasi, yang melegitimasi pendekatan otoritarian dalam budaya dimana pembangunan mengasumsikan budaya tradisional sebagai terbelakang dan menghambat pengembangan.

Tulisan Moertopo telah dikaitkan dengan mazhab fungsionalis dalam sosiologi Amerika yang tergambar dari cara mereka membaca tulisan antropolog Indonesia Koentjaraningrat (Acciaioli 2001). Koentjaraningrat adalah antropolog yang paling berpengaruh Indonesia pada era Orde Baru (Hadiz dan Dhakidae 2005). Dia banyak sekali menggunakan konsep "orientasi nilai budaya" yang ia pinjam dari karya Clyde dan Florence Kluckhohn (Koentjaraningrat 2000). Para pengikut pemikiran Kluckhohns adalah bagian dari gerakan fungsionalis dalam ilmu-ilmu sosial Amerika Utara dan mendirikan markas gerakan mereka di Universitas Harvard antara tahun 1940 dan 1960.<sup>14</sup>

Memanfaatkan latar belakangnya, Koentjaraningrat (2000) menyatakan versi populer dari hubungan antara budaya dan pembangunan dalam serangkaian artikel surat kabar yang kemudian diterbitkan ulang sebagai buku kumpulan tulisan berjudul *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*.<sup>15</sup> Koentjaraningrat (2000: 32) mendahului Moertopo, dan mengikuti pemikiran kolonial Belanda, dalam menyatakan bahwa "sikap mental" bangsa Indonesia "secara umum belum siap untuk pembangunan". Artikel-artikelnya dalam *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan* kemudian memetakan arah pembangunan, yang mengidentifikasi "nilai-nilai budaya" yang perlu ditekan dan sifat-sifat yang memerlukan pengembangan. Gagasan-gagasan Koentjaraningrat itu harus dipahami dalam

14 Saya membahas metodologi Koentjaraningrat setara lebih rinci dalam bab delapan.

15 Pertama kali dicetak pada tahun 1974.

konteks tahun 1970-an dimana ilmu-ilmu sosial Indonesia sedang dibentuk ulang oleh rezim pelatihan akademis internasional yang menekankan penelitian bebas nilai dan rezim otoritarian yang menggunakan pemerintahan teknokratis untuk mengekang kritik-kritik terhadap legitimasi dan keputusannya. Vedi Hadiz dan Daniel Dhakidae menulis tentang pertumbuhan ilmu-ilmu sosial selama era Orde Baru: "Kecenderungan utamanya masih mengarah kepada pengembangan ilmu sosial yang pada dasarnya menjadi bagian tak terpisahkan dari agenda pembangunan Orde Baru yang lebih luas sejak tahun 1970 sampai keruntuhannya pada tahun 1990-an (2005: 9). Tulisan Moertopo tentang kebudayaan dibangun di atas gagasan-gagasan Koentjaraningrat, yang mengangkat otoritas ilmu-ilmu sosial untuk melegitimasi kebijakan Orde Baru.

Moertopo juga mengingatkan bahwa pembangunan ekonomi, teknologi dan ilmu dapat membawa serta bersamanya pelbagai efek negatif yang mungkin, seperti hilangnya identitas, dan munculnya konflik-konflik sosial baru (1978: 45-48). Moertopo menganjurkan bahwa proses "inkulturasi" perlu dilakukan oleh para pemimpin nasional yang melibatkan perlindungan selektif terhadap unsur-unsur budaya Indonesia dalam rangka mencegah pelbagai konsekuensi yang tidak diinginkan. Oleh karena itu, kebudayaan memainkan peran ganda dalam pembangunan. Kebudayaan mendorong bangsa Indonesia untuk memperluas kapasitas mereka untuk meningkatkan produksi ekonomi melalui adaptasi dengan teknologi dan ilmu-ilmu modern dan ia juga melindungi bangsa Indonesia dari efek negatif pembangunan. Dengan begitu, pembangunan yang dijustifikasi oleh negara otoritarian melalui misi pembudayaan masyarakat kemudian menciptakan dasar bagi kebijakan budaya otoritarian yang mirip dengan kebijakan budaya pada masa kolonial Belanda, khususnya pembenaran terhadap pembatasan kebebasan bagi masyarakat Indonesia karena dianggap sebagai penghambat bagi kemajuan mereka menuju keadaan yang berkembang secara penuh. Pembangunan juga menjadi pembenaran bagi model budaya komando yang memiliki kesamaan dengan rezim kolonial karena ia lebih mengistimewakan modernisasi daripada mobilisasi politik, tetapi juga lebih menekankan pada modernisasi yang dipimpin oleh negara ketimbang model "organik" dengan negara sebagai pengolah yang lebih disukai oleh pemerintah kolonial. Sementara Moertopo mengartikulasikan model budaya untuk negara, ini bukan untuk mengatakan bahwa kebijakan-kebijakan yang ditarik dari modelnya adalah kebijakan yang efektif. Hasil-hasil dari program pembangunan, seperti yang dieksplorasi dalam bab-bab tentang Studi Kasus,

terletak dalam rincian sehari-hari dari perencanaan dan pelaksanaan sebuah program (apa yang Tania Li sebut "pemingkiaan budaya yang tertanam dalam rincian etnografis" (Li 1999). Mocrtopo akhirnya dikeluarkan dari pusat kekuasaan pada awal Kabinet Pembangunan IV pada tahun 1983 sebagai bagian dari tindakan pembersihan Soeharto yang diduga dimotivasi oleh keinginannya untuk mengakhiri persaingan yang berlarut-larut antara elite politik (Pangaribuan 1995). Meskipun kemudian Mocrtopo absen dari politik dan pengambilan kebijakan setelah itu, namun penekanannya tentang peran budaya dalam pembangunan tetap selaras dengan kebijakan budaya dari awal 1970-an sampai sekarang. Dia kemudian meninggal pada tahun 1984.

### Wacana dan Strategi Politik Rezim Orde Baru

Sementara pembangunan dapat dianggap sebagai sebuah proses budaya yang mencakup serangkaian ide tertentu tentang budaya, metode rezim Orde Baru tentang pemerintahan juga mencakup konsekuensi-konsekuensi logis budaya atau efek yang tidak dimaksudkan oleh rezim. Bagian ini menganalisis empat wacana dan strategi pemerintah yang berbeda yang mencakup komponen-komponen budaya atau konsekuensi-konsekuensi logis budaya: pengibirian politik (apa yang oleh para analis disebut "depolitisasi"), penggunaan bahasa nasionalis Orde Baru, prinsip kekeluargaan, dan pembagian negara/masyarakat.<sup>16</sup>Sementara wacana adalah bahasa, pikiran, dan praktik di mana subjek dan objek diberikan makna, strategi meliputi unsur pilihan dalam penetapan cara, tindakan, atau prosedur dalam rangka menghasilkan solusi-solusi kemenangan. Dengan kata lain, sementara wacana membentuk makna, strategi dapat mengubah bagaimana wacana digunakan.

Rezim Orde Baru menerapkan strategi politik yang oleh para analis, seperti David Bourchier (1998), telah diberi label "depolitisasi". Depolitisasi dimulai pada awal tahun 1970-an melalui tiga metode yang digunakan oleh para pemegang kekuasaan Orde Baru untuk mengkonsolidasikan posisi politik mereka. Pertama, pemerintah yang baru menggerogoti otonomi dari kelompok-kelompok yang berpotensi memberikan oposisi yang substansial karena dukungan massa mereka dalam masyarakat. Partai-partai politik, kelompok-kelompok Islam yang besar, kelompok profesional dan serikat buruh melemah

16 Karena definisi "wacana" dan "strategi" telah disediakan dalam pendahuluan, yang dimasukkan di sini hanyalah tinjauan singkat tentang perbedaan antara keduanya.

dan tunduk di bawah kendali kroni Soeharto, yang umumnya dilakukan melalui jaringan kelompok-kelompok fungsional (Crouch 1978; McIntyre 1972). Kedua, elite Orde Baru menggunakan posisi mereka sebagai pemegang jabatan birokrasi militer untuk memperkaya diri sendiri dan pendukung mereka, dengan memastikan dukungan melalui apa yang telah dicap sebagai sistem warisan (Crouch 1979; Robison 1986). Ketiga, Soeharto membersihkan baik dari tubuh militer maupun birokrasi kemungkinan adanya oposisi, dengan menghapus setiap oposisi internal dalam pemerintahannya dan mengangkat individu-individu yang setia - yang biasanya adalah para perwira militer yang bergantung pada dukungannya - kepada untuk menduduki posisi penting di pemerintahan atau militer (Bourchier 1996; Crouch 1978).

Strategi pengebirian politik dilakukan lebih lanjut menjelang pemilihan pada tahun 1971 dan 1977 dengan cara yang merasuk lebih jauh ke dalam masyarakat Indonesia dan memperkuat hegemoni politik rezim Orde Baru dan khususnya posisi kendaraan pemilihan umumnya yaitu Golkar. Pada tahun 1970 pemerintah mengumumkan bahwa pegawai negeri sipil harus mematuhi "loyalitas tunggal" kepada pemerintah, yang mencegah birokrat bergabung dengan partai politik selain Golkar. Doktrin "massa mengambang", sebuah istilah yang diciptakan pada tahun 1971, menekankan bahwa masyarakat pedesaan dan kelas pekerja di Indonesia tidak akan terganggu oleh tugas pembangunan yang dipimpin oleh negara dengan keterlibatan politik dalam partai-partai politik (Anderson 1990b). Penghalang lain untuk partisipasi politik adalah pelarangan pada tahun 1975 untuk semua cabang partai politik di bawah tingkat kabupaten kecuali untuk beberapa minggu sebelum pemilu, yang secara efektif mencegah mereka terbentuk menjadi organisasi massa yang mampu menantang pemerintah (Crouch 1978).<sup>17</sup> Pengebirian politik dalam masyarakat Indonesia berusaha untuk melarang diskusi politik dari kehidupan sehari-hari di Indonesia pada masa Orde Baru, termasuk keterlibatan dalam ekspresi seni dan budaya. Tema dan ekspresi yang dianggap berbau "politik" diberi peringatan, dilarang dan kadang-kadang mengakibatkan penahanan dan bahkan kematian bagi yang mengusungnya.

Pengekangan ekspresi politik tidak diterapkan secara seragam untuk seluruh rakyat Indonesia dan juga tidak diberlakukan secara seragam selama

17 Rezim Orde Baru juga berusaha untuk mendepolitisasi mahasiswa menyusul protes sebelum dan setelah pemilu 1977 dan melakukan sejumlah langkah represif terhadap kelompok-kelompok mahasiswa termasuk kebijakan "normalisasi kehidupan kampus" (NKK) pada tahun 1978-1979 (Aspinall 2000).

periode Orde Baru. Para seniman yang berafiliasi dengan kelompok-kelompok yang dianggap sebagai musuh politik, seperti kelompok kiri dan Soekamois, dibunuh dan dipenjara pada tahun 1960-an dan, setelah pembebasan tahanan politik termasuk banyak seniman dan penulis yang dimulai pada tahun 1979, mereka terus saja mengalami rasa permusuhan dan dikeluarkan dari pekerjaan mereka sebelumnya (Hatley 1994). Kesenian daerah (yang saya gali di bagian keempat) mengalami perubahan langsung dalam tema-temanya yang oleh Hatley (1994) dilabeli sebagai "depolitisasi". Berbeda dengan kedua kelompok ini, kelompok-kelompok perkotaan yang memiliki aliansi dengan rezim tersebut ketika mulai memegang kekuasaan mengingat tahun-tahun antara akhir 1960-an dan akhir 1970-an sebagai masa-masa penuh dengan kebebasan berekspresi. Menyusul kerusuhan Malari tahun 1974 rezim menjadi kurang toleran terhadap perbedaan pendapat dan melancarkan serangan lain lagi pada tahun 1978 - tindakan keras terhadap perbedaan pendapat yang disertai dengan pembubaran koalisi yang membawa rezim Orde Baru semakin berkuasa. Dari tahun 1989, prospek peningkatan "keterbukaan" untuk diskusi dihidupkan oleh tokoh-tokoh Orde Baru dan ada beberapa tanda-tanda menggembirakan bahwa ada ruang untuk kebebasan berekspresi (Bourchier 1996; Hatley 1994). Akan tetapi, pelarangan pada tahun 1990 terhadap Teater Koma yang mementaskan Suksesi dan penindakan secara keras pada tahun 1992 terhadap genre pertunjukan Kethoprak Plesetan<sup>18</sup> menunjukkan bahwa ekspresi yang memperlihatkan perbedaan pendapat politik masih dilarang. Tindakan keras lain terhadap kegiatan politik mulai pada tahun 1994 dengan penutupan tiga majalah politik dan serangan pada tahun 1996 terhadap Megawati Soekarnoputri dan kantor-kantor partai politik oposisi yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Kedua, rezim Orde Baru mengartikulasikan kebijakan melalui idiom kaum nasionalis dan wacana otoritatif yang dikenal dan diterima oleh elite politik, tentara dan rakyat yang lebih luas. Juru bicara Orde Baru membuat penggunaan tertentu dari konsep dan ekspresi Soekarno dan ilmu sosial Barat melalui wacana pembangunan sebagaimana telah dieksplorasi sebelumnya. Rezim Orde Baru melakukan penggunaan yang baik atas jenis wicara yang oleh Roland Barthes disebut "mitos" (1972) yang memungkinkan rezim menghadirkan kebijakan mereka sebagai sesuatu yang tidak terkait politik (nonpolitis). Barthes

18 Ketoprak adalah bentuk teater populer di Jawa yang berkembang pada awal abad ke-20. Ketoprak Plesetan mendobrak konvensi genre seni tersebut untuk efek lucu dan untuk terlibat dalam komentar dan kritik sosial (Hatley 1994).

mengidentifikasi mitos sebagai mekanisme yang menghasilkan wicara yang "ternaturalisasi" (atau terdepolitisasi). Simbol-simbol tertentu membangkitkan memori bersama tentang, misalnya, nasionalisme atau cerita termasyhur atau sebuah kelompok etnik. Mitos adalah mekanisme yang membangkitkan memori itu dan karenanya menyembunyikan sejarah tertentu dari simbol tersebut. Barthes memberikan contoh berupa sebuah gambar seorang pemuda Afrika dalam seragam Perancis memberi salam hormat dengan kedua matanya terangkat. Bagi Barthes, gambar itu menandakan bahwa "Perancis adalah sebuah imperium besar, bahwa semua anak-anaknya, tanpa diskriminasi warna apapun, setia melayaninya di bawah bendera yang sama; konsep di balik simbol tersebut mengaburkan sejarah kolonialisme Prancis di Afrika (...) Apa yang dikaburkan oleh imperialisme Perancis juga merupakan bahasa utama, sebuah wacana faktual yang bercerita tentang pemberian hormat dari [seorang Afrika] dengan mengenakan seragam" (1972: 122). Wacana Orde Baru itu penuh dengan "mitologi" nasionalisme Indonesia, tradisi, dan pembangunan.

Kejeniusan Soekarno, sebagaimana disebutkan dalam bab sebelumnya, terletak pada kemampuannya untuk menyatukan beragam kelompok melalui penggunaannya atas bahasa dan simbol. Dukungan kuat terhadap Soekarno pada tahun-tahun awal rezim Orde Baru menjadi perhatian utama Soeharto dan para pengikutnya. Mereka merusak dukungan rakyat dengan mereposisi simbol-simbol populer Soekarno tentang identitas Indonesia. Yang paling menonjol adalah Pancasila, yang mengalami pemaknaan ulang pada tahun-tahun awal rezim Orde Baru sedemikian rupa sehingga menjadi salah satu dokumen ideologis kunci dari negara yang konservatif dan otoritarian." UUD 1945 juga ditafsirkan kembali melalui Pancasila dengan penekanan yang serupa (Bourchier 1996; Ramage 1995). Contoh ketiga adalah konsep Soekarno tentang gotong royong. Dari istilah yang semula bertujuan untuk memfasilitasi partisipasi rakyat, di bawah rezim Orde Baru konsep gotong royong menjadi cara melegitimasi program-program *top-down* melalui hubungannya dengan gaya hidup pribumi yang terandaikan (Bowen 1986).

Ketiga, wacana atau prinsip kekeluargaan merupakan unsur penting dari rasionalitas pemerintahan negara Orde Baru. Bourchier (1996: 164) menggambarkan "roh" dari kekeluargaan sebagai salah satu dari "keutuhan organik, harmoni, dan ketenangan". Dalam karya-karyanya yang lain, Bourchier

19 Proses ini telah didokumentasikan dengan baik oleh Moriil (1981) dan Ramage (1995).

(1998: 204) memberikan deskripsi yang lebih kritis tentang kekeluargaan sebagai "sebuah kata dengan nada tradisionalisme 'kenalilah tempatmu' yang statis, patriarkis dan feodal". Dasar kekeluargaan adalah model ideal dari masyarakat tradisional Indonesia yang diambil dari pengetahuan tentang adat yang didukung dan dibiayai Belanda.<sup>20</sup>

Kekeluargaan menjadi model negara untuk masyarakat Indonesia di tiga lokasi yang berbeda. Pertama, konsep kekeluargaan membangun hubungan di dalam keluarga. Teks Standard untuk mengindoktrinasi anak-anak sekolah, Pendidikan Moral Pancasila (PMP), menyatakan:

Dalam keluarga ada perasaan saling meminta dan memberikan pertimbangan dan empati. Sang ayah bekerja untuk kepentingan seluruh keluarga. Ibu merawat ayahmu dan semua anak-anak. Seringkah ayahmu menempatkan kebutuhan keluarganya di atas kebutuhan sendiri. Dia menunda membeli sepatu untuk dirinya sendiri karena ia harus membeli tas sekolah untuk kamu. Begitu juga dengan ibu (...) Ayah dan ibu melihat kamu dan kepentingan seluruh keluarga lebih penting daripada kepentingan mereka sendiri. Betapa bahagianya rumah tangga dengan ibu dan ayah seperti itu. (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 1984, dalam Bouchier 1996: 234).

Lokasi yang kedua adalah komunitas. Kekeluargaan mencerminkan gagasan bahwa masyarakat Indonesia yang tradisional (dan karenanya autentik) berjalan tanpa konflik dan dalam keadaan keseimbangan. Para pemimpin "bersatu secara spiritual" dengan komunitas mereka dan "semua orang bekerja sama dalam semangat kesatuan dengan komunitas dan kekeluargaan" (Bouchier 1997: 162). Lokasi ketiga adalah negara-bangsa. Kekeluargaan menjadi prinsip pemandu dalam hubungan negara dengan masyarakat. Manifestasi yang paling jelas dari "prinsip kekeluargaan" di tingkat nasional adalah gelar Soeharto sebagai "Bapak Pembangunan". Menurut Heryanto (1988: 20), gelar ini menekankan "sebuah 'otoritas alamiah' dan tatanan yang merangkum semua."<sup>21</sup>

Keempat, strategi signifikan dari rezim Orde Baru adalah artikulasinya tentang hubungan antara negara dan masyarakat. Pelbagai cara peleburan

20 Parker (1992: 8) menulis: "Ideologi negara Indonesia [...] menekankan visi bangsa dan negara yang terintegrasi dalam kerangka ideologis kekeluargaan."

21 Kitley (2000) menunjukkan bahwa kekeluargaan juga diperluas ke media massa milik negara dalam analisisnya tentang sinetron TVRI. *Kelujargi Rahmii*.

masyarakat ke dalam negara yang telah dicapai telah didokumentasikan dengan baik." Intinya secara singkat dikemukakan oleh Bouchier:

Pembongkaran sistem partai; korporatisasi pemuda, perempuan, petani, pekerja dan organisasi profesional; persyaratan bahwa semua organisasi sosial tunduk di bawah pengawasan pemerintah; dan proliferasi pembatasan kebebasan untuk mengatur agar semuanya konsisten dengan ide peleburan progresif masyarakat sipil ke dalam negara (1997: 176)

Michel Foucault (1991) mengidentifikasi artikulasi garis pemisah antara negara dan masyarakat sebagai strategi pemerintah yang penting. Dalam kasus rezim Orde Baru, agenda negara dianggap paling penting dan masyarakat sipil juga dianggap penting karena mereka merupakan sarana untuk mencapai agenda itu. Garis pemisah antara negara dan masyarakat menjadi kabur dengan terwakilinya kepentingan negara dan masyarakat sipil sebagai dua hal yang saling terkait. Namun demikian, dalam praktiknya rezim tidak akan membiarkan masyarakat sipil menantang artikulasinya atas kepentingan nasional. Pihak berwenang berusaha untuk memberlakukan seketat mungkin peraturan tentang lembaga-lembaga masyarakat sipil (termasuk intervensi dalam hal pengangkatan pejabat dan melarang organisasi) dan setiap tindakan yang oleh pihak berwenang dianggap sebagai kritik terhadap tindakan negara atau penghalang untuk tercapainya tujuan negara diberi label antisosial dan anti-Indonesia. Artikulasi Orde Baru tentang hubungan negara-masyarakat, seperti kekeluargaan, digunakan untuk membenarkan penindasan yang dibahas dalam bagian sebelumnya.

Menjelajahi wacana dan strategi yang telah memberikan gambaran kebijakan budaya memberikan gambaran parsial tentang bagaimana rezim Orde Baru mengartikan tugas pemerintah. Philpott menulis:

Teknik, teknologi, dan rasionalitas dari Orde Baru adalah bentuk khusus dari penyelenggaraan pemerintahan negara, dengan "pembangunan" sebagai motif utamanya. Hal ini memerlukan pemikiran tentang otoritarianisme Orde Baru sebagai suatu kegiatan yang membuat pemerintahan dapat dipikirkan

22 Tenung korporatisme di Indonesia, lihat MacIntyre (1991)). Tentang partai politik, lihat Ward (1973), Ricklefs (2001) dan Mackie dan MacIntyre (1994). Tentang struktur hukum (yang dimulai dengan Ketetapan MPRS No. XX/1966). lihat Bouchier (1996). Tentang parlemen, lihat pembahasan Feith (1968a) tentang Sidang MPRS pada Maret 1966.



dan dipraktikkan sebagai seni yang tergantung pada pengetahuan khusus untuk memberikan bentuk pada domain yang ingin diaturnya, daripada memperlakukannya dalam istilah kelembagaan (2000: 167)

Kebijakan budaya diberi bentuk dalam rasionalitas pemerintahan rezim Orde Baru. Ketika rezim Orde Baru berkuasa pada 1965-1966 ia menghapus banyak wacana yang telah membicarakan kebijakan budaya sejak kemerdekaan dan khususnya selama Demokrasi Terpimpin. Sesudah lenyapnya mobilisasi politik, konsep "kepribadian bangsa" dan tujuan menciptakan sebuah masyarakat sosialis telah menjadi pusat kebijakan budaya sejak tahun 1959.

Pembenaran baru untuk kebijakan budaya adalah peran kebudayaan dalam pembangunan, yang menjadi wacana kunci pemerintah pada tahun 1969 dan tetap penting di seluruh jabatan kementerian selama masa kekuasaan rezim. Depolitisasi adalah alat penting dari rezim yang diberlakukan dalam hubungannya dengan pembangunan dan dibenarkan melalui kekeluargaan dan konseptualisasi terkait tentang hubungan antara negara dan masyarakat. Depolitisasi sangat membatasi praktik-praktik budaya dari semua kelompok kendatipun beberapa periode di era Orde Baru menawarkan kelompok-kelompok tertentu lebih banyak ruang untuk ekspresi budaya daripada yang lain. Secara khusus, periode awal Orde Baru dari tahun 1966 sampai akhir 1970-an menyediakan bagi para seniman kontemporer yang telah di antara pendukungnya suatu ruang dimana mereka bisa mempraktikkan seni mereka dengan derajat kebebasan tertentu daripada yang telah absen sejak awal 1950-an seperti yang akan saya jelajahi di bagian berikutnya. Kebebasan bagi kelompok ini dibatasi pada tahun 1978 dan, kendatipun ada janji-janji soal "keterbukaan" pada akhir tahun 1980-an, dibatasi hingga Soeharto jatuh pada tahun 1998. Demikian pula, bahasa Orde Baru ditegaskan lebih keras pada waktu yang berbeda, khususnya pada akhir tahun 1970-an dan pada tahun 1980-an. Misalnya, pada tahun 1982-1984 Soeharto berhasil mendesak agar Pancasila menjadi satu-satunya filosofi (asas tunggal) dari semua organisasi sosial-politik dalam menghadapi ketidakpuasan dari kelompok-kelompok Islam.

Implikasi dari strategi yang dibahas di sini adalah cara mereka mendukung kembalinya model budaya komando dalam hal penetapan kebudayaan. Mengecilkan perbedaan pendapat, merangkul gagasan tentang adanya hubungan organik antara negara dan masyarakat, dan menghapus batas-batas

antara negara dan masyarakat semuanya merupakan langkah-langkah yang mendukung gagasan bahwa negara dapat dan harus secara aktif membentuk kehidupan budaya lebih daripada meninggalkannya pada mekanisme pasar. Namun demikian, negara tidak mengembangkan ide-idenya dalam ruang hampa. Walaupun rezim telah direpresentasikan sebagai pihak yang melakukan pembuatan keputusan secara independen dari aktor-aktor non-negara, seperti halnya kebijakan perdagangan dan industri dipengaruhi oleh bisnis (MacIntyre 1990), dalam kenyataannya kebijakan budaya resmi juga dipengaruhi oleh kelompok-kelompok non-negara dan para pekerja budaya. Secara khusus, selama bagian awal dari masa Orde Baru ketika kelompok-kelompok ini berada pada masa paling populer dan energik, ide-ide dan agenda mereka memberikan pengaruh atas debat dan wacana budaya.

#### Komunitas Seni Pan-Indonesia dan Rezim Orde Baru

Istilah humanisme universal dibangun selama perdebatan tentang kehidupan dan karya Chairil Anwar, seorang penyair muda yang aktif di Jakarta selama Perang Kemerdekaan Indonesia, dan sekelompok penyair dan penulis yang mengitarinya kala itu (Foulcher 1993a). Sebuah kelompok pekerja budaya yang terjalin secara longgar yang adalah rekan-rekan Chairil mengeluarkan pernyataan pada tahun setelah kematian Chairil pada tahun 1949 yang dikenal sebagai Surat Kepercayaan Gelanggang. Mereka menyatakan secara tegas dan jelas komitmen mereka terhadap universalisme dalam kata-kata pembuka dari pernyataan tersebut: "Kita adalah ahli waris sejati dari kebudayaan dunia dan harus melestarikan kebudayaan ini dengan cara kita sendiri." Konsep humanisme, yang didefinisikan sebagai "suatu keyakinan bahwa masalah kemanusiaan berawal mula dalam kodrat manusia yang universal" (Foulcher 1993b: 240) juga dipertautkan dengan Chairil dalam artikel-artikel yang ditulis setelah kematiannya. Pada tahun 1951, H.B. Jassin, seorang kritikus sastra yang kemudian terlibat erat dengan Manikebu, mendefinisikan humanisme universal untuk merangkum pemikiran Chairil dan para penulis lain yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan Generasi '45. Ketika tantangan radikal menguat, humanisme universal - yang dipahami sedikit berbeda pada tahun 1960-an yang tercermin dalam pernyataan bahwa "otonomi seniman sebagai individu, bebas dari keterlibatan politik, adalah prasyarat untuk pencapaian estetika yang sejati" (Foulcher 1993b: 246) - menjadi semacam jargon bagi para seniman liberal

yang tidak setuju dengan Lekra. Posisi mereka kemudian semakin terpinggirkan oleh Soekarno, Lekra, dan PKI selama periode Demokrasi Terpimpin.

Seperti yang telah dibahas secara singkat dalam bab sebelumnya, pada September 1963 majalah *Sustm* menerbitkan Manifestasi Kebudayaan (Manikebu) yang menggariskan perlawanan dari sekelompok seniman dan penulis "humanis universal" yang berjumlah dua puluh satu orang kepada kelompok nasionalis radikal yang memiliki posisi dominan. Para penandatangan Manikebu meliputi H.B. Jassin, Wiratmo Soekito, Trisno Sumardjo, Gocnawan Mohamad, Aricf Budiman, dan Taufiq Ismail (Mohamad 1993). Posisi penandatangan Manikebu yang terpinggirkan itu dalam tiga tahun berikutnya malah mendominasi pemikiran komunitas seni di Indonesia. Para pendukung humanisme universal (mulai sekarang disebut kaum humanis universal) berada pada posisi paling padu untuk menentang nasionalisme radikal setelah diterbitkannya Manikebu pada tahun 1963 dan selama tahun-tahun awal rezim Orde Baru. Mereka merupakan kelompok yang terajut secara longgar, alih-alih sebagai faksi seniman modern yang terorganisasikan dengan baik, yang cenderung berkarya di bidang-bidang seni pan-Indonesia (seperti sastra Indonesia, teater kontemporer, seni rupa kontemporer dan genre musik tertentu).

Aliansi pertama yang menonjol antara tentara dan kaum humanis universal terjadi sekitar waktu Manikebu ditandatangani. Nilai penting dan luasnya kontak merupakan poin yang banyak diperdebatkan.<sup>21</sup> Namun demikian, semua komentator setuju bahwa tentara mensponsori dan memfasilitasi Konferensi Karyawan Pengarang Indonesia di tengah-tengah perdebatan yang sedang berlangsung pada Maret 1964. Kaum humanis universal bersekutu dengan tentara melawan kelompok yang mendukung Soekarno. Dalam menghadapi serangan ganas, tidaklah mengejutkan ataupun tidak salah bagi kaum humanis universal untuk mencari perlindungan dari satu-satunya kelompok yang cukup kuat untuk melawan PKI, Lekra, Soekarno dan sekutu mereka. Dengan demikian, Manikebu memiliki fungsi politik. David Hill (1984: 33) melaporkan pernyataan kritikus budaya dan akademisi Arief Budiman untuk sebuah

23 Analisis tentang Manikebu telah dilakukan oleh sejumlah pengamat politik budaya Indonesia termasuk Foulcher (1986). David Hill (1984). Maier (1987) dan Mohamad (1988). Kendatipun tidak semua penandatangannya terkait dengan militer, beberapa di antaranya mengakui hubungan tersebut. Wiratmo Soekito (Soekito 1981, 1982. dalam D.T. Hill 1984). penulis utama Manikebu, kemudian mengaku bekerja "sukarela" untuk dinas rahasia angkatan bersenjata dalam waktu menjelang dan setelah Manikebu.

konferensi tentang Manikebu pada bulan Oktober 1982 bahwa "manifesto tidak bisa dilihat sebagai hal yang netral karena ia merupakan titik simpul bagi kaum anti-Komunis yang mencari dukungan militer untuk mengamankan posisi ideologis mereka." Humanisme universal dan militer telah membentuk sebuah titik simpul tersebut.

Aliansi menjadi lebih konkret dalam suasana dramatis Jakarta dalam beberapa hari setelah percobaan kudeta. Para seniman humanis universal menjadi bersekutu erat dengan para seniman muda yang terkait dengan gerakan mahasiswa dan intelektual modernis yang telah dibahas di atas. PKI gencar berjuang untuk mendapatkan dukungan dari orang-orang berpendidikan universitas yang sebagian besar berasal dari keluarga elite dan yang beranggapan bahwa PKI-lah yang terutama bertanggung jawab atas korupsi dan kemunafikan selama Demokrasi Terpimpin (McVey 1990). Sebuah contoh dari keterkaitan antara ketiga kelompok tersebut adalah majalah sastra *Horison* yang mulai diterbitkan pada bulan Juli 1966. *Horison* telah digambarkan sebagai "pelopor sastra gerakan mahasiswa pada masa itu" (D.T. Hill 1993: 252). Dengan memposisikan dirinya sebagai humanis dan pembela kebebasan kreatif, *Horison* secara keras mencanangkan wacana anti-Soekarno dan anti-komunis. Dewan redaksi terdiri dari penandatanganan Manikebu (Jassin, Zaini, Taufiq Ismail, dan Arief Budiman) dan dipimpin oleh orang yang berpandangan dan berposisi serupa yaitu Mochtar Lubis. Puisi Taufiq Ismail, ia sendiri masih berstatus mahasiswa kala itu, sangat persis menangkap kegeraman dalam gerakan mahasiswa tahun 1966 dimana ia sangat menonjol pada rapat-rapat dan siaran dan liputan pers. Komitmen yang mirip dengan model artistik Barat dan pembangunan sosial mengeratkan hubungan antara kelompok yang awalnya dibangun karena semakin meningkatnya kegelisahan terhadap kebijakan nasionalis radikal Soekarno. Setelah terpinggirkan di dalam Front Nasional Soekarno, kedua kelompok tersebut menjadi semakin terkenal selama aksi pembubaran secara brutal organisasi-organisasi berhaluan komunis dan pada awalnya bersekutu dengan rezim Orde Baru yang baru terbentuk.

Kaum humanis universal dan rezim Orde Baru bukanlah sahabat yang merasa nyaman satu sama lain. Komitmen humanisme universal terhadap integritas artistik dan nilai penting yang ia tempatkan pada kemerdekaan tidak dengan sendirinya memudahkan ia untuk duduk di samping cita-cita rezim Orde Baru tentang terbentuknya rakyat yang bermental jongos dan tidak aktif dalam politik dan penekanan pada model budaya komando dalam hal

penetapan kebudayaan. Setelah pada awalnya bersekutu, beberapa seniman mulai mengkritik rezim pada akhir tahun 1960-an karena pelanggaran hak asasi manusia atas mantan musuh mereka bersamaan dengan adanya perubahan sikap para intelektual modernis (Southwood dan Flanagan 1983). Rezim Orde Baru menoleransi perbedaan pendapat dari para mantan pendukungnya hingga taraf tertentu. Misalnya, puisi-puisi Rendra yang populer dan kritis secara politik tetap ditoleransi pada tahun 1970-an. Namun demikian, iklim politik yang berubah setelah pemilu nasional pada tahun 1977 menyebabkan penekanan terhadap pembangkangan; Rendra pun dipenjara pada tahun 1978 dan kemudian dilarang tampil dalam acara-acara publik selama tujuh tahun. Arief Budiman juga konsisten kritis terhadap negara melalui pers nasional dari akhir tahun 1960-an seperti halnya juga para seniman dan intelektual lainnya.

Undakan kaum humanis universal yang aktif dalam politik pada masa itu dapat dicirikan sebagai pembangkangan atau perbedaan politik yang dapat ditoleransi dari mantan sekutu dalam batas-batas yang dapat diterima." Sama seperti gerakan mahasiswa, mereka melihat diri mereka sebagai "kekuatan moral" ketimbang sebagai kekuatan politik. Mereka diizinkan untuk beroperasi di dalam "lorong pembangkangan" dengan batas tertentu kecuali satu yang dianggap terlalu sempit sampai periode "keterbukaan" yang dimulai pada akhir 1980-an. Oposisi mereka adalah "politik yang murni ekspresif" yang tidak berfokus pada transformasi tatanan sosial, mobilisasi massa atau pengembangan kelompok-kelompok yang aktif secara politik (Aspinall 2000: 37). Tentu saja harus diingat bahwa banyak pendukung humanisme universal tidak secara terbuka menunjukkan adanya komitmen politik yang sungguh-sungguh, entah dalam pekerjaan mereka ataupun hal lain. Ketika seorang humanis universal membuat pernyataan politik, ia melakukannya lebih sebagai individu daripada sebagai wakil dari kelompok tertentu.

Munculnya humanis universal secara historis terkait dengan munculnya rezim Orde Baru. Hubungan politik dibentuk sekitar Manikebu dan dukungan kaum humanis universal atas rezim baru awalnya terang-terangan dan teguh dalam harapan membangun lingkungan yang bebas untuk ekspresi artistik. Mereka mendapat dukungan dari rezim melalui pelembagaan posisi mereka dan diterimanya mereka sebagai elemen sah (kendatipun pada waktu itu lebih

24 Saya mengambil ide tentang pembangkangan dari Aspinall (2000). Banyak analisis tentang gerakan mahasiswa dan intelektual selama periode awal Orde Baru yang relevan dengan humanis universal karena korelasi mereka yang dekat dan kesamaan pandangan.

bersifat ditoleransi) dari masyarakat Indonesia. Mereka juga memiliki beberapa kesamaan dengan metode pemerintahan dari rezim Orde Baru. Yang terutama menonjol adalah: (1) penyangkalan mereka terhadap politik-massa; (2) posisi apolitis dari banyak humanis universal; (3) estetika artistik mereka yang memberikan pilihan kepada seni yang menggembirakan secara rohani (versi yang diadopsi dalam kebijakan budaya dari rezim baru yang akan dibahas dalam bab berikutnya); dan (4) penentangan mereka terhadap komunisme. Kendatipun tidak terkait dengan program politik rezim seperti yang dilakukan Lekra dan LKN di bawah Soekarno, mereka diizinkan untuk mendominasi komunitas seni selama bertahun-tahun dan mendapat dukungan kelembagaan melalui posisi-posisi di universitas dan sekolah-sekolah tinggi seni, hibah dari pemerintah dan akses yang tertutup bagi para mantan nasionalis radikal.<sup>25</sup>

Sebuah contoh penting tentang pelembagaan humanisme universal adalah pembentukan Taman Ismail Marzuki (TIM). TIM segera menjadi tempat pertunjukan paling menonjol di Indonesia setelah didirikan pada tahun 1968 dan menjadi tuan rumah dari lebih banyak pertunjukan dan penonton daripada yang diselenggarakan di tempat lain di Indonesia pada 1970-an. TIM adalah tempat dilangsungkannya berbagai festival dan konferensi nasional, teater paling populer dan pertunjukan tari dan diskusi tentang seni dan budaya yang diliput secara luas. TIM dibentuk atas kreasi bersama antara Mayor Jenderal Ali Sadikin, gubernur yang ditunjuk Soekarno untuk DKI Jakarta, "dan para seniman yang terkait dengan Manikebu."<sup>27</sup> Kaum humanis universal mendominasi panitia formatur, Akademi Jakarta, Dewan Kesenian Jakarta, dan Badan Pekerja Harian Dewan Kesenian Jakarta yang dibentuk untuk mengatur dan menjalankan TIM. Sesuai dengan prinsip humanis universal, para seniman yang terlibat menginginkan, sebagaimana tercantum dalam program untuk peresmian pendirian TIM, sebuah pusat kreativitas seni yang kosmopolitan dan kebebasan dimana "seni tidak akan pernah lagi tunduk

25 HiU (1984: 1) menulis: "Pada tahun 1968 [seniman] yang berbagi nilai dengan kekuatan politik menyingkirkan semua oposisi kiri berkat dukungan pemerintah dan menegakkan hegemoni budaya mereka dari pangkalan mereka di ibu kota."

26 Kendatipun ada koneksi antara Sadikin dengan Soekarno, ia tetap menjabat sebagai gubernur DKI Jakarta hingga tahun 1977. Setelah masa jabatannya, Sadikin menjadi lebih kritis secara terbuka terhadap rezim Orde Baru dan menjadi salah satu penandatanganan terdepan dari "Petisi Lima Puluh" pada Mei 1980.

27 Proses penciptaan TIM telah ditinjau ulang beberapa kali. Lihat Effendi (2001). Hill (1993). dan Mohamad (1993). Untuk pandangan resmi, lihat Murgiyanto (1994b).

pada dan alat dari percekcoan politik dan penindasan"<sup>28</sup> ("Peresmian Pusat Kesenian Jakarta Taman Ismail Marzuki" 1968: 26), yang kemudian membuat penulis drama dan aktor terkemuka Umar Kayam menggelari TIM sebagai "oasis budaya" (Wahono 1994a: 47). Metafora ini mendapatkan sisi gelapnya jika kita mempertimbangkan peristiwa brutal yang menyertai pembangunan TIM, ketiadaan kelompok kiri dan perubahan dalam bentuk-bentuk kesenian komunitas yang dibahas pada bagian berikutnya.

Menurut peneliti Bisri Effendi (2001), tiga masalah yang mendominasi diskusi tentang pembentukan TIM adalah: (1) ancaman keterlibatan artis sayap kiri di TIM; (2) kekhawatiran akan intervensi birokrasi; dan (3) masalah bagaimana membentuk dan mengelola sebuah pusat kebudayaan. Perhatian pertama tercermin dalam ketidakhadiran seniman yang dipaksakan yang mendukung Soekarno di dalam TIM selama bertahun-tahun (D.T. Hill 1993). Kendatipun banyak humanis universal tampaknya dengan mudah telah mendamaikan kontradiksi yang jelas dalam kebebasan artistik dengan membatasi ekspresi, peminggiran para seniman sayap kiri ini tidak sesuai dengan komitmen beberapa humanis universal lain atas kebebasan berekspresi. Misalnya, (1969) artikel Arief Budiman di harian */Co/npaimengkritikTIM* karena mengesampingkan kelompok seniman kiri dari lembaga-lembaga kesenian yang baru. Isu kedua tidak begitu mudah diatasi. Ketika Sadikin menjabat sebagai gubernur, para seniman menikmati tingkat kebebasan kreatif yang besar berkat bantuan keuangan dan politik yang diberikannya (kendatipun pada beberapa kesempatan Sadikin sendiri turun tangan untuk meminta pelarangan beberapa pertunjukan (Mohamad 1993)). Namun demikian, pergantian gubernur ternyata malah membawa tekanan politik dan keuangan yang baru untuk TIM, yang mengubah ekologi sebagai "oasis budaya". Negara, melalui pemerintah Provinsi DKI Jakarta, semakin banyak melakukan intervensi dalam penunjukan atau pengangkatan anggota-anggota Dewan Kesenian Jakarta, yang menggunakan kewenangannya untuk mempengaruhi inklusi dan eksklusi di ruang pertunjukan nasional yang utama. Intervensi yang lebih besar bahkan

28 Pernyataan lain dalam program tersebut mengkonfusi sentralitas humanisme universal. Misalnya: "Tujuan masa kini adalah untuk kehidupan artistik yang bebas selamanya dari kecenderungan yang menyedihkan dari masa lalu dan sebaliknya untuk mempromosikan iklim sosioartistik yang tidak mengenal kedudukan politik dan mengakui tanggung jawab nyata seniman" ("Peresmian Pusat Kesenian Jakarta Taman Ismail Marzuki" 1968:25). Bahasan Goenawan Mohamad (1993) tentang TIM pada tahun 1977 adalah contoh lain, berdasarkan pada penilaian umum (sering tidak menarik) atas prestasi TIM terkait dengan tujuannya untuk memperjuangkan "kebebasan kreatif".

terjadi pada tahun 1980-an dan 1990-an. Ketika Hazil Tanzil menjabat sebagai Manajer Umum TIM (1982-1990), ia membuat TIM sejalan dengan sistem manajemen sumber daya manusia yang dipekerjakan oleh Provinsi DKI Jakarta dan menjadikan para karyawan TIM sebagai pegawai negeri sipil (Murgiyanto 1994a). Pada tahun 1991, manajemen TIM dibuat semakin menjauh dari tim manajemennya yang asli, yaitu Dewan Kesenian Jakarta, dan dilimpahkan kepada Yayasan Kesenian Jakarta, yang dibentuk pada tahun 1989 dalam upaya untuk mengatasi kekurangan dana melalui kerja sama dengan sektor swasta (Gondomono dan Murgiyanto 1994; Wahono 1994b).<sup>29</sup>

Akan tetapi, intervensi pemerintah tidak mengurangi malahan memperkuat dominasi humanisme universal. Hill menulis:

Meskipun ada gesekan sporadis antara DKJ dan pemerintah, seolah-olah karena "kemandirian" TIM. keberadaan Pusat Kesenian, tidak kurang, merupakan tanda dukungan pemerintah yang resmi untuk aliran budaya Indonesia yang telah menjadi dominan setelah penghancuran golongan kiri pada tahun 1966. Setelah mendapatkan restu dan pendanaan pemerintah untuk Pusat Seni, para seniman ini mendominasi kehidupan sastra dan seni Indonesia "Orde Baru" dari basis mereka di pusat nasional seni pertunjukan (1993: 250).

Terlepas dari gagasan kaum humanis universal dan kekuatan institusional mereka dibandingkan dengan kelompok lain, memiliki ruang artistik yang dijalankan oleh seniman belum menghasilkan versi populer kebudayaan nasional. Sebaliknya, setelah keberhasilan awal, kesenian di TIM telah semakin terisolasi dari rakyat dan penentuan budaya menjadi semakin didominasi oleh perusahaan-perusahaan komersial (D.T.Hill 1993). TIM sendiri tidak beroperasi dalam ruang hampa, lepas dari perubahan sosial yang lebih luas. Penurunan angka kehadiran pada 1980-an dan 1990-an memaksa TIM untuk membuka diri terhadap usaha-usaha komersial seperti pendirian kompleks bioskop, toko kerajinan dan manajemennya menjadi semakin berorientasi pada upaya menarik modal swasta. Selain itu, pandangan kaum humanis universal (yang berurat akar di banyak pembentukan seni) ditantang oleh perkembangan

29 Perubahan ini diperiksa secara lebih rinci dalam bab tujuh dalam konteks penyebaran Dewan Kesenian yang disponsori negara di seluruh Indonesia.



perspektif alternatif seperti Gerakan Seni Baru (Supangkat 1990, 1994) dan sastra kontekstual [Foulcher 1987]).<sup>w</sup>

Sementara humanisme universal tidak "digunakan" oleh rezim Orde Baru, kaum humanis universal tidak berperan dalam mengisi ruang budaya yang diciptakan melalui penghapusan elemen komunitas seni yang berafiliasi dengan kaum kiri dan Soekarno. Sebagai sebuah wacana yang menghasilkan serangkaian gagasan tentang kebudayaan, humanisme universal menghasilkan pemahaman sendiri tentang peran seniman dan ekspresi kultural dalam masyarakat yang dapat dibedakan dari wacana pemerintah rezim Orde Baru. Namun demikian, hubungan antara pendukung humanisme universal dan rezim Orde Baru menciptakan titik kontak dan saling mendukung yang tidak boleh diabaikan. Kaum humanis universal tidak memiliki keraguan dalam menyatakan bahwa penghancuran kaum kiri adalah sesuatu yang sudah selayaknya terjadi dan bergerak cepat untuk memberangus warisan mereka dengan menegaskan versi mereka sendiri dalam hal sejarah dan ide-ide tentang kebudayaan. Yang juga penting adalah tumpang tindih antara watak humanisme universal dan metode pemerintahan rezim yang memfasilitasi pengadopsian unsur-unsur humanisme universal, seperti komitmen untuk seni yang bersemangat spiritual dan kebebasan dari politik (tapi bukan kebebasan dari ekspresi politik atau kreatif), ke dalam kebijakan budaya Orde Baru. Masa-masa paling berpengaruh dari kaum humanis universal adalah antara tahun 1960-an dan 1970-an ketika rezim merumuskan kebijakan budayanya. Penurunan disebabkan oleh tindakan keras terhadap perbedaan pandangan politik pada akhir tahun 1970-an, yang disertai dengan penurunan angka kehadiran serta meningkatnya campur tangan provinsi dalam tata kelola di TIM dan tantangan dari perspektif-perspektif alternatif dalam kesenian. Akan tetapi, para pendukung humanisme universal terus mendominasi pembentukan seni (termasuk keterlibatan dalam TIM), sementara seni yang kritis secara politik semakin tersisih. Sepanjang waktu ini, kebijakan ekonomi Orde Baru membuka Indonesia bagi perusahaan-perusahaan multinasional dan ekonomi pun mulai berkembang sangat pesat. Pasar semakin menjadi penyedia barang-barang budaya bagi mayoritas masyarakat Indonesia pada tahun 1980-an dan 1990-an, yang memenangkan persaingan dengan

30 Untuk pembahasan tentang ekspresi budaya di Indonesia selama masa Orde Baru dengan fokus pada keadaan praktik-praktik budaya yang kritis, lihat Hatley (1994). Hatley menunjukkan bahwa seni politik masih tetap dipertunjukkan kendatipun dalam posisi terpinggirkan.

bentuk-bentuk budaya pan-Indonesia dan praktik-praktik kebudayaan etnik pribumi.

### Kebudayaan Etnik Pribumi

Pembentukan wacana kebudayaan nasional terkait erat dengan pembentukan wacana lain yang semakin menonjol selama Orde Baru: kebudayaan etnik pribumi. Kebudayaan etnik pribumi secara kolektif dikenal di Indonesia dengan istilah suku bangsa, yang diterjemahkan secara harfiah sebagai "bagian dari bangsa". Sementara masing-masing kebudayaan etnik merupakan rangkaian wacana dengan sejarah, kelompok, dan konflik yang terpisah satu sama lain, istilah suku bangsa mendapat makna bahwa mereka tunduk pada satu rangkaian tekanan nasional dan kegunaan yang sama karena mereka juga dianggap sebagai kebudayaan nasional, terutama ketika dikaitkan dengan unit politik (seperti provinsi, kota, atau kabupaten). Diskusi tentang identitas etnik pribumi pada bab sebelumnya telah menunjukkan bahwa ia telah menjadi elemen penting pemerintahan sejak era kolonial. Kebudayaan etnik pribumi menjadi salah satu titik fokus pusat dalam kebijakan budaya era Orde Baru jauh melebihi nilai pentingnya selama Demokrasi Terpimpin. Bagian ini menjelaskan kesinambungan sejarah dan patahan-patahan antara era sebelumnya dan era Orde Baru tentang bagaimana kebudayaan etnik digunakan dalam program-program pemerintah. Saya akan menjelajahi dua bidang, bentuk-bentuk kesenian daerah dan representasi resmi dari pluralisme budaya.

Karena peristiwa traumatik pada awal era Orde Baru, banyak bentuk kesenian daerah menjadi vakum, khususnya di Jawa, sampai awal tahun 1970-an. Sebelum tahun 1965, partai politik memanfaatkan hubungan antara komunitas dan kesenian lokal dalam upaya mereka untuk membangun dukungan dan konsensus untuk program mereka. Skala dan tingkat kebrutalan serangan yang mengikuti peristiwa 1965 tersebut menyebabkan banyak seniman khawatir akan hidup mereka jika mereka memiliki afiliasi, bagaimanapun renggangnya afiliasi tersebut,"atau bahkan jika bentuk kesenian mereka memiliki afiliasi

31 Pengalaman seorang dalang wayang perempuan, Bardijati, menunjukkan tingkat represi tersebut (Antariksa 2001). Bardijati populer di Jawa Tengah sebelum tahun 1965. Dia adalah anggota Lekra tetapi, perlu dicatat, tidak akrab dengan ideologi Lekra dan bukan seorang pemimpin Lekra. Bardijati dan suaminya ditangkap empat hari setelah Gestapu. dipenjarakan selama delapan belas bulan dan banyak barang miliknya termasuk wayang dan gamelan "dipinjam" setara permanen oleh militer. Dia tidak diizinkan untuk tampil lagi sampai menerima otorisasi resmi pada tahun 1976 dan sejak waktu itu

dengan organisasi-organisasi berhaluan kiri.<sup>32</sup> Ketika kelompok-kelompok seni mulai tampil lagi pada awal tahun 1970-an, mereka melakukannya dengan dukungan birokrasi atau militer (Effendi 1998; Hatley 1994; Van Groenendael 1985). Negara menggantikan partai-partai politik sebagai sponsor penting bagi kesenian daerah dan mulai semakin mengintervensi teknik-teknik pertunjukan. Naskah-naskah pertunjukan juga menjadi semakin selaras dengan prioritas rezim. Sebuah wawasan tentang peran rezim untuk kesenian daerah dapat diperoleh dari enam kode etik dari asosiasi dalang Ganasidi, yang dibentuk pada tanggal 12 Juli 1969. "Ganasidi sendiri merupakan inisiatif dari Mayor Jenderal Surono, Panglima Komando Daerah Militer Diponegoro yang meliputi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang memiliki keinginan untuk menjaga dalang "dari dosa politik masa depan [dan] meningkatkan tingkat kesenian tersebut dan gaya pertunjukan [...] sehingga semua ini bisa memberikan kontribusi positif bagi perkembangan bangsa Indonesia" (Van Groenendael 1985: 146).

Bentuk-bentuk kesenian daerah diubah dengan menggunakan mereka sebagai sarana komunikasi antara rezim dan warga negara biasa. Perubahan bentuk kesenian daerah terjadi karena tiga proses yang saling terkait. Pertama, seperti yang ditunjukkan di atas, muatannya langsung diubah melalui penyisipan slogan dan pelajaran pembangunan. Militer dan Direktorat Kebudayaan

hingga saat ini dia belum menerima pengakuan dan pendapatan yang sebelumnya petuah dia dapatkan dari bakatnya itu.

32 Lihat Hatley (1994), Effendi (1998). Widodo (1995) dan Hefner (1987) untuk laporan tentang pengaruh peristiwa politik 1965 terhadap kesenian daerah.

33 Enam Aturan Etika dan Dw>-Warsa Ganasidi ini (Ganasidi 1971. Van Groenendael 1985):

1. Dalam menunaikan tugasnya sebagai seorang konselor dan pendidik, dalang adalah pelayan masyarakat. Sebagai penyedia hiburan yang sehat, tugas adalah pertama-tama untuk mendukung rakyat dalam perjuangan untuk mencapai kesejahteraan sosial dan keamanan, dan kedua untuk meningkatkan moral bangsa Indonesia.
2. Sebagai pelayan negaranya, dalang mempunyai tugas untuk mendahulukan Kepentingan Nasional dengan menghormati Pancasila dan UUD 1945 dan menaati dan mengamati pengamalannya sesuai dengan kebijakan pemerintah,
3. Sebagai seorang pelayan kebudayaan Indonesia, maksudnya, sebagai seseorang yang mengabdikan pada pelestarian orisinalitas dan kemurnian kebudayaan Indonesia, dalang berkewajiban untuk melakukan sekuat tenaga dan membantu dalam pengembangan seninya, yang selaras dengan kemajuan rakyat Indonesia.
4. Dalam kehidupan pribadinya, adalah tugas dalang untuk menjaga martabat bidangnya dan mengaplikasikan seninya dalam praktik, serta mencurahkan energinya untuk menguasai semua aspek seninya.
5. Sebagai pemimpin pertunjukan, dalang berkewajiban mengawasi moral seluruh anggotanya, selain menghormati dan membela kebudayaannya.
6. Adalah tugas dalang untuk mempromosikan kerja sama dan harmoni di antara para seniman dan menghindari semua hal yang mungkin mengarah pada konflik.

memastikan bahwa "aktor dan penyanyi memasukkan pesan pemerintah ke dalam naskah/dialog dan lirik lagu mereka" (Yampolsky 1995: 711). Kedua, rezim mencegah munculnya topik-topik dan diskusi terkait politik. Tema-tema politik dihapus dan digantikan dengan cerita-cerita generik dan yang tidak bernada menyerang serta dengan pesan-pesan yang mendukung pembangunan. Ketiga, proses luas perbaikan berlangsung, termasuk mengurangi waktu pertunjukan, dengan menggunakan bahasa Indonesia dan mengubah unsur-unsur yang dianggap "tidak bermoral". Philip Yampolsky (1995: 711) menyebut "penghormatan" sebagai "esensi dari gagasan peningkatan kualitas artistik". Analisis tentang wayang golek oleh Andrew Weintraub (2004b) selama periode ini memberikan contoh tentang sejauh mana pengaruh kebijakan tersebut. Dia berpendapat bahwa dalang menjaga keseimbangan antara tekanan negara yang membutuhkan dukungan rakyat dengan harapan dan keinginan khalayak. Dua hasil dari keseimbangan ini adalah bahwa dalang mengembangkan gaya pertunjukan yang berbeda untuk kepentingan negara, dan pesan-pesan pembangunan dimasukkan ke dalam pertunjukan bersamaan dengan lelucon dan kritik yang diinginkan khalayak. Perubahan ini akan dibahas lebih lanjut dalam bab berikutnya dan dalam kedua studi kasus dalam Bagian II.

Sementara rezim Orde Baru bekerja keras untuk menghapus wacana Demokrasi Terpimpin, model yang digunakannya untuk mengelola kebudayaan etnik pribumi sangat mirip dengan yang digunakan oleh rezim sebelumnya itu. Sebuah proses perbaikan termasuk perhatian terhadap moralitas tetap sentral bagi perlakuan rezim terhadap bentuk-bentuk dan slogan kebudayaan daerah yang terus dimasukkan ke dalam pertunjukan. Sama seperti identifikasi yang dilakukan McVey (1986) untuk LHKRA, proses ini merupakan kelanjutan dari agenda reformasi kelas menengah terkait dengan budaya urban yang kuat secara politik. Bentuk-bentuk seni yang mengungkapkan identitas daerah dan nasional tidak bisa dilihat pada kedua periode tersebut untuk memasukkan perilaku "tidak bermoral" atau "terbelakang", yang menyerukan pelbagai program budaya yang dibahas dalam bab berikutnya. Perbedaan dari Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru tidak terletak dalam metode mereka, tetapi dalam dua hal penting lainnya. Pertama, model normatif yang terletak di jantung perlakuan mereka terhadap bentuk-bentuk kebudayaan daerah menolak secara terang-terangan prioritas politik Soekarno dan mengistimewakan prioritas politik pembangunan. Alih-alih mendorong keterlibatan dengan mencapai tujuan politik dan pencapaian sebuah masyarakat sosialis, bentuk-bentuk kesenian daerah malah mendorong

fokus pada pembangunan ekonomi dan penerimaan hierarki sosial. Kedua, sumber daya yang mereka investasikan dalam program-program kebudayaan daerah jauh melampaui rezim politik sebelumnya dan diterapkan dalam jangka waktu yang lebih lama. Tekanan-tekanan semacam itulah yang ditempatkan oleh model budaya komando pada praktik-praktik kebudayaan etnik pribumi.

Isu kedua yang dibahas di sini, yaitu keanekaragaman di Indonesia, menyajikan masalah yang sangat rumit bagi rezim baru karena potensi konfliknya yang berlipat ganda dan perbedaan-perbedaan yang tak terselesaikan. Bagaimana mereka bisa mengakui pluralisme Indonesia yang sangat jelas sambil mencegah perpecahan dan munculnya kekuatan daerah yang didasarkan pada pengelompokan kebudayaan? Keith Foulcher berpendapat bahwa "daerah" dimasukkan ke dalam kebudayaan nasional melalui pengakuan tradisi visual dan dekoratif sebagai bukti adanya harmoni antara kebudayaan "daerah" dan **"nasional" (1990)**.

Representasi pluralisme melalui tradisi dekoratif menjalankan dua fungsi penting. Pertama, proses tersebut menghilangkan pluralisme dari bidang politik dan menempatkannya di bidang budaya, melucuti muatan politiknya dan mengurangi kemungkinan mobilisasi politik. Kedua, proses representasi merupakan metode penting dalam menanamkan model pluralisme Orde Baru kepada penduduk sebagai bagian dari proses pembentukan karakteristik nasional. Lembaga-lembaga kebudayaan, melalui representasi mereka tentang keanekaragaman budaya Indonesia, mengajarkan masyarakat Indonesia tentang apa artinya menjadi orang Indonesia di era Orde Baru. Satu contoh lembaga semacam itu di Indonesia dengan profil yang sangat tinggi adalah Taman Mini Indonesia Indah (TMII; selanjutnya dalam tulisan ini diacu Taman Mini). Taman Mini dibuka pada tanggal 20 April 1975. Para mahasiswa memprotes pembangunan Taman Mini karena terkesan pemborosan padahal waktu itu banyak orang Indonesia sedang mengalami kesulitan ekonomi (Pemberton 1994b). Tujuan pendiriannya sebagaimana dinyatakan pemerintah adalah untuk mendidik rakyat Indonesia tentang bangsa mereka dan diri mereka sendiri. Pada acara peresmian Taman Mini, Soeharto mengatakan: "Dengan mengunjungi taman ini kita akan mengenal diri kita lebih baik, kita akan tahu bangsa kita lebih baik dan kita akan lebih lagi mencintai tanah air kita. Oleh karena itu. Taman Mini 'Indonesia Indah' juga merupakan upaya nyata untuk memperkuat pembangunan nasional, sekarang dan di masa depan" (Kelompok-Penulis 1978: 9, dalam Acciaioli 1996). Demikian pula Menteri Pendidikan dan

Kebudayaan, Daed Yoesoef(1981/1982: 6-7), dalam sebuah pidato ulang tahun keenam Taman Mini, mendefinisikan Taman Mini sebagai "taman budaya" karena ia memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan budaya "menuju peradaban" dan sebagai "taman pendidikan" dalam hal bahwa Taman Mini merupakan gambaran dari "kesatuan-dalam-keanekaragaman dari nilai-nilai yang kita hormati."

Taman Mini telah dianalisis berulang kali untuk menunjukkan konstruksi negara Orde Baru tentang kebudayaan nasional dengan kesimpulan yang sama (Acciaioli 1996; Errington 1997; Hellman 1999; Pemberton 1994b). Artikel Acciaioli berjudul "Pavilions and Poster" memberikan analisis yang serupa tentang Taman Mini sebagai representasi dari kebudayaan daerah dari segi geografis, penampilan, dan poster dan memiliki kesamaan dalam representasi mereka tentang Indonesia. Dari representasi yang relatif dekat dengan bentuk daerah di Jawa.Sumatera dan Bali, representasi tersebut menjadi semakin tampak homogen ketika letak geografis dari kelompok etnik yang direpresentasikan itu semakin jauh dari "pusat kebudayaan" (yang di Taman Mini sendiri bertepatan dengan lokasi geografis dari kelompok etnik yang semakin jauh dari pusat taman tersebut). Acciaioli berpendapat:

(Taman Mini) mengkonstruksi Indonesia generik, dan menyajikan semua keanekaragaman daerah dari kebudayaan Indonesia sebagai perbedaan daerah, yang ditentukan dengan pembagian administratif dalam hal rinciannya, berdasarkan tema-tema dasar bersama, "kearifan lokal" yang diakui atau landasan dasar budaya kebangsaan Indonesia. Apa yang jelas-jelas merupakan keanekaragaman itu dihasilkan secara terpusat, memungkinkan terciptanya sulaman di atas sebuah kain brokat yang homogen yang ditentukan oleh pejabat pemerintah yang bertekad membangun jenis generik, baik soal tempat tinggal maupun kostum, menyebarkan pesan kesamaan ketimbang perbedaan (1996: 39).

Pluralisme dibersihkan dan diproduksi untuk orang-orang Indonesia agar menginternalisasinya dan untuk orang asing agar menyerapnya.<sup>34</sup> Benedici

34 Pembahasan John Pemberton tentang Taman Mini mencatat bahwa hal Taman Mini juga mengajarkan pelajaran tentang sifat kekuasaan Orde Baru di Indonesia. Melalui representasi atas tradisi, Taman Mini menormalisasi hubungan kekuasaan hierarkis, menunjukkan sikap yang tepat yang harus diambil masyarakat Indonesia terhadap otoritas dan melegitimasi otoritas rezim Orde Baru dan hak untuk memerintah (1994b). Ada kesamaan di sini dengan pengertian daya kekuasaan yang inheren terdapat dalam konsep *kekeluargaan* dan *pembangunan* yang telah dibahas dalam bagian pertama di atas.

Anderson mencatat kesamaan dari pluralisme Orde Baru dengan manajemen budaya yang dipromosikan oleh kebijakan kolonial Belanda. Alasan yang ia berikan untuk "dukungan yang kuat untuk kepemimpinan komunitas etnolinguistik yang konservatif" terpusat di sekitar pencegahan pembentukan gerakan oposisi yang kuat dan koheren (1987b: 77). Akan tetapi, pluralisme budaya dalam kebijakan Orde Baru bersifat lebih dari "kebijakan Machiavellian tentang *divide et impera*" (1987b: 77). Dengan memberlakukan hierarki ke dalam bentuk-bentuk dan praktik kebudayaan etnik, pluralisme budaya Orde Baru menjadikan model subjek budaya yang ideal dari rezim tertulis di dalamnya. Lembaga-lembaga kebudayaan, seperti Taman Mini, merupakan lembaga berkarakter pemerintah karena mereka mengajarkan pelajaran tentang menjadi Indonesia dan hubungan antara penduduk etnik pribumi yang berbeda-beda dan antara kesukuan dan kebangsaan.

Konstruksi kebudayaan daerah menjadi kendaraan bagi pluralisme budaya Orde Baru dan menjadi fokus penting bagi pemerintahan Orde Baru. Kebudayaan daerah mengatur penduduk dengan menanamkan pelajaran tentang hubungan yang tepat di antara kelompok-kelompok etnik dan tempat mereka dalam bangsa serta sekaligus menyebarkan pelajaran kepada setiap individu tentang moralitas dan perilaku yang tepat. Model rezim Orde Baru tentang identitas etnik pribumi merupakan sebuah reformasi wacana. Ketika bentuk-bentuk kebudayaan pribumi semakin menjadi fokus dari program-program kebudayaan, mereka tunduk pada pengawasan dan perubahan yang lebih besar dalam upaya untuk membuat mereka sesuai dengan formasi diskursif yang mengelilingi mereka. Namun demikian, hasil yang diinginkan oleh rezim tidak terjamin pasti. Masyarakat Indonesia mungkin telah semakin menjadi target melalui program-program kebudayaan pemerintah, mereka bukanlah suatu masyarakat yang terprogram.

Respons terhadap Kondisi Sosial yang Berubah dan Imperatif Politik pada Tahun 1980-an dan 1990-an

Tahun 1980-an dan 1990-an adalah masa pertumbuhan ekonomi yang mendatangkan perubahan sosial seiring bertumbuhnya jajaran kelas menengah perkotaan. Keberhasilan kebijakan ekonomi Orde Baru, disamping menyediakan sumber daya untuk kegiatan rezim dan menjadi sebarang legitimasi, juga memiliki dua efek lain yang menjadi perhatian rezim yang telah digambarkan

dalam Bab Pendahuluan dengan penegasan nilai-nilai Asia di antara negara-negara Asia Tenggara: pertama, keberhasilan yang mengarah ke pertumbuhan besar dalam peredaran barang konsumen dan bentuk-bentuk konsumsi yang mencolok yang menjadi kekhawatiran rezim akan berdampak pada unsur-unsur lain dalam masyarakat; dan kedua, pertumbuhan ekonomi menguntungkan kelompok kelas menengah yang mengharapkan reformasi berupa kebebasan berekspresi yang lebih besar dan mungkin mengarah kepada demokratisasi. Pertumbuhan kelompok-kelompok ini menjadi masalah bagi rezim Soeharto yang meresponsnya dengan menekan gerakan oposisi" dan melalui "politik budaya", yang menjadi pokok bahasan dalam bagian ini.

Merl Ricklefs (2001: 370) menulis: "Menjadi anti-komunis, curiga terhadap Islam radikal dan mendukung pembangunan bergaya kapitalis, Indonesia pada akhir tahun 1970-an benar-benar piawai mempertahankan dukungan dari Amerika Serikat, dan dengan demikian juga dari kekuatan Barat lainnya." Tulisan Ricklefs lebih lanjut mencatat bahwa hal ini memberikan Indonesia derajat kebebasan untuk mengurus hal-hal internal lainnya seperti masalah Timor Timur dan Aceh. Akan tetapi, itu juga menjadi sebuah pilihan untuk menggabungkan bentuk-bentuk tertentu pemerintahan, khususnya mekanisme pasar yang dipandang sebagai hal yang diinginkan oleh negara-negara Barat. Perubahan kebijakan ekonomi Indonesia pada tahun 1980-an mencerminkan keterlibatan rezim dalam tatanan internasional, kendatipun hasilnya pada waktu itu masih jauh dari yang diinginkan oleh negara-negara Barat dan lembaga-lembaga ekonomi internasional (Robison dan Hadiz 2004). Ketika harga minyak turun setelah tahun 1982, rezim meresponnya melalui proses deregulasi (termasuk sektor keuangan), mengkatalisasikannya dengan meningkatkan investasi baik dari pemodal domestik maupun internasional (H. Hill 2000). Ledakan pertumbuhan manufaktur yang paling menonjol dan berkelanjutan pada era Orde Baru dimulai dengan perubahan kebijakan ekonomi pada pertengahan 1980-an. Perubahan ini ditujukan untuk mendorong pertumbuhan yang berorientasi ekspor dan mendorong investasi swasta. Ledakan pertumbuhan itu berlangsung sampai terjadi krisis ekonomi pada

35 Untuk uraian ringkaspjd.it tentang represi pada tahun 1980-an, termasuk pembantaian Tanjung Priok dan aksi penangkapan terkait berikutnya, lihat Ricklefs (2001). Represi lebih sering terjadi pada tahun 1990-an, termasuk pada pertengahan 1994 di mana terjadi pembreidelan terhadap tiga majalah berita utama. *Tempo*, *Detik*, dan *Editor*, yang diikuti dengan pertempuran melalui pengadilan (D.T. Hill, 1994) dan serangan terhadap markas PDI pada tahun 1996 yang diikuti aksi penangkapan dan penghilangan para aktivis politik yang berseberangan dengan rezim.



tahun 1997.<sup>36</sup> Industrialisasi telah mengubah perekonomian Indonesia yang, pada pertengahan 1980-an, menjadi tergantung pada investasi swasta dan bisnis. Akan tetapi, bisnis tetap tergantung pada rezim dalam hal peluang usaha dan dilarang melakukan tekanan untuk reformasi yang akan merusak kepentingan pribadi dari elite yang sedang memegang kekuasaan.

Tabel 4.1: Produk Domestik Bruto (PDB) dengan harga konstan 2000 (\$ US juta) dan tingkat pertumbuhan PDB riil.

Tahun	PDB	Persentase Pertumbuhan
1985	297.085	15
1987	330.033	4.9
1990	919.243	9.0
1991	1.001.311	8.9
1992	1073.621	7.2
1993	1.151.493	7.3
19*4	1238.315	7.5
1995	1.340.105	8.2
1996	1.444.876	7.8
1997	1.512.784	4.7
1998	1.114.202	-13.1
1999	1.24.600	0.8
2000	1.189.770	4.9
2001	1.440.406	3.6
2002	1.305.216	4.5
2003	1.577.171	4.8
2004	1.686.517	5.0
2005	1.750.815	5.7
2006	1.847.127	5.5
2007	1.964.327	6.3
2008	2.082.316	6.0
2009	1.176.976	4.5

Sumber: Bank Pembangunan Asia

Tahun-tahun pertumbuhan ekonomi membawa perubahan sosial yang signifikan. Kota-kota di Indonesia menjadi ramai dan macet penuh dengan tanda-tanda industrialisasi di mana-mana: blok perkantoran, perumahan, mobil, sepeda motor, telepon seluler, perancang busana, pelbagai imitasi murahan, pusat perbelanjaan, toko, kemacetan lalu lintas, polusi, dan iklan. Antara tahun 1990 dan 2000 (yang mencakup tiga tahun kemerosotan ekonomi

36 Ekspor manufaktur tumbuh pada tingkat rata-rata tahunan antara 20 sampai 30 persen dari tahun 1980 sampai tahun 1996 (Asian Development Bank 2001).

yang parah), sepeda motor meningkat dari 2,3 per 100 rumah tangga menjadi 7,7 dan telepon seluler meningkat dari 1,3 ke 10. Selama periode yang sama, belanja konsumen meningkat dengan faktor 7,6 (dari 117.120 miliar rupiah ke 888.631 miliar rupiah). Media massa juga bertumbuh pesat, yang memfasilitasi peredaran lebih banyak gambar, informasi, dan iklan. Jumlah penggunaan televisi berwarna bertumbuh sebesar 89,6 persen (lebih dari 26 juta) dan jumlah rumah yang memiliki akses ke televisi satelit meningkat sebesar 97,3 persen antara tahun 1995 dan 2000. Sirkulasi surat kabar meningkat sebesar 14,3 persen untuk surat kabar harian dan 63,7 persen untuk non-harian antara tahun 1995 dan 2000.- Meningkatnya penggunaan media massa, terutama kaset dan televisi, juga memengaruhi bentuk-bentuk kebudayaan pribumi populer. Weintraub (2004b) mengaitkan peningkatan akses ke bentuk-bentuk tayangan yang diproduksi secara massal dan melalui media dengan munculnya dalang "megabintang" di *wayang golek*, dan berkurangnya jumlah dalang dan variasi kedaerahan. Jelaslah bahwa perubahan-perubahan sosial besar terjadi di seluruh Indonesia dengan implikasi pada praktik-praktik budaya.<sup>37</sup> Efek budaya dari perubahan perekonomian Indonesia mendapat perhatian rezim sejak akhir 1970-an dan mendapat semakin banyak kritik pada tahun 1980-an dan 1990-an. Perubahan yang paling nyata dan berdaya jangkau jauh adalah penyebaran budaya konsumen. Ariel Heryanto, dalam laporannya tentang politik identitas orang kaya baru,<sup>38</sup> menyatakan:

Gaya hidup dan budaya konsumen tidak hanya menempati bagian besar dari belanja kuantitatif dan wacana publik bangsa. Mereka telah berpartisipasi, paling tidak, dalam dinamika perubahan hierarki sosial bangsa, yang memberikan profil baru untuk orang kaya baru, dan memodifikasi atau menurunkan profil orang lain. Gaya hidup telah menjadi sebuah faktor penting untuk konstruksi, negosiasi, dan kontestasi identitas di Indonesia (1999: 178).<sup>40</sup>

37 Tidak diragukan lagi, krisis ekonomi menghambat pertumbuhan selama periode ini tetapi ledakan pertumbuhan media cetak terjadi menyusul berakhirnya praktik sensor rezim Orde Baru juga merangsang pertumbuhan ekonomi.

38 Sumber untuk semua statistik ini adalah *Euromonitor* (2003).

39 Sebuah konsep yang dikritik Heryanto, tetapi juga masih digunakannya, (1999). Richaid Robivon (1996) memberikan analisis yang cermat tentang kelompok-kelompok yang berbeda yang telah dikelompokkan di bawah label "kelas menengah" dari perspektif Mancis. Seperti yang telah disampaikan dalam Bab Pendahuluan, konsumsi berlebihan juga telah diadopsi oleh anggota-anggota kelas pekerja (Gerke 2000; Jones 2008; Murray 1991).

40 Lihat juga Gerke (2000) yang juga menekankan pentingnya konsumsi di Indonesia terlepas dan adanya dampak dan krisis ekonomi yang tidak menjadi poin analisis dalam artikel Heryanto.

Meskipun Heryanto berfokus pada strata populasi tertentu (kelas borjuis dan menengah), penyebaran barang-barang konsumsi massa dan budaya massa memiliki dampak yang jauh lebih besar pada Indonesia yang menjadi semakin jelas ketika daya beli masyarakat Indonesia meningkat. Keputusan untuk membuka beberapa bagian dari pasar Indonesia untuk bisnis internasional memungkinkan pelbagai barang dan gaya hidup masuk ke Indonesia yang sebelumnya telah dilarang atau dicegah oleh pemerintah Soekarno atau yang memang benar-benar sulit untuk diakses. Program kebudayaan negara harus bersaing (atau setidaknya hidup berdampingan) dengan serangkaian produk dan praktik budaya yang berkembang pesat karena didorong oleh ekspansi pasar. Kebijakan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi, khususnya dalam bidang industri berpusat pada konsumsi, membuka jalan untuk komoditas budaya baru dan subjektivitas baru kepada lebih banyak kelompok populasi.

Tanggapan rezim atas pertumbuhan konsumsi bersifat ambigu dan berubah-ubah dari waktu ke waktu. Dari pertengahan tahun 1970-an, rezim mulai memerangi apa yang dianggap sebagai konsumsi berlebihan dan individualisme di kalangan kelas menengah Indonesia. Salah satu program yang digunakan rezim adalah kampanye "Gaya Hidup Sederhana", yang dimulai pada tahun 1974 tetapi bangkit kembali pada tahun 1983, 1986 dan pertengahan tahun 1993 (Heryanto 1999). Kendatipun ditargetkan pada gaya hidup kelas atas, kampanye tersebut hanya mengklaim segelintir korban, yaitu para pejabat negara, dan tidak pernah yang bekerja di sektor swasta. Upaya lain untuk membatasi pengaruh perdagangan adalah larangan iklan televisi di stasiun milik negara yaitu TVRI. Ketika ia mengumumkan larangan tersebut, Soeharto mengatakan bahwa alasannya adalah "untuk lebih memfokuskan televisi pada upaya memfasilitasi program pembangunan dan untuk menghindari efek merugikan (dari iklan] yang tidak menumbuhkembangkan semangat pembangunan" (Kitley 2000: 64). Philip Kitley(2000) menempatkan kebijakan pelarangan iklan itu dalam konteks politik yang lebih luas dimana ada ketidaksukaan yang luas terhadap perusahaan dan investor asing yang cenderung mendominasi iklan televisi dan bahwa hal itu bisa membuat Soeharto rentan terhadap serangan yang dilancarkan oleh kelompok-kelompok Islam selama kampanye pemilu 1982. Kitley menulis: "Larangan iklan itu terkait dengan sebuah polemik yang memandang kapitalisme asing sebagai materialistis dan berdasarkan asumsi dan cara hidup yang bertentangan dengan prinsip-prinsip ideal dari kebudayaan nasional Indonesia" (2000: 69). Iklan tetap tidak ditayangkan dalam siaran-

siaran televisi sampai Agustus 1990 ketika dua stasiun komersial dibuka di Jakarta.

Pada tahun 1990-an, rezim Soeharto mendapat pujian atas peningkatan kapasitas Indonesia dalam konsumsi produk-produk yang dibuka oleh kebijakan pasar liberal (Heryanto 1999). Namun demikian, rezim juga merasa bahwa tekanan yang dibawa serta oleh perubahan-perubahan ini memunculkan isu-isu yang mengkhawatirkan. Selain kekhawatiran tentang kompatibilitas gaya hidup baru dengan wacana budaya konservatif dan pembangunan, rezim juga khawatir bahwa pembagian yang tidak merata dari hasil pertumbuhan ekonomi bisa menimbulkan keresahan di kalangan masyarakat miskin dan kelas pekerja Indonesia. Negara merespons melalui upaya-upaya (beberapa di antaranya tulus) untuk memerangi ketidakseimbangan ekonomi antara orang kaya dan miskin (dan juga antara bisnis milik kaum pribumi/Muslim dan Cina/Kristen (Hefner 1998)) melalui bantuan keuangan, pinjaman, dan kemitraan perusahaan (Heryanto 1999; Yoon 1991).

Hal ketiga yang menjadi kekhawatiran rezim adalah komitmen politik orang kaya baru. David Bouchier (1998: 212) mengidentifikasi bahwa

pertumbuhan yang cepat dari kelas menengah [...] bersama dengan integrasi akseleratif Indonesia dalam kancah ekonomi global dan berakhirnya Perang Dingin menyebabkan peningkatan tekanan pada pemerintah untuk melonggarkan cengkeramannya dan memperluas hak-hak politik bagi individu atau kelompok masyarakat yang vokal.

Rezim tersebut meresponsnya menegaskan "nilai-nilai Indonesia". Melalui nilai-nilai Indonesia, rezim mengkritik liberalisme, individualisme, dan konsumsi berlebihan dengan kebangkitan kembali wacana adat konservatif. Komentar Adrian Vickers dan Lyn Fisher tentang penerapan nilai-nilai Asia di Indonesia perlu ditinjau:

Semua unsur dari "nilai-nilai Asia" dapat ditemukan dalam cara bagaimana Orde Baru berusaha mengklarifikasi dan melembagakan "nilai-nilai Indonesia". Di sana terdapat konsep ideal tentang keluarga dan kekuasaan, seiring mengkonstruksikan Barat sebagai "yang lain" (1999: 398).

Sebuah contoh dari "nilai-nilai Indonesia" yang Bouchier identifikasi sebagai respons rezim terhadap tekanan yang disebabkan oleh pertumbuhan kelas

menengah adalah kembalinya integralisme sebagai wacana yang melegitimasi ideolog Orde Baru.

Teks kunci dalam integralisme Indonesia adalah pidato yang diberikan oleh ahli hukum konstitusional Raden Soepomo pada tahun 1945. Soepomo membedakan integralisme dari individualisme liberal dan teori kelas sebelum mendefinisikannya sebagai teori di mana "negara bertanggung jawab bukan terhadap hak-hak individu atau kelas tertentu tetapi kepada masyarakat yang dipahami sebagai satu kesatuan organik" (Bourchier 1997: 160-161). Pandangan integralisme Soepomo tersebut dihidupkan kembali setelah tahun 1965 dalam pemikiran Ali Moertopo dan sejarawan konservatif yang menjabat sebagai Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (1983-1985) yaitu Nugroho Notosusanto. Integralisme memungkinkan rezim untuk mengangkat cita-cita konservatif tentang "keluarga", "masyarakat", dan "tradisi" dalam menghadapi tuntutan untuk kebebasan yang lebih besar dan hak-hak individu. Integralisme dimasukkan ke dalam program P4 (Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila) dan pada akhir tahun 1980-an merupakan sifat umum dari pidato-pidato dan ungkapan para tokoh Orde Baru. Dengan memaparkan sejarah politik yang melegitimasi absennya kritik dan strategi politik yang otokratis, wacana itu muncul kembali ketika rezim mengidentifikasi bahwa ancaman terbesar bangsa bukan lagi politik Islam dan komunisme melainkan liberalisme dan individualisme. Secara khusus, Bourchier (1996) mengidentifikasi adanya kritik terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan tuntutan untuk reformasi demokratis dan liberal yang didasarkan pada konstitusi - yang keduanya merupakan produk dari kelas menengah yang sedang bertumbuh. Meskipun integralisme dikritik dengan amat tajam oleh Marsillam Simanjuntak (1994) pada awal tahun 1990-an, acuan kepada cita-cita adat konservatif terus berlanjut sampai rezim jatuh pada tahun 1998.

## Kesimpulan

Bukti yang disajikan dalam bab ini mendukung kesimpulan bahwa model budaya komando dalam hal penetapan budaya diperkuat selama rezim Orde Baru. Pemikiran yang menjadi dasar kebijakan budaya kolonial memiliki perbedaan penting dari pikiran Orde Baru dalam hal bahwa rezim ini bergantung pada model pertumbuhan organik kebudayaan etnik yang dibudidayakan oleh negara. Wacana modernisasi, yang begitu menonjol pada era Orde Baru dan khususnya pada dekade pertama kekuasaannya, jelas-jelas

diarahkan oleh negara dan membenarkan adanya intervensi negara yang lebih besar dan kontrol. Pada era Orde Baru, kebudayaan di bawah Soeharto digunakan untuk menjelaskan dan membenarkan hubungan hierarkis kekuasaan yang direpresentasikan sebagai warisan budaya yang sudah mendarah daging dan akhirnya mendukung kelanggengan pemerintahan otoritarian. Sementara Moertopo menolak pembagian budaya timur dan barat, pengertian tentang kebudayaan asli Indonesia kembali ke menyamakan individualisme, liberalisme, dan materialisme dengan Barat dan asing, dan keutuhan organik dan spiritualisme disamakan dengan kebudayaan Indonesia. Penguatan model budaya komando memiliki pengaruh besar atas praktik budaya era Orde Baru, terutama di kalangan seniman daerah dan seniman-seniman yang radikal secara politik.

Tanggapan rezim terhadap sebuah masyarakat yang semakin berubah pada akhir tahun 1980-an dan 1990-an adalah mencoba memperkuat tatanan politik dan wacana pemerintahan. Pemerintah mencoba memperkuat "proses budaya" yang resmi dalam menghadapi proses budaya yang lebih luas dan yang lebih merasuk yang diakibatkan oleh kebijakan ekonomi Orde Baru. Akan tetapi, wacana resmi pemerintah semakin ketinggalan beberapa langkah di belakang gaya hidup sebagian besar elite politik, yang paling mencolok adalah anak-anak Soeharto, dan sebagian kelompok masyarakat yang adalah kelas menengah yang sedang bertumbuh pesat. Kendatipun demikian, rezim terus menegaskan perlunya kontrol otoritarian dan memanfaatkan wacana pembangunan selama kurun waktu pemerintahannya, serta memadukannya dengan pengaruh dari sumber-sumber lain seperti humanisme universal. Melalui penyebaran wacana ini, gambaran subjek "otoritarian" yang normatifiedipatrikan ke dalam kebijakan budaya era Orde Baru, seperti yang saya eksplorasi dalam bab berikutnya.

## BAB V

### LEMBAGA DAN PROGRAM BUDAYA ORDE BARU: PEMBANGUNAN BUDAYA DI SEBUAH NEGARA YANG BERPENGARUH BESAR

Sebagaimana telah dibahas dalam bab sebelumnya, negara di era Orde Baru telah ditandai dengan ekspansi yang cepat atas kemampuannya. Didorong pertama sekali oleh bantuan luar negeri dan investasi asing dan kemudian oleh lonjakan harga minyak dunia, penerimaan riil pemerintah antara tahun 1966 dan 1978 bertumbuh dengan tingkat rata-rata tahunan 27 persen yang jauh lebih baik dibandingkan dengan penurunan rata-rata 21 persen dalam penerimaan antara tahun 1961 dan 1966 (Schiller 1996). Pada 1977-1978, pengeluaran pemerintah sebesar 22,6 persen dari produk domestik bruto (PDB) yang jauh lebih besar dibandingkan dengan 9,3 persen PDB pada tahun 1966. Meningkatnya tingkat intervensi negara ke dalam kehidupan masyarakat Indonesia melalui pertumbuhan yang pesat dalam kepegawaian dan program telah ditandai sebagai bangkitnya negara yang berpengaruh besar (C. Geertz 1972; Schiller 1996). Untuk melaksanakan ambisinya yang membesar, negara mempekerjakan para pegawai dan memperluas program-program untuk mempromosikan budaya dan seni nasional. Direktorat Kebudayaan adalah penerima manfaat utama dari pendanaan untuk meningkatkan kebijakan budaya. Sebuah eksplorasi terhadap kecenderungan, kebijakan, dan ketegangan dalam Direktorat ini memberikan gambaran tentang pendekatan dan tekanan dalam kebijakan budaya pada masa Orde Baru.

Bab ini terikat erat dengan bab sebelumnya dalam hal mengeksplorasi bagaimana "proses budaya" pada masa Orde Baru diterjemahkan ke dalam kebijakan dan program. Secara khusus, bab ini akan mengemukakan argumen bahwa kebijakan budaya Orde Baru itu otoriter karena dilihat dari cara bagaimana ia membenarkan intervensinya dalam praktik budaya dari para

pelakunya, yang berurat berakar dalam mekanisme untuk menghasilkan dan mendanai kebijakan budaya. Setelah menilai pengaruh yang luas pada kebijakan budaya di masa Orde Baru, bab ini membahas tiga bidang pembuatan kebijakan: arkeologi, museum, dan sejarah; kebijakan bahasa; dan kebijakan seni. Sementara fokus di sini adalah tentang arah yang luas dari kebijakan, dua bab studi kasus dalam Bagian II memberikan analisis yang rinci tentang pelaksanaan program. Menilai kebijakan dan program memberikan kesempatan untuk mengeksplorasi sejauh mana kebijakan budaya Orde Baru berjalan sebagai model budaya komando, sebuah bentuk penetapan budaya yang selalu menjadikan negara sebagai pusat dalam merencanakan, menciptakan, membuat kebijakan, dan merevisi praktik budaya, di negara dimana konsumsi budaya di banyak tempat terjadi melalui praktik-praktik budaya daerah yang kuat, tetapi juga berubah karena pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan yang mengarahkan konsumsi bentuk-bentuk budaya massa.

#### Kecenderungan dan Pengaruh Kebijakan Budaya

Dalam artikelnya "*O/c/ State, New Society*" Benedict Anderson (1990b) berpendapat bahwa keputusan yang penting antara perilaku kebijakan pada akhir Demokrasi Terpimpin dan awal periode Orde Baru adalah perubahan dari mendorong mobilisasi rakyat di balik kebijakan nasionalis ke mengesampingkan kekhawatiran akan kekuatan negara dan stabilitas. Sementara perhatian terhadap kekuatan negara dan stabilitas hadir dalam kebijakan budaya Orde Baru, ada juga bukti tentang kontinuitas dalam teknik bagaimana budaya digunakan dalam pemerintahan. Bukti umum tentang terus digunakannya budaya sebagai alat pemberadaban adalah terus digabungkannya kebudayaan dengan pendidikan dan tidak adanya perubahan yang signifikan terhadap struktur internal Direktorat Kebudayaan selain mereorganisasi berbagai bidang kebijakan dalam cabang-cabang yang berbeda, yang terjadi sepuluh tahun setelah Orde Baru memegang kekuasaan.<sup>1</sup> Perubahan struktural utama dari periode pemerintahan Soeharto adalah pembentukan Direktorat Pembinaan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (Ditbinyat), yang difokuskan pada spiritualitas Jawa, atas permintaan Presiden Soeharto dan yang

1 Misalnya, Dinas Sejarah dan Antropologi ada bersama-sama dengan Lembaga Arkeologi dan Peninggalan Nasional dari tahun 1960 sampai tahun 1975 ketika Dinas Sejarah dan Arkeologi dibentuk di samping Lembaga Penelitian Arkeologi dan Peninggalan Nasional dan Lembaga Penelitian Sejarah dan Budaya.



kemudian mendatangkan kekhawatiran bagi kelompok-kelompok Islam.<sup>2</sup>Dinas Kebudayaan di bawah Soekarno dan Direktorat Kebudayaan di bawah Soeharto sama-sama memandang kebudayaan sebagai bagian penting dari perkembangan Indonesia sebagai sebuah bangsa. Namun demikian, pemahaman tentang apa artinya menjadi orang Indonesia dan bagaimana orang Indonesia harus bersikap berbeda jauh.

Sementara fokus saya di sini jelas-jelas pada Direktorat Kebudayaan, perlu juga kita mengulas lembaga-lembaga negara yang lain yang memiliki pengaruh pada praktik-praktik budaya, khususnya dalam konteks perluasan budaya konsumen, khususnya melalui media massa. Sementara Direktorat Kebudayaan berfokus pada bidang-bidang yang ditetapkan sebagai budaya oleh negara, Departemen Dalam Negeri dapat mengalokasikan uang untuk kegiatan-kegiatan budaya di tingkat Provinsi. Departemen Informasi dan Departemen Komunikasi bertanggung-jawab untuk mengatur media. Direktorat Pariwisata di Departemen Komunikasi memiliki pengaruh terhadap praktik-praktik budaya melalui promosi wisata budaya, dan Departemen Perindustrian dapat mempengaruhi produksi dari produk-produk kerajinan, khususnya melalui Direktorat Industri Kecil. Akhirnya, Departemen Luar Negeri juga bisa mempengaruhi kebijakan melalui kontrolnya atas diplomasi budaya baik yang masuk maupun yang keluar Indonesia. Namun demikian, di antara lembaga-lembaga negara tersebut sering terjadi konflik perebutan "lahan" (seperti kasus Borobudur yang dibahas dalam bab ini).

Direktorat Kebudayaan menjustifikasi keberadaannya (dan biayanya) yang berlanjut melalui versi Orde Baru dari apa yang Toby Miller dan George Yudice (2002: 24) sebut "kewargaan budaya" atau pekerjaan pemerintah yang bisa dilakukan oleh kebudayaan untuk negara. Tetapi Miller dan Yudice menggunakan definisi yang jamak tentang kewargaan budaya, yang mendefinisikannya sebagai cita-cita demokrasi, menyangkut "pemeliharaan dan pewarisan budaya melalui pendidikan, adat, bahasa, dan agama, dan pengakuan terhadap perbedaan dalam dan oleh kebudayaan-kebudayaan arus utama" (2002: 25). Versi Orde Baru yang berbeda itu menempatkan kekuasaan untuk menentukan pewarisan kebudayaan di tangan negara, yang memberikan

2 Keberadaan Ditbinyat. yang dinyatakan dalam pidato Soeharto pada tanggal 16 Agustus tahun 1978. dikritik keras oleh partai Islam yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada saat itu dan pada tahun 1997 Komite Indonesia untuk Solidaritas Dunia (KISDI) sekali lagi menuntut agar Ditbinyat dihapuskan <AS 1997).

orang-orang Indonesia hanya sedikit kemungkinan untuk mempertanyakan definisi negara terhadap kebudayaan mereka. Masyarakat Indonesia harus mempelajari versi yang direstui negara tentang multikulturalisme Indonesia: kesatuan budaya Indonesia, kelompok-kelompok yang berbeda yang tinggal bersama di Indonesia, bagaimana mereka hidup bersama dalam harmoni, cara bagaimana Indonesia memodernisasi diri dan bagaimana orang-orang Indonesia modern hidup. Mereka diajarkan tentang sejarah Indonesia, tentang identitas mereka dan identitas etnik lainnya, hal-hal yang negara telah lakukan dan sedang lakukan bagi mereka dan hubungan yang tepat dengan budaya dan teknologi asing. Singkatnya, orang-orang Indonesia harus diajarkan setelah masa pemerintahan Soekarno tentang bagaimana menjadi orang Indonesia di masa Indonesia Orde Baru.

Wacana pembangunan adalah prinsip pengorganisasian yang paling penting dari era kebijakan budaya Orde Baru.<sup>3</sup> Memprioritaskan pembangunan mengubah fokus kebijakan budaya dari mendorong mobilisasi di balik rencana politik Soekarno ke membangun sebuah masyarakat sosialis untuk mendukung pertumbuhan domestik yang dipimpin oleh negara. Lebih penting lagi, pembangunan memberikan alasan abadi bagi kebijakan budaya yang menjelaskan maksud dan tujuan dari kebijakan budaya terhadap birokrat-birokrat yang menangani urusan budaya dan membenarkan keberadaannya sebagai bagian dari tujuan yang lebih luas dari modernisasi yang digerakkan oleh negara. Secara khusus ada tiga unsur yang penting untuk dibahas di sini.

Dalam pidatonya pada tahun 1978, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Daoed Yoesoef, membuat pengamatan bahwa dalam sebuah bangsa "demokratis" seperti Indonesia, negara harus memfasilitasi organisasi-organisasi non-pemerintah dalam melakukan kegiatan budaya lebih daripada mengorganisir kegiatan itu sendiri (1978: 35). Yoesoef kemudian memasukkan sebuah syarat penting: "Harus diakui, dalam sebuah negara yang berkembang seperti Indonesia, di mana sektor non-pemerintah masih relatif lemah dalam bidang

3 Dalam Direktorat Kebudayaan, istilah "pengembangan", yang juga berarti pembangunan tetapi dalam arti budidaya, lebih disukai daripada istilah pembangunan. Namun demikian, istilah pengembangan menjadikan budaya tunduk pada penggunaan instrumen veipua oleh rezim. Dalam sebuah buku kecil yang menguraikan garis besar kebijakan budaya, *pengembangan* dengan jelas mempertahankan karakter transitif dari *pembangunan* yang melatarbelakangi tindakan manusia untuk membentuk kebudayaan. Buku tersebut menyatakan bahwa *pengembangan* mengacu pada kegiatan yang "meningkatkan kualitas" "memperkaya nilai-nilai", dan "memperkuat identitas budaya nasional" (Direktorat Kebudayaan 1994-1995: 14).

pendanaan dan fasilitas, pemerintah didorong untuk melakukan tindakan di banyak bidang, termasuk budaya" (1978: 35).

Status Indonesia sebagai "negara berkembang" memberikan alasan untuk tindakan dalam negeri sendiri serta mendefinisikan tempatnya dalam tatanan internasional. Peningkatan intervensi negara dalam kebijakan budaya ini diperlukan karena adanya kekurangan yang tampak jelas (bahwa hal itu dapat diasumsikan relatif terhadap negara-negara "maju") dalam masyarakat. Setelah enam belas tahun pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, sebuah buklet yang menguraikan kebijakan Direktorat Kebudayaan dibuat pada tahun 1994-1995 masih menekankan bahwa masyarakat Indonesia itu "terikat oleh tradisi yang tidak selalu mendukung kesiapan dan kematangan berpikir, bersikap, dan bertindak secara terbuka dan progresif, menghargai waktu dan siap untuk terlibat dalam persaingan yang sehat" (*Direktorat Kebudayaan 1994-1995*). Pembeneran untuk intervensi dan kontrol negara yang lebih besar tetap merupakan sikap negara terhadap masyarakat Indonesia yang dipandang terbelakang dan belum dewasa. Kedua, dasar pemikiran pengembangan merekonstruksi kebijakan budaya sebagai suplemen yang diperlukan untuk modernisasi ekonomi. Sebuah laporan tahun 1970 dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan menguraikan masalah yang terkait dengan tujuan Orde Baru tentang percepatan pembangunan. Yang terutama di antaranya adalah "unsur-unsur tradisional yang menghambat [...] pembangunan ekonomi"; secara khusus, laporan itu mengatakan bahwa:

Sistem nilai dari masyarakat tradisional biasanya cenderung ke arah sikap yang bersandar pada fatalisme karena pertumbuhan pembangunan yang lambat (...) Meskipun perbaikan ekonomi terus berjalan lancar, jelas sulit untuk mengubah sikap dan mentalitas untuk menerima perubahan-perubahan yang relevan yang menyertai kebutuhan akan pembangunan sosial-ekonomi dan politik yang rasional dan realistis (Harmidjojo Adikoesoemo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972: iv).

Kebijakan budaya dibebankan dengan tugas "mengarahkan cara berpikir masyarakat Indonesia (...) menuju pandangan modern" (Harmidjojo Adikoesoemo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972: v). Pembangunan ekonomi tidak cukup. Ini perlu didukung oleh perubahan budaya. Negara, disamping mengarahkan pembangunan ekonomi, juga

bertugas untuk memimpin pembangunan budaya. Transisi ke modernitas juga memfasilitasi gerakan yang menjauh dari komitmen politik dan sosial sebelumnya dan komitmen yang lebih besar terhadap negara dan untuk proyek-proyek negara. Ilmu pengetahuan dan teknologi, misalnya, harus diintegrasikan ke dalam budaya Indonesia oleh negara, yang secara berhati-hati diarahkan untuk tidak bertentangan dengan budaya dan ilmu pengetahuan.

Unsur ketiga terkait dengan efek negatif dari modernisasi. Ringkasan kebijakan budaya yang ditulis pada tahun 1976 secara dramatis memperingatkan bahwa teknologi modern, bersama dengan "penciptaan kemakmuran dan keuntungan, juga dapat mendatangkan kerugian dan, lebih lagi, bahaya bagi umat manusia" (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 1976: 5). Modernisasi bisa melemahkan harmoni sosial dan semangat bangsa dan menimbulkan konflik. Selain itu, modernisasi bisa mendatangkan "pengaruh asing yang negatif" yang bisa meracuni kebudayaan nasional. Sebuah aspek penting kebijakan budaya dari era Orde Baru adalah memerangi perubahan sosial yang negatif akibat modernisasi seperti konflik etnik dan sosial (yang sebagian besar dijelaskan karena faktor ikatan sosial yang melemah). Kebijakan budaya melakukan hal itu melalui penguatan unsur-unsur kebudayaan nasional yang oleh rezim Orde Baru dipandang sebagai hal-hal yang diinginkan. Daripada mengarah ke langkah-langkah khusus, negara lebih cenderung memilih memerangi efek negatif dari modernisasi sebagai pembenaran bagi adanya kebijakan budaya secara umum dengan tujuan yang lebih besar untuk mempromosikan "pembangunan spiritual" dan nasionalisme.

Publikasi UNESCO tahun 1985 *Cultural Policy in Indonesia*, yang ditulis oleh Direktur Jenderal Kebudayaan, Haryati Soebadio, menegaskan pentingnya program pembangunan Indonesia untuk Kebijakan Budaya dan tekanan ganda yang dihasilkannya: "Di satu sisi, pembangunan membutuhkan lingkungan yang kongruen secara budaya untuk menjadi sukses, sementara di sisi lain, ia juga cenderung membawa efek samping negatif di belakangnya, yang hanya dapat diselesaikan melalui langkah-langkah budaya" (1985: 12). Pernyataan Soebadio memberikan gambaran singkat tentang bagaimana pembangunan yang dipimpin rezim mendefinisikan tujuan yang luas dari kebijakan budaya di era Orde Baru. Pidato Yoesoef juga mendefinisikan peran "pembangunan budaya" sebagai cara menyediakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan ekonomi dan mengurangi efek negatifnya. Peran negara dalam melakukan intervensi karena celah perkembangan di antara rakyatnya dikaitkan serupa

dengan pembenaran pemerintah kolonial atas intervensinya yang lebih besar dalam kehidupan masyarakat Pribumi ketimbang terhadap masyarakat Eropa. Pengecualian terhadap aturan liberal ini, di mana hak dan kebebasan setiap individu dihormati oleh negara, memungkinkan adanya kontrol otoriter dan intervensi negara dengan sedikit batasan. Sejauh mana pembenaran seperti itu digunakan sebagai dasar untuk kebijakan budaya mencerminkan sejauh mana kebijakan budaya dapat dicirikan sebagai otoritarian.

Perubahan struktur masyarakat Indonesia yang terjadi selama tahun-tahun pertumbuhan ekonomi memberikan beberapa tekanan terhadap kebijakan budaya, yang terhubung dengan respons rezim terhadap peningkatan penetrasi terhadap masyarakat Indonesia oleh barang-barang konsumsi dan gaya hidup yang dibahas dalam bab sebelumnya. Kebijakan budaya pada tahun 1970-an dan 1980-an cenderung menekankan watak positif dari perkembangan wacana tentang budaya: mengarahkan budaya nasional untuk membantu pembangunan ekonomi. Pada 1990-an, keseimbangan bergeser ke arah watak yang negatif: memerangi pengaruh luar yang negatif yang dianggap melemahkan budaya nasional. Dalam buklet *Pembinaan dan Pembangunan Kebudayaan*, Direktorat Kebudayaan, 1994/95, tantangan utama bagi kebijakan budaya adalah mengatur aliran budaya populer Barat ke Indonesia. Buklet tersebut menyatakan: "Masuknya nilai-nilai yang bertentangan dengan Pancasila dan nilai-nilai luhur lainnya melalui program televisi dari luar, film dan bahan bacaan merupakan ancaman bagi pembangunan kebudayaan nasional" (*Direktorat Kebudayaan* 1994-1995: 20). Perubahan struktur sosial yang terjadi selama era Orde Baru tidak membangkitkan respons kebijakan yang baru melainkan mengalihkan penekanan dalam arah kebijakan yang ada terhadap perlindungan budaya nasional dari pengaruh-pengaruh yang mengganggu. Namun demikian, ada dua watak yang tetap sama: menciptakan lingkungan yang selaras dengan budaya bagi pembangunan nasional sambil di sisi lain mencegah efek negatifnya.

#### Pembuatan Kebijakan: Pendanaan Program, Penunjukan Pejabat

Salah satu teknik yang paling signifikan yang digunakan rezim untuk memastikan suatu sistem terpusat dari pengembangan kebijakan dan pelaksanaannya adalah pendanaan. Ada dua jenis pendanaan dalam birokrasi era Orde Baru. Jenis pertama adalah anggaran rutin yang menutupi biaya operasi dasar dan pemeliharaan. Meskipun anggaran rutin diperbesar secara signifikan selama era

Orde Baru (lihat Tabel 5.1), hal itu cenderung hanya menutupi biaya tenaga kerja dan fasilitas pemeliharaan saja. Sistem kedua pelaksanaan kebijakan, proyek-proyek pembangunan, adalah distribusi yang jauh lebih menguntungkan dari sumber daya negara bagi semua pihak yang terlibat.

Tabel 5.1: Anggaran Direktorat Kebudayaan (Dalam Ribuan Rupiah)<sup>5</sup>

Tahun	Anggaran Rutin	Proyek Pembangunan	Tahun	Anggaran Rutin	Proyek Pembangunan
1969/70	295.579	163.000	1981/82	3.480.156	23.556.700
1970/71	308.579	205.325	1982/83	3.556.287	26.886.588
1971/72	223.023	205.685	1983/84	3.875.149	19.021.500
1972/73	360.585	300.000	1984/85	4.371.649	29.500.000
1973/74	509.564	576.053	1985/86	5.598.272	31.293.959
1974/75	695.849	2.181.246	1986/87	6.109.121	17.573.125
1975/76	1.191.004	4.499.400	1987/88	5.969.087	6.426.659
1976/7'	775.737	6.683.291	1988/89	Tidak tersedia	Tidak tersedia
1977/78	1.047.331	8.907.646	1989/90	Tidak tersedia	9.277.988
1978/79	1.174.952	10.289.365	1990/91	Tidak tersedia	17.638.795
1979/80	1.386.397	11.315.269	1991/92	Tidak tersedia	23.079.995
1980/81	2.367.817	18.319.587	1992/93	Tidak tersedia	28.240.304
1981/82	3.480.156	23.556.700	1993/94	Tidak tersedia	36.940.488
1982/83	3.556.287	26.886.588	1994/5-98/9	57J85.014	54.928.491

\* Rata-rata periode lima tahun karena statistik tahunan tidak tersedia di Direktorat Kebudayaan

Dimulai dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun yang pertama (Repelita I) pada tahun 1969, proyek-proyek pembangunan dengan cepat menjadi sarana utama rezim untuk mencapai sasaran dari kebijakan-kebijakannya. Kata "proyek" di Indonesia mengandung arti, selain berhubungan dengan program pembangunan negara, juga terkait dengan teknik manajemen yang diterapkan oleh para pejabat yang sering memetik uang sebagai hasil dari keterlibatan mereka. Dalam analisisnya tentang perubahan negara di Jepara selama era 1970-an dan awal 1980-an, Jim Schiller menunjukkan bahwa bagi para birokrat, "sumber paling penting pendapatan yang legal adalah *uang proyek* atau *uang pelaksana proyek*" (1996: 154-5). Dibandingkan dengan bagian birokrasi yang lain, di Direktorat Kebudayaan tidak terdapat banyak uang.

4 Disusun dari tanggal dalam laporan Direktorat Kebudayaan: Mantra (1978) dan Direktorat Kebudayaan (1987, 1993, 1999a).

Namun demikian, proyek-proyek menjanjikan prestise, lebih besar dari membayar cek biasa dan mungkin uang suap bagi para pejabat senior yang bekerja di birokrasi tingkat nasional dan provinsi. Kebijakan budaya dirumuskan melalui sistem pembuatan kebijakan yang sangat terpusat yang bekerja dalam siklus lima tahun. Sebagian tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ketika lembaga ini menyelenggarakan sidang setiap lima tahun sekali untuk memutuskan arah kebijakan negara untuk lima tahun ke depan. Mereka membayangkan tugas ini sebagai penerjemahan atas dokumen kunci ideologi Orde Baru, yaitu Pancasila dan UUD 1945, ke dalam program kebijakan yang diarahkan untuk menangani masalah yang ada dan memosisikan Indonesia ke arah kemakmuran masa depan. Dokumen yang dihasilkan, yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) disahkan dan diberikan kepada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), yang, melalui konsultasi dengan birokrasi, menerjemahkan GBHN ke dalam Repelita. Repelita adalah dasar dari kebijakan yang dikembangkan dan diterapkan oleh berbagai departemen dan direktorat. Selama berlangsungnya suatu Repelita, Bappenas dan Direktorat Anggaran menentukan program-program apa saja yang disetujui atau ditolak sesuai dengan Repelita.

Dengan demikian, program dan proyek harus menunjukkan hubungan langsung dengan Repelita, UUD 1945 dan/atau Pancasila, menjelaskan referensi yang ajeg dengan ketiga dokumen tersebut dalam publikasi dan laporan Direktorat Kebudayaan. Sebagai landasan yuridis bagi kebijakan budaya, penjelasan tentang kebudayaan dalam UUD 1945 tetap signifikan sepanjang era Orde Baru.<sup>5</sup>Kebudayaan disebutkan dalam setiap rencana lima tahun meskipun dalam Repelita I hanya disebut secara singkat saja (1968/1969-1973/1974). Kebudayaan yang disebutkan sepanjang dua halaman dalam Repelita I, yang juga meliputi olahraga, kemudian berkembang menjadi 40 halaman dalam Repelita V (1989/1990-1993/1994). Baik Philip Yampolsky (1995) maupun Jorgcn Hellman (1999) mencatat penekanan perkembangan tersebut. Hellman juga mengidentifikasi perluasan fokus pada situs-situs budaya lokal dan pengetahuan dalam Repelita II (1974/1975-1978/1979) yang meningkat lebih lanjut dalam Repelita berikutnya. Perhatian terhadap pelbagai bentuk seni daerah, benda budaya, situs, dan pengetahuan adalah bagian dari konsentrasi yang lebih luas dari fokus terhadap praktik-praktik budaya daerah

5 Berhubung unsur-unsur Repelita yang relevan dengan budaya telah dianalisis setara panjang lebar di tempat lain (Hellman 1999; Yampolsky 1995). yang disediakan di sini hanyalah ringkasan singkatnya.

dalam Direktorat Kebudayaan. Peningkatan jumlah acuan kepada UUD 1945 dalam seluruh bagian Repelita tentang kebudayaan menjadikan perhatian terhadap kebudayaan daerah sebagai pusat kebijakan budaya, yang melanjutkan kecenderungan yang telah dimulai sejak tahun 1956. Meskipun pariwisata hanya sesekali disebutkan dalam bagian budaya dari setiap Repelita (umumnya dalam konteks kerjasama lintas sektor, tetapi juga sempat disebutkan secara singkat dalam Repelita V terkait dengan pengembangan situs sejarah untuk pariwisata), kebudayaan sering disebutkan dalam bagian pariwisata baik sebagai sumber daya penting maupun sebagai objek yang membutuhkan pengelolaan yang cermat dalam konteks pariwisata. Wisata budaya, sebagian besar karena pertumbuhan pariwisata Bali, dipandang oleh rezim sebagai sumber potensial pendapatan negara (Picard 1997).

Baik pengamat asing maupun dalam negeri sama-sama menantang karakter patriarkis dari proyek pembangunan kebudayaan. Mary Zurbuchen menulis dalam kaitannya dengan penelitian budaya yang disponsori negara:

Penelitian itu sendiri adalah semacam "proyek", dengan subjek yang didefinisikan secara sempit dan jangka waktu yang terbatas dalam implementasinya, yang umumnya didefinisikan berdasarkan kalender atau tahun fiskal. Untuk mendapatkan dukungan pemerintah, penelitian budaya biasanya harus memiliki hubungan dengan pertanyaan tentang kebijakan pemerintah dan pencapaian dari beberapa aspek pembangunan (1990: 139).

Benny Yohanes, Kepala Sekolah Tinggi Seni Indonesia (STSI) di Bandung, mengarahkan perhatiannya pada cara bagaimana orang yang terlibat dalam proyek-proyek pemerintah Orde Baru memprioritaskan keuntungan di atas kualitas artistik, dalam sebuah artikel surat kabar yang diterbitkan dua tahun setelah jatuh Soeharto:

Pada saat yang sama, perilaku birokrasi seni terlalu sering memandang seni sebagai sebuah "proyek", sehingga ide-ide yang disarankan yang ditujukan untuk inovasi konseptual tidak terakomodasi. "Proyektisasi" seni, yang merupakan warisan dari birokrasi Orde Baru yang dekaden, telah menyebabkan perilaku menyimpang dari lembaga-lembaga seni yang ada dalam lingkungan serupa. Kecenderungan untuk mengeksploitasi potensi keaslian seni dan nilai keuntungan selalu melicinkan dalih-dalih yang disamarkan (2000).



Meskipun sistem pembuatan kebijakan berhasil dalam menggambarkan versi kebudayaan rezim Orde Baru di tengah kebijakan budaya, hal itu mengundang kritik yang diartikulasikan sebelum dan setelah jatuhnya rezim.

Metode lain yang dapat digunakan untuk mengendalikan arah kebijakan budaya adalah proses pengangkatan para pejabat pada posisi tinggi. Ada kesamaan yang sangat jelas antara Direktur Jenderal Kebudayaan yang menunjukkan pentingnya latar belakang dan penekanan tertentu. Ida Bagus Mantra, Direktur Jenderal Kebudayaan sejak tahun 1968 sampai 1978, membuat kerangka kebijakan yang berkesinambungan dalam Direktorat Kebudayaan sepanjang masa kekuasaan Orde Baru. Mantra telah mengenyam pendidikan Belanda sebagai seorang anak sebelum menyelesaikan studi pascasarjana di India dalam bidang sejarah budaya. Ia kemudian mengajar di Universitas Indonesia di Jakarta, setelah selesai masa tugasnya sebagai Direktur Jenderal, dan kemudian diangkat sebagai Gubernur Bali (Leirissa dan Katartadarmadja 1984). Prestasi besarnya sebagai Direktur Jenderal adalah mendirikan serangkaian proyek kebudayaan nasional yang menyerap banyak dana yang alokasinya meningkat sejak tahun 1970-an. Jabatannya kemudian diteruskan oleh Haryati Soebadio yang menjadi Direktur Jenderal sampai 1988 dan juga mengajar di fakultas yang sama di Universitas Indonesia di bidang bahasa-bahasa kuno. G.P.II. Poegcr, saudara dari Sultan Yogyakarta, adalah Direktur Jenderal dari tahun 1988 hingga 1993. Direktur Jenderal berikutnya adalah Edi Sedyawati, seorang penari terkenal yang telah terlibat dalam pendirian Taman Ismail Marzuki (TIM) dan yang, sekali lagi, juga belajar dan mengajar di Fakultas Sastra di bidang arkeologi kuno. Dia memegang posisi tersebut sampai jatuhnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998.

Ada beberapa kesamaan yang luar biasa antara para Direktur Jenderal tersebut. Semuanya berasal baik dari Jawa Tengah ataupun Bali. Yang lebih penting lagi, tiga dari keempatnya pernah menjadi pengajar di Fakultas Sastra di Universitas Indonesia dalam bidang yang terkait dengan teks-teks kuno dan arkeologi, dan seorang Direktur Jenderal lainnya berlatar belakang bangsawan kerajaan di Jawa Tengah." Mantra, Soebadio, dan Sedyawati sama-sama melihat kebudayaan nasional sebagai sistem yang membentuk dasar dari cara hidup yang umum bagi seluruh masyarakat Indonesia, dan yang terhubung dengan

6    Direktur Jenderal di Dinas tersebut diambil dari fakultas yang sama di universitas yang sama untuk semua kecuali untuk lima tahun dari tiga puluh tahun antara 1968 dan 1998.

gagasan peradaban atau pembudayaan (Mantra 1978; Sedyawati 1995/1996, Soebadio 1986). Kesamaan dalam latar belakang etnik dan pendidikan merupakan simbol dari preferensi Orde Baru atas bentuk-bentuk kebudayaan yang tinggi yaitu Jawa dan Bali, khususnya praktik dan objek-objek budaya yang berhubungan dengan kerajaan masa lalu. Perlu dicatat bahwa Arkeologi merupakan bagian yang lebih maju di tubuh Direktorat Kebudayaan karena basisnya pada masa kolonial yaitu Jawatan Arkeologi (yang didirikan pada 1913), yang mencakup sejumlah besar ahli yang berkualitas dan didukung oleh program pelatihan di Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada, sehingga tidak mengalami masalah dalam hal sumber daya manusia sebagaimana yang dihadapi oleh bagian-bagian lain dalam Direktorat yang sama (Direktorat Kebudayaan 1973). Dengan demikian, ia memiliki dasar kelembagaan yang lebih kuat bagi pengembangan karier birokrasi. Di bawah kepemimpinan orang-orang ini, kebijakan budaya pada masa Orde Baru sama-sama memiliki tujuan untuk membentuk peradaban Indonesia sebagai bagian dari tujuan pembangunan nasional. Akan tetapi, Soebadio mengambil pandangan yang lebih instrumentalis terhadap kebudayaan yang menyelaraskannya secara dekat dengan kepentingan rezim Orde Baru.<sup>7</sup> Para Direktur Jenderal tersebut juga sama-sama berfokus pada warisan budaya dan memperluas program-program yang berkaitan dengan merekam sejarah budaya dan arkeologi yang dimulai oleh Mantra.

### Koneksi Internasional

Setelah mengambil alih kekuasaan, rezim Orde Baru bergerak cepat untuk merangkul kembali masyarakat internasional, termasuk menjalin kemitraan budaya. Setelah beberapa kesepakatan diperoleh dari perubahan kebijakan luar negeri pada dekade pertama masa Orde Baru, invasi Indonesia dan pemerintahan militeristik di Timor Timur dikutuk oleh masyarakat internasional. Peneliti politik Henri Warmenhoven menulis bahwa pada KIT Keempat di Aljir, ibu kota Aljazair, pada tahun 1973, Menteri Luar Negeri Adam Malik "menekankan cara nonblok dapat dimanfaatkan dalam iklim saat ini demi

7 Misalnya, Soebadio menempatkan kekhawatiran rezim Orde Baru di pusat tulisan-tulisannya tentang kebudayaan, seperti pernyataannya bahwa "identitas budaya tidak lain dari apa yang di Indonesia disebut ketahanan nasional" (1985:21). Artikel yang sama menggunakan UUD 1945 untuk menafsirkan kebudayaan Indonesia itu sendiri sementara baik Mantra maupun Sedyawati menggunakan UUD 1945 sebagai dasar kebijakan budaya Indonesia.

perbaikan hubungan untuk membantu negara-negara berkembang untuk mempercepat proses mereka dalam pembangunan bangsa dan pembangunan ekonomi" (1973: 276). Dari pertengahan 1980-an, Indonesia sekali lagi mulai menegaskan kembali klaimnya untuk kepemimpinan di antara negara-negara nonblok, khususnya melalui negosiasi dengan Vietnam selama pendudukan Kamboja. Meskipun tercapai resolusi damai di Kamboja, Indonesia tidak bisa mengalahkan Yugoslavia untuk memimpin sebagai Presiden Gerakan nonblok (GNB) pada tahun 1988. Merle Ricklefs mengamati bahwa posisi Indonesia dalam kelompok ini dilemahkan oleh pendudukannya atas Timor Timur. Pada 1991, kekhawatiran atas Timor Timur telah memudar sedemikian rupa sehingga Indonesia akhirnya mampu memenangkan posisi kepemimpinan dalam GNB (Ricklefs 2001).

Meskipun Indonesia berada dalam GNB ketika mulai menegaskan bobot jumlahnya di PBB termasuk UNESCO dan mulai memperjuangkan Tatanan Ekonomi Internasional Baru dan Tatanan Informasi dan Komunikasi Dunia Baru, komitmennya untuk mereformasi tatanan ekonomi dan budaya di dalam negeri tidak secara jelas meninggalkan komitmen ala Soekarno selama Demokrasi Terpimpin. Retorika budaya anti-Barat dari rezim Orde Baru sangat bersifat ambigu dengan didukung oleh kebijakan ekonomi dan luar negerinya. Sebagaimana telah dibahas dalam bab sebelumnya, rezim Orde Baru membuka pintu bagi pasar dan produk budaya internasional dan kekuasaannya di Timor Timur bertentangan dengan gagasan kedaulatan nasional dan non-intervensi yang adalah elemen penting dari GNB.

Sebagian besar perbaikan hubungan internasional yang dilakukan Soeharto setelah adanya oposisi politik internasional selama periode Soekarno adalah berupa kembali menjadi anggota PBB dan termasuk UNESCO, yang difasilitasi oleh Menteri Luar Negeri Adam Malik pada tahun 1966. Dari pelbagai lembaga-lembaga internasional, khususnya di dalam tubuh PBB, UNESCO adalah sebuah badan yang penting bagi kebijakan budaya pada periode ini, yaitu sebagai penggerak program dan reformasi di tingkat nasional, khususnya di negara-negara berkembang. Meskipun telah menjalankan program budaya sejak awal pembentukannya, dokumen-dokumen UNESCO mencatat rendahnya tingkat aktivitas UNESCO di Indonesia dalam ruang budaya selama dua puluh tahun pertama setelah kemerdekaan. Sebuah laporan UNESCO, *Report of Inspccrion*, pada tahun 1964 menyatakan bahwa: "Kesenjangan besar di Indonesia adalah tidak adanya kerja sama dengan UNESCO di bidang budaya.

Ini yang saya tidak mengerti mengingat negara ini adalah negeri yang kaya akan budaya dan ini adalah bidang yang membuka jendela ke dunia di tengah-tengah kekhawatiran akan masalah politik" (UNESCO 1964: 2). Pada periode ini, UNESCO konsisten menjalankan program di bidang pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, ilmu sosial, budaya, dan (sejak tahun 1970-an) komunikasi. Program yang terkemuka di Indonesia selalu dalam pendidikan dan kemudian ilmu pengetahuan (hal ini sebagian dipengaruhi oleh keberadaan ROSTSEA (Regional Office for Science and Technology for Southeast Asia - Kantor Regional Sains dan Teknologi untuk Asia Tenggara) di Jakarta).<sup>8</sup>Akan tetapi, kebudayaan mendapat perhatian yang meningkat selama periode ini, sebagian besar karena perubahan dalam fokus di UNESCO guna mendorong pengembangan kebijakan budaya di antara negara-negara anggota sejak akhir tahun 1960-an, bersama dengan perhatian lebih terhadap identifikasi dan konservasi warisan dunia. Program budaya dan komunikasi adalah bidang yang paling mengundang perdebatan untuk Indonesia. UNESCO berfungsi sebagai forum di mana posisi-posisi diciptakan sebanyak mungkin seperti yang diungkapkan, khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia, dan ide-ide baru digeluti dengan dan diterjemahkan ke dalam kebijakan nasional. Itulah tempat di mana Indonesia menyatakan pandangannya tentang masalah budaya, termasuk hubungan antara negara maju dan berkembang, dan mengartikulasikan program dan kebijakan budayanya kepada dunia. Perlu dicatat bahwa Ketua Delegasi Indonesia pada masa Orde Baru adalah selalu Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, dan dalam delegasi itu termasuk birokrat-birokrat tingkat tinggi dari Departemen Pendidikan Nasional, Direktorat Kebudayaan, dan Departemen Penerangan. Cara bahwa kebijakan budaya Indonesia mengikuti debat di UNESCO, yang terarah kepada perluasan kebijakan budaya dan isu kebudayaan dan pembangunan pada tahun 1970-an dan 1980-an, dan kemudian memasukkan fokus industri kreatif pada tahun 2000-an, adalah sesuatu yang lebih dari kebetulan dan terkait dengan program-program internasional yang dianut Indonesia.

Dua inisiatif UNESCO memiliki relevansi khusus untuk Indonesia (dan secara teratur disebutkan dalam pidato Delegasi Indonesia pada Konferensi Umum Dua Tahunan UNESCO) karena lingkup dan waktunya pada awal

8 ROSTSEA kini bernama Regional Science Bureau for Asia and the Pacific, and the Office of the UNESCO Representative to Indonesia, Malaysia, and the Philippines (Biro Sains Regional untuk Asia dan Pasifik, dan Kantor Perwakilan UNESCO untuk Indonesia, Malaysia, dan Filipina).

masa kekuasaan Soeharto. Yang pertama adalah partisipasi Indonesia dalam inisiatif kebijakan budaya, khususnya Konferensi Antarpemerintah ASIACULT tentang Kebijakan Budaya di Asia yang diselenggarakan pada bulan Desember 1973 dan Indonesia menjadi tuan rumah dengan diadakan di Yogyakarta. ASIACULT adalah yang ketiga dalam serangkaian konferensi kebijakan budaya internasional, yang sebelumnya dimulai dengan Konferensi Antarpemerintah tentang Aspek Kelembagaan, Administrasi, dan Keuangan dari Kebijakan Budaya pada tahun 1970 di Venesia. Kebijakan-kebijakan ini mengisyaratkan perubahan internasional dalam cara bahwa negara-negara didorong untuk memahami kebijakan budaya. Mr. René Mahcu, Direktur Jenderal UNESCO, dalam pidato pembukaannya di ASIACULT mengungkapkan status quo yang ada: "Yang menjadi tanggung jawab dari masing-masing pemerintah, dengan memperhatikan semangat karakteristik bangsa yang bersangkutan, adalah meletakkan seperangkat tujuan dan menyediakan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan ini, singkatnya untuk menentukan kebijakan budaya nasional, dengan cara yang sama seperti ia mendefinisikan kebijakan ekonomi, kebijakan sosial atau kebijakan pendidikan" (UNESCO 1974a: 54-55).

ASIACULT mengidentifikasi tema dan isu-isu kebijakan budaya di Asia, dengan tema yang sangat relevan bagi Indonesia yang sedang melakukan pembangunan budaya. Muncul sebagai konsep kunci internasional pada 1970-an, pembangunan budaya menyoroti peran kebijakan budaya dalam mengelola hubungan antara kemajuan teknologi dan identitas budaya. ASIACULT sangat dihargai di Indonesia, dan dihadiri oleh Presiden Soeharto serta Mahcu. Sementara dokumen ASIACULT menunjukkan bahwa ada kepercayaan terhadap kekokohan dari kebudayaan-kebudayaan "tradisional" dalam menghadapi perubahan kondisi, di dalamnya juga terdapat keprihatinan atas efek konsumerisme dan komersialisasi budaya. Kontradiksi muncul dalam seluruh catatan hasil konferensi itu, ketika sejumlah posisi yang berbeda diungkapkan, dan memberikan pengaruh terhadap rekomendasi akhir. Rekomendasi untuk negara-negara anggota sangat bervariasi, dan termasuk seruan untuk mendapatkan pendanaan yang lebih besar bagi kebijakan budaya, fokus pada hubungan antara kebudayaan dan pembangunan, dan Asia dipandang berbeda dengan negara-negara maju karena kebudayaan di negara-negara Asia menyatu ke dalam kehidupan sehari-hari dan ritual kehidupan. Melalui proses ini, kebijakan budaya di Asia, dan juga lebih khusus di Indonesia (Direktorat Kebudayaan 1973) dianggap kurang dari segi sumber daya dan isi. Keterlibatan

dalam pertemuan-pertemuan dan program-program UNESCO menciptakan harapan yang mendorong fokus dan pertumbuhan kebijakan budaya pada masa pemerintahan Soeharto.

Inisiatif kedua adalah Kampanye Internasional untuk Perlindungan Borobudur. Program Borobudur sangat penting dilihat dari segiukurannya (dimana lebih dari \$US 6,5 juta digalang secara internasional melalui kegiatan UNESCO dari total biaya lebih dari \$ 20 juta (UNESCO 1982b)), dari segi waktu, dan dari segi apa yang hendak dinyatakannya. Penentuan waktu permulaan proyek pada tahun 1970-an memberikan pemerintah Soeharto legitimasi tambahan sebagai konservator dari monumen nasional dan internasional yang penting, dan sebagai manajer dari sebuah proyek internasional berjuta dolar. Borobudur juga memperkuat pentingnya warisan Jawa pra-Islam untuk baik negara Orde Baru maupun untuk kebijakan budaya Indonesia, dan juga menciptakan program arkeologi nasional yang besar. Proyek Borobudur dibahas secara rinci pada bagian berikutnya.

#### Sektor Kebijakan Budaya: Arkeologi, Museum, Sejarah

Saya membagi kebijakan budaya Indonesia di sini menjadi tiga bidang umum: arkeologi, museum, dan sejarah; bahasa; dan kebijakan seni. Arkeologi, museum, dan sejarah memiliki sejarah institusional yang tumpang tindih di bawah negara Indonesia. Sementara arkeologi dan museum memiliki hubungan dengan lembaga-lembaga di bawah rezim kolonial, kebijakan sejarah dapat ditelusuri ke Sub-Divisi Adat dan Tradisi yang dibentuk pada tahun 1956 (Soebadio 1985: 16), yang kemudian digabung dengan arkeologi untuk menjadi Lembaga Sejarah dan Antropologi pada tahun 1960. Lembaga ini dibagi menjadi Direktorat Sejarah dan Purbakala dan Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya pada tahun 1975 sebelum dipecah-pecah lagi menjadi Direktorat Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional (Ditjarahnitra), Direktorat Perlindungan dan Pembinaan Peninggalan Sejarah dan Purbakala dan Pusat Penelitian Arkeologi Nasional pada tahun 1980. Karakter yang menghubungkan Sejarah, Arkeologi dan Museum secara bersama-sama adalah peran masing-masing dalam membangun apa yang Miller dan Yudice (2002) sebut "kewargaan historis". Mereka menyatakan, dalam konteks museum:

Kewargaan historis muncul pada saat kontemporer, tetapi sebagai reaksi terhadap masa lalu. Ia tahu bahwa kesalahan berbaring di sana, sebelum kita tahu. Peringatan masa lalu dalam bentuk museum yang diberikan sebagai zona etis yang dibatasi secara ketat, ruang yang memisahkan perilaku yang layak dan tidak layak (2002: 148).

Dalam kasus Indonesia, kekhawatiran tentang afiliasi politik warga membatasi jangkauan yang dapat dibangun sebagai negatifooleh masa lalu. Ketika komitmen afektifwarga negara diragukan, masa lalu cenderung dimuliakan daripada dinilai secara kritis. Tetapi museum Indonesia, situs arkeologi dan buku sejarah masih tetap merupakan "zona etis yang dibatasi". Mereka menggabungkan pelajaran dalam perilaku dengan memperhatikan tampilan yang benar profesional, pandangan, dan perilaku dalam upaya untuk memastikan bahwa pelajaran-pelajaran disampaikan dengan benar dan benar-benar diserap dengan baik.

Sebuah laporan tahun 1972 membebani arkeologi dengan tujuan "memperlengkapi manusia dengan pengetahuan dan kesadaran tentang diri mereka sendiri" (Harmidjojo Adikoesoemo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972: 120). Laporan ini mengadopsi istilah "kenalilah diri sendiri" untuk membenarkan pentingnya arkeologi, yang menyatakan: "Oleh karena itu, jika kita ingin berpartisipasi dan aktif dalam membentuk masa depan bangsa kita, suka atau tidak pertama-tama kita harus benar-benar mengenal diri kita sekarang" (1972: 120). Agar orang-orang Indonesia bisa mengetahui "sejarah masa lalu bangsa" mereka, negara perlu mendukung pekerjaan lanjutan arkeologi, perlindungan situs penting dan objek, pengenalan teknik baru dan mulai menyebarkan informasi tentang peninggalan arkeologis di sekolah-sekolah. Sebuah artikel yang terbit lebih kemudian mencatat bahwa masyarakat perlu diajarkan untuk menghargai pentingnya "nilai budaya" dari peninggalan-peninggalan arkeologis (Tjandrasasmita 1976: 33).

Mungkin proyek budaya terbesar sejak konsepsi negara Indonesia adalah di bidang arkeologi. Kampanye Internasional untuk Perlindungan Candi Borobudur berlangsung antara tahun 1970 dan 1983. Pekerjaan rekonstruksi dan konservasi untuk Borobudur sangat penting dalam sejumlah hal untuk kebijakan budaya Indonesia. Aspek arkeologi dari proyek tersebut dikelola oleh Direktorat Kebudayaan, dan itu memberikan dorongan untuk pekerjaan dan pelatihan arkeologi di Indonesia. Hal ini juga menjadi preseden untuk bagaimana proyek arkeologi akan dijalankan, dan saat ini Indonesia memiliki

tujuh situs Warisan Dunia.' Hal ini juga memfasilitasi pembentukan hubungan yang erat antara UNESCO dan negara Indonesia, dengan Indonesia menjadi yang terdepan di Asia Tenggara dalam sejumlah bidang kebijakan. Sementara pekerjaan UNESCO untuk Borobudur dimulai pada tahun 1956 dengan sebuah studi yang dilakukan seorang warga negara Belgia Paul Coremans, Indonesia tidak mendekati UNESCO untuk meminta bantuan dalam studi teknis dan penggalangan dana hingga tahun 1967. Studi-studi yang didanai UNESCO pada akhir tahun 1960-an mengidentifikasi bahwa sangat dibutuhkan upaya untuk mencegah Borobudur dari keruntuhan. Pekerjaan dimulai pada tahun 1972 dan proyek tersebut selesai pada tahun 1983. Sementara negara Indonesia mengelola proyek dan melakukan pekerjaan, UNESCO mengelola pendanaan internasional dan memberikan komentar melalui Komite Eksekutif Kampanye Internasional untuk Perlindungan Candi Borobudur. Tiga konflik dalam proyek Borobudur memberikan wawasan tentang dinamikanya dan sebuah kesempatan untuk merefleksikan implikasinya yang lebih luas terhadap kebijakan budaya. Konflik pertama adalah antara UNESCO dan pemerintah Indonesia. Ahli UNESCO merekomendasikan intervensi yang lebih kecil daripada yang diperjuangkan oleh pemerintah Indonesia, yang menyebabkan kekhawatiran tentang pembengkakan biaya dan, di sisi Indonesia, keluhan tentang intervensi internasional termasuk dalam Konferensi Umum UNESCO pada tahun 1974 (UNESCO 1974b: 84). Indonesia mampu menegaskan kontrolnya atas proyek tersebut, sebagian karena reputasi UNESCO juga terhubung ke keberhasilan proyek tersebut. Negara-bangsa Indonesia telah terbukti penting dalam perlindungan warisan yang signifikan secara internasional. Yang kedua adalah konflik internal negara Indonesia menyangkut siapa yang akan mengelola situs tersebut. Pada akhirnya keputusannya adalah bahwa Direktorat Kebudayaan akan mengelola Candi Borobudur, yang terkait dengan zona terdalam dari kompleks Borobudur, dan Direktorat Pariwisata akan mengelola Taman Arkeologi Borobudur, dengan wilayah yang mengelilingi zona inti. Batas-batas kebijakan budaya muncul di sini untuk berada di ranah konservasi dan perlindungan warisan, sementara pemasaran dan wisata budaya berada di luar lingkup ini. Ada tiga zona lainnya yang mengelilingi taman dan dimaksudkan untuk juga membatasi skala dan jenis pengembangan dengan tujuan yang

9 Ketujuh situs Warisan Dunia itu terdiri dari tiga situs budaya yaitu Borobudur, Prambanan, dan situs Manusia Purba Sangiran, dan empat situs alam yaitu Taman Nasional Komodo, Taman Nasional Lorentz, Warisan Sejarah Hutan Tropis Sumatra, dan Taman Nasional Ujung Kulon.



ditetapkan untuk melindungi situs dari pembangunan yang tidak pantas. Akan tetapi, sebuah laporan UNESCO pada tahun 2006 menemukan bahwa zona 3-5 tidak memiliki pembatasan pembangunan, dan bahwa hal ini perlu diperhatikan karena "integritas yang luar biasa penting soal pengaturan lanskap yang lebih luas dari Candi untuk mempertahankan karakter spiritualnya dan rasa kesucian dan persekutuan dengan alam yang merupakan ciri khas dari situs keagamaan kaum Buddhis" (Boccardi, Brooks, dan Gurung 2006: 8). Laporan tahun 2006 dilakukan sebagai tanggapan atas pembangunan komersial di tepi taman sekitar candi.

Konflik ketiga juga berhubungan dengan pengelolaan situs Borobudur. Sebelum restorasi, terdapat sebuah desa yang terletak di sebelah Candi Borobudur. Ada sekitar 150 keluarga yang dipindahkan ke sebuah desa yang baru dibangun tidak jauh dari desa semula, dengan masjid dan infrastruktur baru, dalam rangka menciptakan dua zona dalam dan menciptakan suasana tertentu di sekitar taman. Keresahan dan ketidakpuasan terkait relokasi tersebut terjadi beberapa kali selama proyek berlangsung, khususnya pada tahun 1981 dan 1982, meskipun kebutuhan untuk memindahkan desa tidak pernah dipertanyakan. Pada kenyataannya, para warga tidak ingin pindah (UNESCO 1982a), tetapi dipaksa untuk menurutinya saja.<sup>10</sup> Pada tahun 1995 Kesimpulan untuk Pertemuan Internasional Ketiga para Ahli tentang Borobudur menilai bahwa pemindahan desa tersebut telah membawa hasil yang menguntungkan.

[K]ebudayaan dan perkembangan Taman Rekreasi Candi Borobudur telah membuat Candi Borobudur, yang termasuk dalam Daftar Warisan Dunia, lebih megah dan agung. Di masa lalu, candi ini dikelilingi oleh himpitan rumah-rumah desa dan fasilitas umum lainnya, seperti pasar dan terminal bus. Sekarang, pengunjung dapat mengagumi keindahan candi dari kejauhan. Selain itu, menjadi lebih mudah untuk mengontrol kerusakan candi yang disebabkan oleh faktor alam maupun perbuatan manusia [sic.] (Direktorat Kebudayaan 1995: 9).

Penilaian tersebut tidak termasuk pertimbangan tentang dampak proyek tersebut bagi para penduduk desa atau keadaan desa yang baru.<sup>11</sup>

10 Sebuah artikel yang ditulis oleh wartawan Mochtar Lubis tentang Borobudur pada tahun 1983 untuk mempromosikan penyelesaian proyek itu diedit untuk menghapus sebuah paragraf yang kritis tentang pergerakan penduduk desa, yang ia catat didorong oleh kerugian secara finansial penduduk desa.

11 Perlu dicatat bahwa penilaian ini berbeda dari visi Direktur Jenderal Kebudayaan ketika proyek dibayangkan. Ida Bagus Mantra. Laporan pertemuan pertama Komite Eksekutif untuk Kampanye

Keberadaan desa yang direlokasi sehubungan dengan Taman Rekreasi Candi Borobudur (demikianlah nama yang diberikan) menunjukkan kekuatan wacana budaya dalam arkeologi secara khusus, dan dalam kebijakan budaya secara luas. Proyek Borobudur tidak hanya merestorasi sebuah candi atau kuil. Proyek ini juga membangun sebuah lanskap di sekitar candi yang berimplikasi pada dipindahkannya sebuah desa dan juga mengontrol aktivitas dan gerakan di sekitar wilayah Candi Borobudur.<sup>12</sup> Dalam lanskap baru ini, yang mengelilingi candi yang telah diremajakan itu, apa yang harus dihargai? Direktur Jenderal UNESCO pada saat penyelesaian proyek, Amadou-Mahtar M'Bow, menggambarkan Borobudur sebagai sebuah "ekspresi aspirasi yang mengagumkan terhadap ketinggian roh dan pemurnian hati, dan akhirnya puncak dari pencarian spiritual dan budaya oleh banyak orang dari segala usia" (UNESCO 1983: 3). Sementara pidato M'Bow ini sejalan dengan kecenderungan kebijakan budaya Indonesia untuk berfokus pada aspek-aspek spiritual budaya yang mengarah pada pemenuhan kreatif, suatu peristiwa yang terjadi setelah itu menunjukkan bahwa negara melihat Borobudur terutama sekali sebagai monumen nasional.

Pada tanggal 21 Januari 1985 pukul 1.30 dini hari, sembilan bom meledak dan merusakkan relief dan patung-patung di Borobudur. Sementara pelaku yang kemudian ditemukan ditengarai terkait dengan aksi balas dendam atas peristiwa pembunuhan oleh militer (paling tidak 28 orang) terhadap pengunjuk rasa di luar sebuah masjid di Tanjung Priok pada tahun 1984, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nugroho Notosusanto segera membantah bahwa pemboman tersebut merupakan "masalah agama" dan Soeharto menyatakan bahwa para pembom adalah "orang yang tidak memiliki kebanggaan nasional, karena Borobudur merupakan monumen nasional, yang telah menjadi terkenal di seluruh dunia" ("Sembilan Bom Meledakkan Borobudur" 1985). Borobudur,

Internasional untuk Perlindungan Borobudur (UNESCO 1973: 7) menyatakan: "Profesor Mantra menyatakan keyakinannya yang mendalam secara pribadi bahwa lingkungan sekitar Borobudur harus benar-benar selaras dengan monumen dan mempertahankan nilai-nilai budayanya yang tinggi, dengan ketulusan dan ketenangan dari lingkungan sekitar, yang penting bagi peningkatan spiritual. Daerah tersebut harus benar-benar dilindungi dari efek polusi yang mungkin diakibatkan oleh pariwisata massal. Harus ada integrasi penuh dari kehadiran penduduk setempat dengan pembangunan lingkungan sekitar Borobudur. Aspek lain dari pembangunan budaya (seni pertunjukan, kerajinan, dan lain-lain) harus juga menjadi bagian dari pembangunan yang direncanakan ini.

- 12 Komite Eksekutif menyarankan perlunya pengawasan untuk radius 10 km sekitar candi yang mengatur "desain, tinggi, bahan, fungsi, dan lokasi dan semua bangunan baru" (UNESCO 1977). yang kemudian menjadi lokasi baru dan desa yang dipindahkan itu.

dan secara lebih luas arkeologi di Indonesia, terutama digunakan untuk membangun kembali kejayaan nasional masa lalu yang mulia.

Kebijakan museum sama-sama dijustifikasi sebagai cara mengajarkan komitmen yang sesuai untuk bangsa Indonesia. Sebuah kutipan dari pidato Direktur Jenderal Mantra pada tahun 1970 menangkap alasan di balik museum dan hubungan antara benda-benda bersejarah dan masyarakat:

Dari sudut manajemen budaya, arti penting dari penelitian dan perawatan artefak sejarah [dan] karya-karya seni tinggi yang disimpan di museum sebagai objek seni yang berharga dapat menjadi sumber informasi dari generasi ke generasi dalam upaya untuk menumbuhkan kepribadian nasional. Hilangnya benda-benda seni berharga dari Indonesia berarti kita kehilangan sumber inspirasi dan keyakinan diri kita (1970: 4).

Jadi baik arkeologi maupun museum sama-sama dipandang sebagai pemeliharaan terhadap benda-benda budaya yang berharga yang dapat berkontribusi untuk membangun identitas nasional. Akan tetapi, Mantra lupa menyebutkan dalam kutipannya bahwa Indonesia perlu dilatih dalam estetika untuk melihat untuk menghargai benda-benda yang berharga secara budaya. Melalui proses perolehan apresiasi estetik dan belajar untuk menghargai nilai penting historis benda-benda dan nilai, masyarakat pun akan melihat diri mereka sebagai orang Indonesia.

Museum-museum diperluas sebagai bagian dari pertumbuhan pemerintahan yang berawal pada awal tahun 1970-an. Pada tahun 1976 ada rencana dan dukungan pemerintah untuk membangun museum di ibukota setiap provinsi (Herman 1976: 36). Pada tahun 1990, telah terbangun 140 museum yang terutama disponsori negara di seluruh Indonesia (Taylor 1995: 113), suatu peningkatan yang substansial dari semula hanya 24 museum yang berada di Indonesia setelah Perang Dunia II (Zurbuchen 1990). Sistem terpusat pembangunan museum juga tercermin dalam desain dan praktik pameran. Pameran mengikuti format standar yang memperkuat gagasan negara Orde Baru tentang kesamaan esensial dari pelbagai kebudayaan di Indonesia (Taylor 1994, 1995). Perhatian terhadap sesuatu yang mewakili persatuan nasional di museum tetap demikian selama rezim Orde Baru sebagaimana dapat dilihat dalam sebuah pernyataan oleh Scdyawati pada tanggal 17 Januari 1994 dalam sambutan pembukaannya pada Seminar Indonesia-Belanda tentang Masalah

Pembangunan Museum: "Sebagai instrumen pendidikan, sebuah museum di Indonesia juga harus memiliki strategi presentasi yang sejalan dengan kebijakan pembangunan nasional Indonesia. Gagasan kebangsaan, persatuan nasional, dan mendukung posisi kelompok-kelompok etnik yang berbeda dalam satu kesatuan bangsa Indonesia adalah ide-ide dasar yang harus mendasari setiap strategi presentasi" (1995/6: 26).

Penelitian Acciaioli (2001:7) tentang museum pameran Bajau menunjukkan bagaimana negara menggunakan unsur-unsur dari berbagai kebudayaan etnik dalam rangka menjaga agar mereka tetap terikat erat dengan bangsa Indonesia secara keseluruhan sementara mengeluarkan unsur-unsur lain yang bertentangan dengan wacana pemerintahan negara Indonesia.<sup>13</sup> Kesamaan, yang ditegakkan melalui peraturan pemerintah, adalah sebuah titik masuk melalui ruang yang dikhususkan untuk geografi bumi, khususnya Indonesia, seri utama tampilan tentang kebudayaan daerah (umumnya bertepatan dengan wilayah birokrasi seperti provinsi, kota, atau kabupaten), dan ruang nusantara di mana perbandingan visual dibuat antara artefak lokal dan orang-orang dari tempat lain di Indonesia (Taylor 1994). Oleh karenanya, kekhasan kebudayaan yang ditampilkan di museum selalu dihubungkan kembali dengan bangsa. Selain mewakili kesatuan budaya dan harmoni, museum juga mengajarkan orang-orang Indonesia dengan cara lain. Museum itu sendiri merupakan ruang-ruang yang diatur yang memaksa orang mempraktikkan perilaku tertentu dan melarang yang lainnya. Ambil contoh sebuah artikel yang ditulis pada tahun 1976 tentang pencahayaan yang benar oleh seorang birokrat yang bekerja di Direktorat Kebudayaan. Keahlian teknis yang benar perlu digunakan baik untuk melindungi objek tampilan maupun menjamin bahwa pengunjung bisa menikmati kunjungan mereka dan sekaligus menyerap informasi dengan benar (Herman 1976). Kekhawatiran dengan metode manajemen museum dan tampilan tetap ada di Indonesia sejak Belanda mendirikan museum pertama. Demikian pula, museum tetap mempertahankan peran didaktik mereka, khususnya peran mediasi mereka antara kelompok-kelompok etnik yang berbeda. Perbedaan utama adalah bahwa mereka kemudian berubah menjadi institusi yang melayani prioritas pembangunan rezim Orde Baru.

13 Orang-orang Bajau adalah masyarakat nomaden asli Indonesia yang tinggal di kapal-kapal terapung. Acciaioli (2001: 12-17) juga menghubungkan normalisasi versi negara tentang budaya Indonesia di museum dengan strategi dan alasan-alasan politik yang lebih luas.

Ada dua istilah yang saling terkait yang menghubungkan bidang arkeologi, museum dan sejarah: "nilai-nilai budaya" dan "warisan budaya". Dalam bagian akhir laporan kegiatannya pada tahun 1978, Mantra menempatkan "nilai" di pusat kegiatan dari ketiga bidang tersebut: "Pentingnya nilai-nilai mulia yang terkandung dalam artefak arkeologi, sejarah dan unsur-unsur lain dalam antropologi budaya adalah pengingat bahwa upaya-upaya[...]untuk mengembangkan dan melakukan penelitian terhadap bidang-bidang tersebut perlu ditingkatkan" (1978: 20). Nilai-nilai budaya dipandang sebagai warisan budaya bangsa yang terancam oleh pengaruh luar yang negatif. Mantra juga menguraikan langkah-langkah ke depan yang harus diambil dalam hal warisan budaya:

Perlindungan terhadap warisan budaya dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan berupa meneliti, menggali, memelihara, merestorasi, melindungi, menghargai, mendokumentasi dan mempublikasi warisan budaya bangsa dan daerah. Lingkungan (untuk kegiatan ini) memerlukan bidang sejarah, antropologi budaya, arkeologi dan artefak sejarah/arkcologi(1978: 58-59).

Konsep warisan budaya merupakan konsep kunci di Pusat Penelitian Sejarah dan Antropologi Budaya yang menjadi Direktorat Sejarah dan Nilai Budaya pada tahun 1980 [Sebelumnya bernama Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional). Aktivitas yang berhubungan dengan bidang ini dari Direktorat Kebudayaan berkembang pesat pada tahun 1973 dengan pengumuman program publikasi yang ambisius dalam Repelita II. Di bawah judul, "Penyelamatan dan Pemeliharaan Warisan Sejarah Kebudayaan",<sup>14</sup> rezim Orde Baru membuat kebudayaan daerah menjadi fokus penelitian dan pengumpulan data dan mengumumkan niatnya untuk mempublikasikan informasi untuk "penyebaran pengetahuan" warisan kebudayaan Indonesia (Departemen Penerangan 1974: 225-229).

Dengan demikian, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional berhasil di dalam, dan keluar mengukir diri sebagai bagian dari Bagian Arkeologi. Seperti Arkeologi, ia berorientasi melindungi dan melestarikan "nilai-nilai budaya" tetapi fokus dari kegiatannya adalah praktik-praktik budaya dan pengetahuan dari kelompok etnik daerah, peristiwa, dan tokoh-tokoh dalam sejarah nasionalis Indonesia. Program-program yang melibatkan sejarah

14 Penyelamatan dan Pemeliharaan Warisan Sejarah Kebudayaan. [Penulis memakai "Saving and Caring for Historica! and Cultural Heritage" dalam versi bahasa Inggrisnya.]

dan kebudayaan daerah tidak dapat dilihat hanya sebagai perekaman dan penyebaran "warisan budaya" semata. Penelitian di Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional sangat dipengaruhi oleh perkembangan ilmu-ilmu sosial Indonesia pada 1970-an. Sebagaimana telah dieksplorasi secara singkat-padat dalam bab terakhir, ilmu-ilmu sosial di Indonesia terpengaruh oleh paradigma penelitian Amerika Utara (Hadiz dan Dhakidac 2005: 13) yang apolitis dalam perspektif" dan mempromosikan modernisasi gaya Amerika dan kebutuhan rezim Orde Baru. Vedi Hadiz dan Daniel Dhakidae berpendapat: "Selama Orde Baru-lah[...]bahwa ilmu sosial dan akademisi berorientasi pada pemenuhan persyaratan pelaksanaan kekuasaan negara. Ini jelas membentuk orientasi penelitian ilmu sosial, kegiatan dan pelatihan" (2005: 7). Proyek penelitian yang dikelola negara memainkan peran utama dalam mempengaruhi arah penelitian. Dalam penelitian budaya yang disponsori negara, yang sebagian besar dikelola oleh Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, ide-ide dan metode penelitian dari antropolog Indonesia Koentjaraningrat sangat berpengaruh, terutama soal penggunaan survei kuantitatif dan fokus pada nilai-nilai budaya dan hubungannya dengan pembangunan. Bab tujuh adalah sebuah studi kasus dari publikasi penelitian yang dihasilkan oleh Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional yang memberikan analisis rinci tentang metodologi mereka, topik dan hasilnya.

Sebuah artikel yang ditulis oleh ketua pertama kali dari Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, S. Budhisantoso,<sup>15</sup> memberikan wawasan menarik tentang bagaimana sosok paling berpengaruh di Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional memahami perannya. Dia mengemukakan bahwa selain untuk melindungi budaya dari pengaruh luar yang negatif, sejarah juga memainkan "peran aktif" dalam membentuk masyarakat dengan menilai evolusi masyarakat dan kebudayaan untuk mengidentifikasi bidang-bidang "ketinggalan budaya" (1983/4: 16-17). Ketinggalan budaya disebabkan oleh berbagai tahap dalam evolusi antara sistem teknologi dan sistem budaya yang sekarang ada dalam masyarakat Indonesia. Menurut Budhisantoso, studi sejarah bisa membuat masyarakat sadar akan masalah yang dihadapi dalam rangka membantu membentuk masa depan, tapi ini bukan satu-satunya peran yang dimainkan sejarah dalam membentuk masyarakat. Budhisantoso menyimpulkan artikelnya dengan kata-kata: "Pengajaran sejarah bukan hanya tentang meningkatkan

15 Nama Budhisantoso memiliki proses perubahannya sendiri dalam perjalanan sejarah. Pada tahap ini, menggunakan nama S. Budht Santosa.

kesadaran sejarah nasional, tetapi juga akan memperkuat perasaan persatuan dan kesatuan, cinta bangsa, dan kebanggaan nasional yang sangat diperlukan sama seperti perencanaan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya bersamaan dengan perencanaan untuk masa depan seluruh masyarakat Indonesia" (1983/4: 17).

Seperti kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan museum dan arkeologi, kekhawatiran terhadap pembangunan nasional dan persatuan nasional mendasarkan fokusnya pada warisan budaya. Sejarah kebijakan lebih memperkuat ketimbang menantang atau mengembangkan pendekatan nasionalis Standard terhadap sejarah Indonesia yang dikembangkan selama masa pemerintahan peralihan Jepang: masa lalu pra-kolonial disajikan sebagai masa kesatuan politik dan kemakmuran yang dibawa oleh kerajaan-kerajaan besar Hindu, dan 350 tahun kekuasaan Belanda diwakili sebagai waktu penindasan dengan perlawanan yang muncul sekali atau beberapa kali di tiap-tiap daerah di seluruh Indonesia secara sporadis.

#### Sektor Kebijakan Budaya: Kebijakan Bahasa

Bahasa telah menjadi alat politik penguasa dan elite sosial selama berabad-abad dan di berbagai negara, yang umumnya terjadi demikian karena perannya dalam mempersatukan atau memilah-milahkan kelompok-kelompok sosial yang berbeda.<sup>16</sup>Bahasa Indonesia secara historis terkait erat dengan gerakan nasionalis dan tujuannya untuk melakukan modernisasi -sebuah asosiasi yang telah didorong oleh negara sejak pendudukan Jepang karena tumpang tindih dengan sejumlah tujuannya sendiri termasuk (secara simbolis) menyatukan kelompok sosial dan etnik yang beragam di dalam satu bangsa, menyederhanakan administrasi dan mengusahakan bahasa yang "termodernisasi" untuk membangun warga negara Indonesia. Dalam sebuah artikel berjudul "Fungsi Politik Bahasa Nasional" Amran Halim, seorang birokrat di Direktorat Kebudayaan, berpendapat:

adanya kesepakatan mengenai fungsi dan status bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional merupakan simbol dari keteguhan kekuatan nasional Indonesia, alat pemersatu banyak masyarakat dengan latar belakang bahasa, budaya dan

16 Lahat Miliar & Yudicc (2002: 5-7) untuk pembahasan singkat atau Anderson (1991) untuk pembahasan tentang pentingnya bahasa dan sastra dalam proses kebangsaan.

etnik yang berbeda di dalam masyarakat nasional Indonesia tunggal, dan alat komunikasi antara kelompok-kelompok etnik, antara daerah dan budaya. Kedua, dalam posisinya sebagai bahasa negara, bahasa Indonesia adalah bahasa resmi negara, bahasa pengantar dunia pendidikan, alat komunikasi di tingkat nasional untuk perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional, serta alat pembangunan kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi (1976: 10).

Penggunaan yang benar dari bahasa Indonesia terikat dengan penciptaan warga negara yang produktif dengan komitmen nasional yang kuat. Rekomendasi-rekomendasi dalam rencana kebijakan budaya awal mengikuti program-program bahasa dengan program pendidikan termasuk topik-topik seperti pertanian, perikanan, kerajinan dan keterampilan lainnya yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan lokal (Harmidjojo Adikocsocmo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972: 94).

Bahasa Indonesia tidak hanya menyediakan akses ke negara. Hal ini juga memberikan akses ke berbagai informasi dan lembaga non-negara yang memberikan kontribusi terhadap kewargaan ekonomi, politik, dan budaya. Bahasa Indonesia memberikan akses ke pers nasional, radio dan film, serta buku-buku tentang ilmu pengetahuan, sastra, dan budaya (Halim 1976: 12). Bahasa Indonesia menciptakan kesempatan bagi warga untuk melakukan swapendidikan dan dengan demikian mengembangkan diri sendiri dan Indonesia. Media nasional juga menyediakan layanan negara yang berharga melalui penciptaan publik pemirsa secara nasional. Warga bisa terus-menerus diingatkan tentang tempat mereka dalam komunitas nasional dan negara bisa menyebarkan informasi secara langsung ke rumah-rumah dan kehidupan mereka.

Kebijakan budaya Indonesia menyatakan keprihatinan besar tentang pengaturan regulasi bahasa nasional. Kesatuan bangsa Indonesia hanya sempurna secara simbolis ketika mereka semua berbicara bahasa nasional yang sama dan tidak menyalahgunakan kata-kata atau tidak mematuhi tata bahasa. Birokrat juga berpikir bahwa pertumbuhan kosakata menyajikan masalah karena kata-kata baru terus-menerus akan memasuki leksikon bahasa Indonesia dan menjadi ancaman yang akan menghancurkan homogenitasnya dan, yang paling mengganggu dan meresahkan bagi para birokrasi budaya, menimbulkan kesalahpahaman. Kesalahpahaman terhadap bahasa nasional mengancam untuk menumbangkan pembangunan yang digalakkan negara dan memperlambat perjalanan Indonesia menuju kemakmuran. Jawaban untuk masalah ini



adalah melalui penciptaan dan promosi bahasa baku yang dipimpin oleh negara sendiri. Kebijakan bahasa kemudian difokuskan pada pembuatan dan penyebaran "bahasa Indonesia baku" di seluruh pulau dan bagi semua orang di dalam garis batas wilayah Indonesia dengan ejaan dan tata bahasa tunggal untuk mempromosikan modernisasi. Laporan pada tahun 1972 menyimpulkan perasaan para birokrat kebijakan budaya tentang Indonesia pada saat itu: "Bahasa Indonesia masih kekurangan dalam hal ilmiah dan teknik modern serta struktur yang pasti untuk memenuhi fungsinya sebagai bahasa ilmiah atau bahasa kebudayaan modern" (Harmidjojo Adikoesoemo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972: 84). Akan tetapi laporan itu dilanjutkan dengan meramalkan bahwa, dengan bimbingan yang benar (seperti bahasa Cina dan Jepang), bahasa Indonesia akan mengatasi kesulitan-kesulitannya (Harmidjojo Adikoesoemo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972).

Pengaturan bahasa diselesaikan dengan kebijakan tentang bahasa lokal dan asing. Alasan yang diberikan untuk pengaturandan perlindungan negara terhadap bahasa daerah karena alasan budaya dan sekaligus karena terhubung dengan pengembangan bahasa Indonesia yang resmi. Bahasa-bahasa daerah, sebagai bagian dari kebudayaan daerah, berada di bawah perlindungan negara yang melibatkan pembakuan terhadapnya. Pembakuan bahasa-bahasa yang sebagian besar lisan dan informal membuat mereka dapat diperhitungkan dan disetujui untuk program, khususnya di bidang pendidikan (Halim 1976: 13). Bahasa asing dipandang diperlukan karena akses yang mereka berikan kepada ilmu pengetahuan dan teknologi. Meskipun tidak peduli dengan perkembangan bahasa asing itu sendiri, ada perhatian bahwa ekspresi atau ungkapan-ungkapan dalam bahasa asing bisa mendominasi bahasa Indonesia (Halim 1976: 14). Dalam kerangka negara, baik bahasa daerah maupun bahasa asing sama-sama memiliki potensi untuk membantu atau menghambat perkembangan bahasa Indonesia. Pemahaman dan pengaturan yang tepat, menurut negara, akan membantu mewujudkan tujuan negara agar setiap warga negara bisa berbicara dan memahami bahasa Indonesia yang baku. Laporan-laporan yang muncul belakangan menunjukkan kekuatan model ini sepanjang era Orde Baru (Direktorat Kebudayaan 1994-1995:28-29).

## Sektor Kebijakan Budaya: Kebijakan Seni

Kebijakan seni di Direktorat Kesenian di lingkungan Direktorat Kebudayaan selama periode Orde Baru terutama difokuskan pada bentuk seni daerah daripada seni pan-Indonesia.<sup>1</sup> Sementara penekanan pada bentuk-bentuk seni daerah memperkuat arah kebijakan yang dimulai selama Demokrasi Terpimpin, terdapat perubahan yang signifikan pada awal masa Orde Baru. Keterlibatan seniman-seniman pan-Indonesia dengan negara selama Demokrasi Terpimpin Soekarno dikritik dengan sangat keras. Perubahan hubungan antara seniman dan negara didorong oleh empat alasan. Pertama, penyelarasan awal rezim dengan para pendukung humanisme universal menanamkan sebuah dasar pemikiran seni dalam seni pan-Indonesia yang mengecilkan keterlibatan politik dan membuat seniman pan-Indonesia merasa tidak mudah menggabungkan pesan-pesan pembangunan dari rezim ke dalam karya-karya mereka. Kedua, bentuk-bentuk seni daerah mengalami penyegaran kembali melalui patronase elite Orde Baru pada permulaan rezim Orde Baru untuk mengatasi stigma yang telah melekat pada mereka karena keterlibatan mereka dengan LEKRA dan organisasi-organisasi seni lainnya yang berafiliasi dengan partai politik tertentu selama Demokrasi Terpimpin. Karena itu, bentuk-bentuk seni daerah lebih mudah masuk dalam program-program budaya yang dicanangkan oleh rezim. Ketiga, penafsiran UUD 1945 menekankan kebudayaan etnik daerah sebagai dasar kebudayaan nasional. Bentuk-bentuk seni daerah adalah ekspresi yang paling simbolis dari kebudayaan-kebudayaan daerah. Keempat, bentuk-bentuk seni daerah cocok dengan gagasan tentang warisan budaya, dengan penekanannya pada hubungan historis. Bentuk-bentuk seni daerah menjadi fokus berbagai program dengan tujuan kembar pembangunan yaitu pembangunan manusia-manusia Indonesia dan pembangunan kesenian Indonesia.

Kebijakan seni secara khusus mengacu pada humanisme universal dalam pemahamannya tentang seni dan peran seni. Humanisme universal mulai menyusup masuk ke dalam kebijakan budaya pada akhir tahun 1960-an dan

17 Pendidikan seni awalnya berada di bawah kendali Direktorat Kebudayaan sebelum kemudian dipindahkan ke Direktorat Pendidikan pada tahun 1976. Meskipun lembaga-lembaga pendidikan seni adalah hal penting untuk mediasi bagi wacana budaya Orde Baru, mereka tidak diperiksa secara rinci di sini karena perpecahan pada tahun 1976. Untuk analisis rinci dan dua lembaga pendidikan seni, lihat Hough (2000), Hellman (1999) dan kumpulan artikel dan musisi dan guru seni Dieter Mack yang mengajari dan pentas selama beberapa tahun di Indonesia (2001a, 2001b).

berada pada posisi terkuatnya pada tahun 1970-an awal <sup>18</sup> sebelum kemudian melemah seiring dengan adanya pengaruh dari kelompok-kelompok yang memiliki pendukung terkuat. Misalnya, laporan tahun 1970 yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan memasukkan sebuah kritik panjang tentang watak "paternalistik" pada era Soekarno dan menyerukan serangkaian reformasi termasuk perumusan hak-hak konstitusional, pengadilan yang independen, pemilu yang bebas, kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat yang menunjukkan keterkaitannya dengan kaum modern perkotaan (Harmidjojo Adikoesoemo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972: 41).

Setelah pemilu pada tahun 1972, perubahan iklim politik mengurangi lingkup Departemen Pendidikan dan Kebudayaan untuk menuntut reformasi tersebut. Akan tetapi, "nilai spiritual" kebudayaan tetap seperti sebelumnya sebagaimana dapat dilihat dalam ringkasan kebijakan seni dalam edisi pertama dari majalah Direktorat Kebudayaan pada tahun 1976, *Warta Budaya*:

Terutama dalam seni tradisional kreativitas para seniman dan apresiator perlu dikembangkan dan disebar (oleh negara) sehingga kita benar-benar mampu menghargai kebudayaan Indonesia kita yang sekarang ada. Di sisi lain, perkembangan seni Indonesia modern juga harus diarahkan ke penghayatan nilai-nilai budaya Indonesia, termasuk nilai-nilai universal (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 1976: 9).

Keterkaitan dengan humanisme yang universal serta intelektual berhaluan modern hadir dalam penekanan terhadap nilai-nilai universal untuk yang disebutkan sebelumnya dan pembangunan untuk yang disebutkan kemudian.

Kualitas spiritual seni yang semakin meningkat sering ditekankan secara kontras dengan peran politik, yang merupakan perbedaan penting dalam kebijakan seni selama Demokrasi Terpimpin. Seni yang melibatkan komentar politik tidak dianggap nasional karena mengurangi nilai spiritual seni. Akan tetapi, orang-orang Indonesia masih perlu diajarkan tentang bagaimana menghargai kualitas intrinsik karya seni nasional dan karya-karya seni Indonesia

18 Hubungan antara Direktorat dan humanis universal dalam TIM berlipat ganda. Pada saat itu, TIM sedang berada pada tahap paling populernya dan beberapa personil TIM, seperti Sedyawati, juga bekerja untuk Direktorat. Selain itu, ada kolaborasi antara Direktorat dan Dewan Kesenian Jakarta di bawah kepemimpinan Aiiip Rosidi, terutama konferensi dan seminar tentang seni pertunjukan daerah.

itu sendiri perlu diangkat secara spiritual. Misalnya, laporan yang dibuat tahun 1972 mengumumkan bahwa:

Tujuan dari manajemen seni tidak hanya menjaga seni yang sudah ada tetapi juga berusaha untuk meningkatkan kualitas seni itu sehingga ia benar-benar mampu menjadi santapan rohani bagi para pengagumnya. Tugas untuk meningkatkan kualitas seni memerlukan konsentrasi penuh, dedikasi total dan curahan karakter spiritual murni dari pembuat dan pelakunya" (Harmidjojo Adikoesoemo, Surjaman, Wibisono, Harsojo, dan Sukmono 1972: 114).

Wacana estetika ini mengatur soal inklusi dan eksklusif seni dan seniman dalam kategori "seni nasional". Jika seni itu tidak cukup memiliki "semangat spiritual" maka ia dianggap berkualitas rendah, dan oleh karena itu diperlukan adanya transformasi estetika.

Penggunaan wacana estetika menyembunyikan masalah kelas dan etnik. Dari asosiasi antara berbagai kelompok sosial budaya, praktik budaya mereka dan partai politik, orang Indonesia terlibat dengan budaya mereka sebagai pengalaman spiritual yang memberi inspirasi seperti menonton opera atau mendengarkan sebuah simfoni. Miller dan Yudice mengakui fungsi pemersatu dari estetika: "'Standard cita rasa'[...]merupakan bagian dari hegemoni, sarana kunci untuk membedakan dan membuat stratifikasi masyarakat. Nilai yang diproyeksikan oleh hegemoni estetika pada akhirnya didasarkan pada serangkaian pengecualian [...] Harmoni sosial dibeli dengan mengorbankan mereka yang tidak hanya selera estesisnya tidak dapat diterima tetapi, yang lebih penting, berpotensi menimbulkan pertentangan" (2002: 11). Dalam bidang estetika-lah terjadi bahwa kesenian Jawa dan Bali yang tinggi memberikan pengaruh mereka, karena kesenian dari dua wilayah ini sebagian besar menentukan dasar untuk penilaian estetika bagi seluruh bentuk seni daerah ketika para seniman terlibat dengan birokrasi untuk mendapatkan patronase atau peluang promosi. Akan tetapi, juga harus dicatat bahwa ada hierarki di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang juga dapat mempengaruhi selera birokrasi.

Sementara penekanan pada perbaikan spiritual membedakan kebijakan seni Orde Baru dari kebijakan seni Demokrasi Terpimpin, ada sejumlah kontinuitas dalam hal bagaimana ia berfungsi untuk mengubah perilaku dan tujuan akhirnya tidaklah begitu berbeda. Sama seperti penggunaan rezim terhadap bentuk-bentuk seni daerah yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, ada kontinuitas

dalam hal apa yang dianggap sebagai perbaikan teknis di dua era yang sama-sama terdapat dalam latar belakang kelas menengah dari para elite politik dan meluas kembali ke tahun 1920-an (McVey 1986). Proses era Orde Baru dalam membuat seni "meningkat secara spiritual", seperti penekanan Demokrasi Terpimpin pada "kualitas" (Setjonegoro 1956: 568), bertujuan untuk mengubah seni daerah agar sesuai dengan selera kelas menengah Indonesia seperti yang didefinisikan oleh elite politik dan artistik yang diambil dari kelas tersebut. Seni daerah tunduk pada serangkaian kriteria estetika "nasional" yang sama dalam kedua periode tersebut. Kontinuitas ini bersifat memerintah dalam hal itu mengubah perilaku pekerja budaya dan audiens agar sesuai dengan perilaku yang diinginkan negara dan berpusat pada bentuk-bentuk pilihan negara terkait identitas daerah dan nasional. Sementara ada perbedaan yang signifikan antara pesan dari kedua periode tersebut, metode dan tujuan keduanya yang luas yaitu untuk membangun orang-orang Indonesia dan seni rupa Indonesia tetaplah sama.

Dalam program seni, ada dua istilah yang sangat penting karena frekuensi mereka dan sekaligus karena bagaimana mereka mengikat wacana yang berbeda tentang seni menjadi satu: pembinaan dan pengembangan. Pembangunan nasional, dalam konteks program seni, mengacu pada mengembangkan seni dan sekaligus mengembangkan orang-orang Indonesia. Sebuah artikel tahun 1976 memberikan definisi untuk istilah-istilah tersebut dalam konteks seni:

Pola pelaksanaan dalam kesenian Indonesia meliputi pemahaman tertentu tentang pembinaan dan pengembangan. Pembinaan mengacu pada kegiatan-kegiatan untuk merawat, melindungi, meneliti, menggali, merekam, memberikan bimbingan dan arahan serta mengolah dan meningkatkan kualitas. Pengembangan mengacu pada kegiatan diseminasi, termasuk kegiatan untuk meningkatkan kualitas, apresiasi seni, dan apa pun untuk menyebarluaskan keahlian dan karya seni sejauh mungkin ke dalam masyarakat untuk menyempurnakan kehidupan berbudaya (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 1976: 6).

Kedua istilah tersebut terus menonjol dalam publikasi tahun 1994-1995 *Pedoman dan Pengembangan Kebudayaan* (Direktorat Kebudayaan 1994-1995). Kebijakan seni, melalui kegiatan-kegiatannya seperti pembinaan dan pengembangan, melibatkan baik pelestarian seni daerah maupun pengembangannya, sebagai

bagian dari proyek pembangunan nasional, sesuai dengan kriteria estetika yang mendominasi Direktorat Kebudayaan. Kedua istilah ini juga menorehkan hubungan antara pemegang pengetahuan (para birokrat) dan penerima pengetahuan (seniman, masyarakat) di mana pengetahuan mengalir dari yang disebut pertama kepada yang disebut kedua, dalam proses transformasi praktik-praktik artistik.<sup>19</sup>

Sebuah pembatasan besar terhadap baik seniman daerah maupun seniman pan-Indonesia selama periode Orde Baru adalah rezim perizinan untuk acara kesenian. Meskipun untuk sebagian besar diatur oleh polisi, Direktorat Kebudayaan juga terlibat dalam perizinan acara-acara kesenian. Izin untuk acara kesenian diperlukan berdasarkan sebuah peraturan yang dikeluarkan pada tahun 1963<sup>20</sup> yang kemudian direvisi pada tahun 1995.<sup>21</sup> Berdasarkan undang-undang tersebut, berbagai jenis pertemuan mensyaratkan adanya izin, pemberitahuan dari polisi tentang kegiatan tersebut, atau tidak memerlukan keterlibatan polisi. "Pertemuan budaya", sesuai dengan arahan lapangan polisi, adalah pertemuan yang bertujuan untuk membahas atau mementaskan musik, tari, drama, puisi, opera, pantomim, dan bentuk-bentuk seni terkait lainnya. Menurut undang-undang, pertemuan budaya tidak memerlukan izin maupun pemberitahuan kecuali kalau kegiatan tersebut bisa menyebabkan gangguan bagi kepentingan umum atau lalu lintas. Dalam praktiknya, "pertemuan budaya" memerlukan izin di sebagian besar tempat di Indonesia. Izin tersebut harus diajukan paling kurang tujuh hari sebelum acara dan izin akan dianggap telah diberikan jika entah polisi sudah mengakui telah menerima permintaan tersebut atau tidak ada tanggapan dari kepolisian paling lambat tiga hari sebelum acara tersebut. Menurut hukum (yang masih berlaku), polisi bisa memungut biaya atas izin yang mereka keluarkan sesuai dengan kewenangan mereka.

Meskipun seniman modern terpengaruh,<sup>22</sup> seniman tradisional umumnya lebih terbatas oleh rezim perizinan. Karena jarak perjalanan yang mereka harus

19 Sejumlah pengamat mengkritik kebijakan seni rezim Orde Baru. khususnya pembahasan estetikanya untuk bentuk-bentuk seni daerah. Lihat Yampolsky (1995), Acciaioli (1985). Hct'ncr (1987). Widodo (1995). Effendi (1998), dan Suanda (1995). Sebuah studi kasus tentang sebuah institusi yang dikelola oleh Direktorat Kebudayaan yang menjalankan berbagai program seni akan disajikan dalam bab enam.

20 Undang-Undang No. 5/Pnpj/1963 tentang Kegiatan Politik.

21 Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan Keamanan Republik Indonesia No. 153/1995 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perizinan sebagaimana diatur dalam Pasal 510 KUHP dan Pemberitahuan sebagaimana diatur dalam, UU No. 5/Pnps/1963.

22 Lihat, misalnya, pengalaman Teater Koma (Budianta dan Budiman 2001; Cohen 1991; "Daftar karya seni yang dilarang" 1995; Wahono 1994b). penulis drama Ratna Sarumpact ("Penulis drama berencana

tempuh dan jumlah pertunjukkan yang mereka lakukan sangat sering karena tingkat permintaan yang tinggi, mereka sering tidak mengajukan permohonan izin dan mereka dipaksa untuk menyuap polisi.\*' Askadi Sastrasuganda, seorang dalang senior yang telah melakukan pertunjukan wayang selama lebih dari lima puluh tahun di Cirebon dan juga bekerja untuk Direktorat Kebudayaan di tingkat lokal, berpendapat bahwa regulasi memaksa seniman daerah untuk membayar suap:

Jika seorang seniman tradisional ingin melakukan perjalanan, ia membutuhkan izin perjalanan untuk setiap perjalanannya di luar daerah setempat. Ia juga memerlukan i/in pertunjukan dari polisi dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan dan Dinas Pariwisata. Jika seorang seniman melakukan pertunjukan setiap malam di berbagai kabupaten dan kota yang berbeda, mereka tidak punya waktu untuk memenuhi semua persyaratan birokrasi seperti itu. Oleh karena itu, jika mereka berhadapan dengan polisi, mereka membayar suap. (...) Oleh karena itu, membayar polisi menjadi semacam norma. Ini adalah hambatan yang sangat besar bagi para seniman. Fokusnya adalah soal kebutuhan birokrasi dan bukannya kebutuhan para seniman.<sup>24</sup>

Yang juga harus dicatat adalah bahwa banyak pertunjukan berlangsung hingga larut malam, sehingga para seniman sering tidur pagi hingga siang hari. Penari dan peneliti Endo Suanda (1995: 122-123) mencatat bahwa seniman di Kabupaten Cirebon harus membayar biaya ke Dinas Pariwisata, membayar untuk "Kartu Seniman" setiap dua sampai tiga tahun, dan meminta izin kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan sebelum setiap pertunjukan, sedangkan seniman di ibukota provinsi Bandung hanya disyaratkan meminta izin dari polisi.

### Budaya Komando, Negara Otoritarian, dan Kebijakan Budaya

Dari gambaran dan karakteristik yang dijelaskan dalam bab ini, negara Orde Baru jelas teraspirasi oleh model budaya komando dalam hal penetapan budaya. Rasionalitas pemerintahan utama untuk kebijakan budaya adalah

menuntut polisi" 1997) dan bahkan penyanyi dangdut Roma Irama ("Daftar karya seni yang dilarang" 1995) karena afiliasinya dengan organisasi-organisasi Islam.

23 Cerita Suanda (1995) tentang sebuah perjalanan oleh sekelompok penari topeng Cirebon memasukkan juga soal negosiasi suap dengan polisi.

24 Askadi Sastrasuganda, wawancara. 29-11-2001.

pembangunan nasional. Meskipun pembangunan adalah bagian penting dari rasionalitas liberal pemerintah, wacana pembangunan memiliki beberapa perbedaan penting di Indonesia. Alih-alih negara memfasilitasi kegiatan pekerja budaya melalui mekanisme yang menyediakan sumberdaya sementara memberikan derajat kebebasan yang berkaitan dengan kegiatan yang diupayakan, kebijakan budaya Orde Baru dibangun di sekitar subjek budaya normatif yang didefinisikan oleh negara. Alasan mengapa versi model budaya komando ini harus dibedakan dari model budaya komando sosialis adalah terletak pada pembenaran bahwa budaya di Indonesia adalah masih terbelakang dan tidak cocok untuk pembangunan ekonomi. Model sosialis bersifat politik dalam orientasinya dan sedang berusaha untuk mendorong terwujudnya masyarakat sosialis, tapi mereka tidaklah bersifat otoriter dalam hal alasan pembenaran mereka. Kebijakan budaya Orde Baru itu otoriter, yang memungkinkan negara mempunyai jangkauan lebih besar untuk melakukan intervensi dalam lebih banyak unsur praktik-praktik budaya, melampaui kemungkinan memasukkan pesan pemerintah pada setiap pementasan dan terhadap dimensi estetis dari setiap pertunjukan. Bidang-bidang lain, seperti sejarah dan arkeologi, memiliki justifikasi yang sama, yang mengarah pada penggunaan instrumental terhadap sejarah dan warisan budaya untuk mendukung agenda-agenda pembangunan.

Perluasan Direktorat turut memfasilitasi penyebaran versi kebudayaan nasional yang sesuai dengan pandangan rezim. Pada akhir Repelita VI pada tahun 1998, terdapat 74.722 orang yang dipekerjakan secara penuh waktu di bawah pengawasan Direktorat Kebudayaan di seluruh Indonesia dan lebih banyak lagi digunakan untuk tugas-tugas tertentu (Direktorat Kebudayaan 1999a). Ada kantor-kantor setara yang cukup banyak di setiap provinsi dan di setiap kota dan kabupaten. Dalam setiap kota dan kabupaten, Penilik Budaya ditunjuk untuk setiap kecamatan di Indonesia dengan serangkaian tugas yang telah ditetapkan secara terpusat.<sup>25</sup> Di luar Direktorat dan kantor atau dinas-dinas serupa, ada sejumlah lembaga yang terletak di berbagai provinsi yang melapor secara langsung ke Direktorat terkait. Lembaga-lembaga ini meliputi antara lain: 24 Taman Budaya, 11 Biro Penelitian Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional, 9 Pelestarian Peninggalan Sejarah dan Cagar Arkeologi, 10 Biro Arkeologi, 6 museum khusus, 25 museum provinsi dan Biro Penelitian dan Konservasi Borobudur. Perubahan dalam skala birokrasi budaya tersebut

25 bhat Keputusan Menteri Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 0304/0/19&4.



mungkin merupakan ciri penentu masa Orde Baru, yang memiliki kemiripan dengan negara-negara berkembang lainnya, yang didorong dan dikoordinasikan oleh inisiatif-inisiatif internasional. Program-program yang ditentukan secara terpusat sedang berjalan di Indonesia di bawah sebuah organisasi besar yang mengkoordinasikan berbagai lembaga yang berbeda-beda.

Ada suatu kesinambungan berskala besar dalam kebijakan budaya pada seluruh masa Orde Baru. Suatu peristiwa yang menegaskan arah kebijakan budaya selama masa Orde Baru, sambil secara simultan menghubungkannya dengan zaman perjuangan kemerdekaan, adalah Kongres Kebudayaan IV pada tahun 1991. Kongres Kebudayaan IV tersebut bertema "dari seni hingga pembangunan" dan, tidak mengherankan, tema itu menegaskan arah kebijakan budaya rezim Orde Baru dalam rekomendasinya meskipun terdapat pertentangan dari beberapa peserta (BHS 1991). Pada tahun 1990-an, wacana budaya rezim masih mengistimewakan model penetapan budaya yang sangat teratur. Akan tetapi, model budaya komando pada periode awal Orde Baru telah terkena dampak secara substansial oleh buah-buah dari kebijakan ekonominya: manufaktur yang menjamur, industri media dan pariwisata, dan perubahan-perubahan terkait dalam gaya hidup masyarakat Indonesia. Kompetisi yang tak terencana untuk pangsa pasar antara penetapan budaya resmi dan penetapan pasar adalah perubahan signifikan dalam cara bagaimana sebagian besar orang Indonesia mengakses budaya dan pilihan-pilihan yang tersedia bagi mereka. Pengaturan media, misalnya, semakin sulit pada tahun 1990-an karena proliferasi jenis media yang berbeda, penyedia dan sarana-sarana produksi dan distribusi (Sen dan Hill 2000). Seniman dan pengamat juga menjadi lebih kritis terhadap kebijakan dan posisi Direktorat, seperti kritik terhadap dukungan Dirjen Sedyawati yang melarang pertunjukan teater Ratna Sarumpact berjudul *Marsinah* tentang seorang perempuan aktivis buruh yang dibunuh oleh militer pada tahun 1993 (Mohamad 1998). Perubahan-perubahan ini menunjukkan melemahnya model budaya komando, yang dalam perkembangannya berubah menjadi model campuran penetapan budaya. Pengalaman Orde Baru menegaskan apa yang dikemukakan Miller dan Yudice (2002) yaitu kesesuaian antara model campuran penetapan budaya dengan negara-negara postkolonial.

Rezim tersebut merespons persaingan dengan budaya komando dalam dua cara. Pertama, seperti yang dibahas dalam bagian tentang "pembangunan", rezim menggeser penekanannya dalam kebijakan budaya dari unsur-unsur positif dalam pembangunan nasional seperti mengembangkan budaya nasional untuk

membantu pembangunan ekonomi, kepada sifat-sifatnya yang lebih negatif untuk memerangi pengaruh luar yang negatif yang akan melemahkan budaya nasional dan melindungi nilai-nilai budaya dan warisan bangsa. Unsur-otoriter kebijakan budaya diperkuat, tetapi semakin tidak efektif karena ukuran dan daya tarik budaya yang diproduksi secara massal. Selanjutnya, beberapa upaya dilakukan untuk menyesuaikan kebijakan budaya dengan perubahan situasi. Kebudayaan kontemporer menjadi topik penelitian budaya pada tahun 1990-an<sup>w</sup> meskipun itu masih dikecilkan oleh perhatian yang diberikan kepada bentuk-bentuk budaya daerah. Selain itu, Direktorat Kebudayaan mulai menyelenggarakan Festival Seni Indonesia tiga tahunan (yang dimulai pada tahun 1995).

### Kesimpulan

Kebijakan budaya era Orde Baru secara luas dapat diidentifikasi sebagai kelanjutan dari penggunaan kebudayaan versi reformis yang menjadi unsur dari setiap pemerintah di Indonesia sejak kolonialisme. Unsur kebijakan budaya di mana perubahan terjadi (seperti yang diidentifikasi oleh Anderson [1990bJ]) bukan pada teknik atau fungsi pemerintahannya tetapi dalam hal model normatif kebijakan budaya. Dengan kata lain, kebijakan budaya berusaha untuk membentuk jenis baru subjek budaya yang cocok untuk era Orde Baru. Penekanan Demokrasi Terpimpin pada pesan-pesan politik dan mobilisasi massa digantikan oleh pesan pembangunan nasional dan seruan untuk pembangunan yang stabil dan teratur. Tujuan dan pesan-pesan pembangunan disebar melalui lembaga-lembaga budaya dan program-program budaya dengan tujuan kembar yaitu mengembangkan individu dan memperkuat rakyat nasional. Kebijakan budaya Orde Baru juga menekankan nilai spiritual budaya dan gagasan konservatif tentang warisan dan nilai-nilai budaya yang kontras dengan penekanan pada keterlibatan selama Demokrasi Terpimpin. Perubahan dalam tubuh Direktorat Kebudayaan disebabkan oleh penanaman norma-norma baru yang terkait dengan imperatif politik, sosial, dan ekonomi baru yang dirasakan oleh rezim otoriter konservatif.

Perubahan peran yang dimaksudkan untuk seniman lebih kompleks. Seniman Pan-Indonesia umumnya tidak memasukkan tema-tema atau pesan rezim dalam karya-karya seni mereka. Seni-seni daerah diperlakukan secara

lebih instrumental lagi. Seniman yang berkarya dengan bentuk-bentuk seni daerah tunduk pada rezim pelatihan dan didorong untuk memasukkan tema dan pesan pembangunan ke dalam karya mereka. Seniman-seniman yang terkait dengan partai politik kiri atau partai lainnya yang mendukung Soekarno pada tahun 1960-an dibunuh, dipenjara atau dilarang untuk melakukan pertunjukan. Model-model normatif untuk seni dalam dua periode tersebut juga memiliki beberapa kesamaan. Yang paling mencolok adalah Standard estetika dalam program budaya, dengan penekanannya pada inovasi teknis, kualitas penampilan, dan moralitas. Selain itu, baik Demokrasi Terpimpin maupun rezim Orde Baru sama-sama memakai versi model budaya komando dimana negara melakukan tugas mengendalikan penetapan dan pertukaran budaya daripada mengandalkan pasar. Akan tetapi, justifikasi otoritarian dalam kebijakan budaya lebih umum terjadi pada masa Orde Baru, dan sejalan dengan hal ini, demikian juga kekuasaan birokrasi budaya untuk campur tangan dan mengubah praktik-praktik budaya. Orang-orang Indonesia dinilai sebagai orang yang membutuhkan bimbingan negara dan membutuhkan perlindungan dari apapun yang bisa mengalihkan perhatian mereka dari jalan yang telah ditentukan negara untuk pembangunan, seperti komentar politik.

Negara Orde Baru mampu mengamankan kondisi untuk penyebaran wacana pemerintahannya ke tingkat yang tidak pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah Indonesia karena ia memiliki sumber daya dan teknologi yang tak tertandingi yang dapat digunakan untuk mengatur. Wacana-wacana pemerintah dalam hal budaya disemaikan dalam program-program dan lembaga-lembaga terkait di seluruh Indonesia tidak seperti sebelumnya, meskipun mereka juga memiliki kompetisi yang jauh lebih ketat dari sebelumnya. Wacana-wacana itu harus bersaing dengan tantangan berupa meningkatnya konsumsi budaya melalui pasar Indonesia yang semakin berkembang. Selain menanggapi ancaman marginalisasi dari kehidupan budaya masyarakat Indonesia, kebijakan budaya Orde Baru tetap tidak berubah sama sekali dari pertengahan 1970-an. Tapi gerakan perubahan terjadi seiring jatuhnya Soeharto pada tahun 1998.

## BAB VI

### KEBIJAKAN BUDAYA PADA ERA REFORMASI: IDENTITAS ETNIK, DESENTRALISASI, DAN PARIWISATA

Reformasi

Yang jumlah korbannya

Konon sudah melebihi revolusi

Ternyata hanya sekedar basa-basi

Sebab tak mampu menghapus korupsi

Apalagi mengadili para mantan petinggi'

Sebuah transisi ke pemilu demokratis, badan legislatif yang kuat dan presiden yang dipilih langsung oleh rakyat mengindikasikan bahwa Indonesia sekarang memiliki sistem politik yang demokratis. Selain itu, parlemen nasional Indonesia telah melakukan hal yang lebih jauh dengan menghasilkan produk-produk hukum desentralisasi yang telah melahirkan banyak bidang kebijakan, termasuk kekuasaan untuk meningkatkan pendapatan dan bidang kebijakan budaya, kepada pemerintah daerah (tingkat kabupaten atau kota). Di wajah mereka, reformasi ini pertanda baik bagi kebijakan budaya yang beragam dan aktif yang berhubungan dengan berbagai praktik budaya. Literatur-literatur yang ada tentang kebijakan budaya, termasuk bab-bab sebelumnya dalam buku ini, sebagian besar berfokus pada negara otoritarian era Soeharto, yang menimbulkan pertanyaan tentang keberlanjutan relevansinya dalam Indonesia saat ini dengan parlemen yang dipilih secara bebas dan sistem politik yang telah berubah secara signifikan.

Namun demikian, daya jangkauan reformasi demokrasi telah dipertanyakan, dan inisiatif-inisiatif tersebut belumlah merupakan satu-satunya hal yang berpengaruh pada kebijakan budaya. Puisi Acep Zamzam Noor merangkum bukan hanya perasaan di antara banyak orang Indonesia tentang gerakan reformasi, tetapi juga di antara banyak analis politik. Terlepas dari tingginya harapan dan energi yang diabdikan pada awalnya, para kritikus reformasi menyatakan bahwa itu tidak menghasilkan reformasi demokratis sebagaimana yang diharapkan oleh para penggerak awal dan tidak memutuskan hubungan dengan banyak praktik masa lalu yang justru dipertanyakan. Selain itu, Indonesia mengalami gelombang pasang sentimen etnik yang pada waktu itu diekspresikan melalui kekerasan etnik.

Dalam konfigurasi baru dan kompleks ini, ide-ide yang sudah ada sebelumnya tentang kebijakan budaya Indonesia perlu dipertanyakan. Apakah konsep budaya komando dan model kebijakan budaya otoritarian yang dibahas dalam bab-bab sebelumnya masih relevan pada masa pasca-Soeharto atau apa yang dikenal di Indonesia sebagai era Reformasi? Apakah kebijakan budaya berubah, dan jika demikian, apakah pemicu perubahan itu?

Bab ini mengkaji empat perubahan yang paling penting dari era Reformasi: respons langsung dari seniman dan media terhadap pengunduran diri Soeharto; sebuah perjuangan yang sedang berlangsung dalam birokrasi nasional untuk melengkapi tujuan jangka panjangnya yaitu menciptakan warga bangsa dan membentuk persatuan nasional dengan orientasi yang lebih komersial; desentralisasi politik (yang mencakup kebijakan budaya) dan pertumbuhan terkait politik identitas etnik dan daerah dan tradisi-tradisi budaya yang menyertainya; dan efek perubahan dari perdebatan moralitas publik di Indonesia tentang kebudayaan dan seni. Bab ini ditutup dengan menilai relevansi lanjutan dari model kebijakan budaya otoritarian dan mengidentifikasi empat penggunaan budaya secara luas yang memicu perubahan kebijakan budaya di seluruh penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

### Perubahan Politik pada Era Reformasi

Pengganti Soeharto, Ilabibic, memiliki sedikit pilihan selain mereformasi lembaga, terutama desentralisasi kekuasaan politik dan keuangan, mengingat tuntutan dari berbagai kelompok, popularitas massal reformasi dan kebutuhan untuk membuktikan mandat demokrasi sebelum Pemilu 1999 (Bourchier

2000; Emmerson 1999). Ia dibantu oleh kekuatan yang telah dikonsentrasikan Soeharto dalam lembaga kepresidenan dan dominasi lembaga ini atas legislatif (DPR dan MPR). Namun demikian, inisiatif reformisnya dikurangi oleh hubungan dekatnya dengan para elite era Soeharto.

Kedua presiden setelahnya tidak melaksanakan reformasi secara luas. Setelah pemilu 1999, Abdurrahman Wahid terpilih menjadi presiden meskipun Partai Kebangkitan Bangsa, partai tempat dia bergabung ketika itu, hanya memenangkan sebelas persen kursi di parlemen. Rendahnya tingkat dukungan dan gaya kepemimpinan idiosinkratik Abdurrahman Wahid (Gus Dur) menyebabkan perpecahan yang semakin melebar dalam kabinet dan parlemen (Fealy 2000), dan kemudian menghalangi pelaksanaan setiap upaya reformasi yang luas dan menyebabkan pemerintahannya berakhir prematur. Tidak seperti Habibie dan Megawati, Wahid mencoba sejumlah inisiatif budaya, mungkin karena latar belakangnya sebagai seorang intelektual yang serius dan hubungannya yang lama dengan komunitas seni dan sastra. Dua inisiatif kunci Wahid adalah pernyataan pengakuan terhadap aliran kepercayaan, yang membantu mengendurkan pembatasan terhadap praktik budaya yang terkait, dan undang-undang yang melegalisasi komunisme, yang mengundang reaksi balik kaum konservatif yang kemudian menjadi pemicu diturunkannya dia dari kursi kepresidenan (Bourchier 2001). Sementara, Megawati mengikuti agenda politik konservatif mulai dari pelantikannya sebagai presiden pada tahun 2001 yang menggantikan Wahid. Setelah mendapatkan dukungan publik secara luas, Megawati mengecewakan para pendukung pro-reformasi dan pengamat karena kepemimpinannya yang lemah, khususnya di bidang kebijakan-kebijakan yang kontroversial, dan dia tidak memiliki semangat untuk melakukan pemberantasan korupsi (Crouch 2003; Malley 2003). Dengan demikian, ketiga presiden pasca-Soeharto tidak mampu dan/atau tidak mau mengupayakan reformasi secara luas yang akan mengubah struktur kekuasaan yang ada. Presiden berikutnya, Susilo Bambang Yudhoyono, lebih stabil dari ketiga pendahulunya itu dan telah membuat kemajuan di bidang ekonomi dan antikorupsi (Gunawan dan Siregar 2009; Van Klinken 2008). Akan tetapi, Yudhoyono tidak memanfaatkan posisinya yang kuat sebagai pemimpin bangsa yang independen; bahkan salah satu komentator menyebut gaya pemerintahannya "ragu-ragu, menunda-nunda - dan malah lebih bersifat konsultatif (Mietzner 2009).

Penilaian awal terhadap era Reformasi mengklasifikasikannya sebagai "masa transisi" ketika Indonesia memperlihatkan gambaran sebagai pemerintahan

demokrasi liberal (Budiman 1999; Van Klinken 1999). Memang, Indonesia mengembangkan beberapa atribut ini termasuk pemilihan umum yang bebas dan adil dan legislatif yang fungsinya sebagai pusat pembuatan undang-undang menjadi semakin sentral. Namun demikian, reformasi politik dan pemilu juga menyimpan kekuasaan legislatif dan partai politik tanpa menghasilkan pertanggungjawaban yang jelas dan langsung ke pemilih (Fcaly 2001). Richard Robison dan Vedi Hadiz (2004) berpendapat bahwa pengelompokan urusan politik (oligarki) dari rezim Orde Baru telah menyesuaikan diri untuk mengambil keuntungan dari iklim politik yang baru dan lembaga-lembaganya, yang membatasi kemungkinan reformasi politik dan ekonomi. Pengamat moderat, seperti Harold Crouch, sampai pada kesimpulan yang sama mengenai jangkauan yang terbatas dari reformasi. Crouch (2003:33) menulis bahwa "negara lemah karena di dalamnya terdapat pelbagai kepentingan kelompok yang saling bersaing secara kuat. Negara telah dirasuki oleh kepentingan yang menentang reformasi." Meskipun ada tanda-tanda lebih positif di bawah Yudhoyono (Van Klinken 2008), prosesnya berjalan lambat. Gambaran yang muncul dari analisis politik adalah sebuah negara di mana kelompok-kelompok yang paling berkomitmen untuk reformasi demokrasi telah berjuang untuk mengerahkan pengaruh mereka masing-masing atas proses politik dan perubahan demokratis yang lebih luas menjadi terhambat. Memang terjadi perubahan kelembagaan, tapi itu dimulai di dalam lembaga-lembaga politik berbeda yang responsif terhadap kelompok dan kepentingan yang lebih menyukai status quo.

#### Dampak Segera dari Reformasi: Mengembalikan Kontrol Negara atas Seni

Dampak langsung dari reformasi adalah tuntutan yang luas untuk kebebasan berekspresi yang secara cepat terwujud dalam pelaporan secara jujur terhadap krisis di media dan di antara para seniman urban kontemporer. Manifestasi awal reformasi perlu dibedakan dari perubahan-perubahan belakangan yang terpancar dari birokrasi dan pemerintah era Reformasi. Perubahan yang bersifat segera dihasilkan melalui tekanan rakyat untuk reformasi yang dipadukan dengan tuntutan dari organisasi media dan para audiens untuk sebuah media yang lebih kritis (Sen dan Hill 2000) dan dilaksanakan tanpa keterlibatan negara. Para seniman urban kontemporer berada di antara kelompok-kelompok yang paling terlibat dalam reformasi. Mereka dengan cepat mulai memasukkan

tema reformasi dalam karya mereka dan menjadi semakin kritis terhadap kondisi sosial dan politik. Efek lain dari kecenderungan reformis di antara para seniman modern adalah penolakan yang hampir segera terhadap rezim perizinan negara untuk acara-acara seni di banyak daerah perkotaan.

Di kota-kota, rezim perizinan berakhir cepat setelah jatuhnya Soeharto seiring organisasi dan individu yang mengadakan acara-acara seni tidak lagi meminta izin dan polisi tidak lagi menegakkan kekuasaan rezim yang telah tumbang tersebut. Berakhirnya rezim perizinan telah mendorong dan mempermudah munculnya lembaga-lembaga seni yang kecil dan tempat-tempat pertunjukan. Salah satu tempat tersebut adalah Rumah Nusantara di Bandung, Jawa Barat. Sekelompok seniman daerah yang dipimpin oleh Aat Soeratin, aktor terkenal daerah setempat dalam pertelevisian dan teater, mendirikan Rumah Nusantara pada akhir tahun 1998. Rumah Nusantara berbasis di sebuah rumah di pinggiran kota Bandung yang telah berubah menjadi ruang pertunjukan, toko, dan kafetaria. Rumah tersebut memberikan kemudahan berupa sewa gratis dan, sebagai ganti biaya tiket, sumbangan dikumpulkan dari para penonton di akhir pertunjukan secara sukarela. Para aktor pertunjukan biasanya terdiri dari orang-orang yang rela menyumbangkan waktu mereka dan merupakan teman-teman dari panitia penyelenggara. Meskipun pengaturan ini membuat program tersebut berjalan sulit, namun tetap ada pertunjukan rutin yang dihadiri oleh cukup audiens. Sebuah lembaga seni seperti Rumah Nusantara tidak bisa bertahan di bawah regulasi Orde Baru dengan keunggulan publik apa pun. Tempat pertunjukan serupa adalah Kedai Kebun di Yogyakarta yang merupakan tempat yang lebih baru, lebih besar dan lebih baik dari segi pendanaan. Selain itu terdapat Komunitas Salihara di Jakarta yang, sebagai ruang pertunjukan alternatif, akan sangat sulit untuk berjalan di bawah sensor rezim Orde Baru. Komunitas ini merupakan proyek yang didanai secara relatif baik yang menyediakan ruang pertunjukan alternatif untuk seniman. Meningkatnya tingkat fleksibilitas telah memberikan ruang untuk bertumbuhnya organisasi-organisasi seni yang awalnya kecil namun lama-lama menjadi lebih besar.

Berakhirnya rezim perizinan hanya bersifat parsial. Pada akhir tahun 2003, para seniman luar kota-kota besar, seperti di Cirebon, masih mencari izin dari, dan membayar kepada, polisi dan dinas kebudayaan di daerah mereka. Perbedaan antara seniman urban kontemporer dan praktisi seni tradisional di Indonesia mencerminkan dampak yang tidak merata dari gerakan reformasi dan kelanjutan dari pemisahan antara bagaimana dua jenis kelompok seniman



berhubungan dengan negara. Seniman pan-Indonesia mengadopsi tema reformasi dan menjadi semakin vokal dalam kritik mereka terhadap kondisi sosial dan politik di samping mendapat manfaat dari berakhirnya rezim perizinan untuk acara-acara seni. Namun di sisi lain, belum ada dampak yang setara di antara para seniman tradisional yang kurang terlibat dalam gerakan reformasi yang lebih besar di wilayah perkotaan.

### Desentralisasi dan Menguatnya Politik Identitas Etnik dan Daerah

Berbeda dengan perubahan segera dan fragmentaris yang diprakarsai oleh warga yang terinspirasi oleh Reformasi, perubahan yang dibawa oleh lembaga-lembaga selama era reformasi telah mengubah kebijakan budaya secara lebih luas dan konsisten di seluruh nusantara. Setelah jatuhnya Soeharto, pengamat politik Indonesia mencatat sebuah perubahan dalam tingkat di mana keputusan-keputusan politik sedang dibuat. Misalnya, Edward Aspinall dan Greg Fealy (2003: 11) melihat pentingnya politik baru dari tingkat sub-nasional melalui seruan mereka untuk fokus pada pemahaman tentang "apa yang terjadi di tingkat daerah", dan Gerry van Klinken (2001b: 3) menyerukan "sebuah pemilahan" dari negara Indonesia dalam analisis politik Indonesia. Perubahan tersebut memiliki implikasi bagi kebijakan budaya. Tumpang tindih antara sejumlah kondisi - seperti pemilahan kekuasaan politik, mobilisasi identitas etnik dan daerah melalui acara budaya dan kelompok, dan perubahan kelembagaan untuk aparatus budaya negara karena desentralisasi - menjadi kompleks. Untuk memahami bagaimana kondisi ini saling bersilangan, kita harus mempertimbangkan tekanan sosial dan politik di tingkat nasional dan sub-nasional.

Kejatuhan Soeharto sebagian dipercepat dengan meningkatnya oposisi dari elite-elite daerah yang merasa diabaikan dan dipinggirkan selama era Orde Baru. Khususnya yang paling menonjol di antara daerah-daerah yang menunjukkan aspirasi separatis dan federalis adalah empat provinsi yang kaya sumber daya alam: Aceh, Papua, Riau, dan Kalimantan Timur. Orang Timor Timur juga semakin intens memperjuangkan kemerdekaan. Habibie menanggapi dengan membuat perundang-undangan yang berpengaruh dalam membentuk politik era Reformasi. Undang-Undang Otonomi Daerah disahkan pada Agustus 1999, dan disebut-sebut sebagai respons terhadap ambisi federalis dan separatis dan sebagai bukti dari mandat demokrasi bagi Presiden dan parlemen (Jones 2002).

Unsur utama adalah desentralisasi berbagai bidang pemerintahan, termasuk pendidikan, kesehatan, lingkungan, tenaga kerja, pekerjaan umum, pengelolaan sumber daya alam, pariwisata, dan budaya, untuk tingkat kabupaten/kota bersama dengan pembagian yang jauh lebih besar dari pendapatan dan kekuasaan untuk meningkatkan pendapatan. Elemen penting lainnya adalah bahwa penentuan jabatan di semua tingkat pemerintahan sekarang dibuat oleh badan legislatif secara bersamaan, bukan oleh eksekutif nasional seperti yang terjadi sebelumnya.

Dalam konteks perubahan-perubahan ini tidaklah mengherankan bahwa elite daerah memanfaatkan identitas etnik. Van Klinken (2001c), dalam eksplorasinya tentang konfigurasi politik yang baru dan sangat berbeda yang muncul di Kalimantan Tengah dan Timur, menunjukkan semakin menguatnya identitas etnik bagi elite-elite daerah dalam konfigurasi politik daerah, khususnya dalam persaingan mengambil alih kendali negara. Penelitian pada masa ini mencatat bertumbuhnya politisasi identitas etnik di berbagai lokasi di seluruh Indonesia (Henley dan Davidson 2007; Sakai 2003), termasuk Jakarta (Shahab 2001). Sebuah kecenderungan yang terkait adalah permintaan yang meluas bahwa posisi daerah yang penting dalam birokrasi diberikan kepada kandidat-kandidat dari kelompok etnik pribumi ke wilayah itu, yang dikenal sebagai "putra daerah" (Aspinall dan Fealy 2003).

Era Reformasi juga telah menyaksikan sebuah ledakan satuan-satuan politik baru dengan badan legislatif dan administrasi terkait. Antara 1999 dan 2007, jumlah provinsi telah berkembang dari 26 menjadi 33, dan kabupaten/kota telah berkembang dari 303 menjadi 456, dengan lebih dari 5.000 kecamatan. Pengakuan negara dapat memiliki dampak yang besar pada pendanaan dan promosi budaya daerah, terutama ketika praktik-praktik budaya tertentu dipromosikan sebagai wakil dari kelompok etnik terbesar dan juga wilayah tertentu (Harnish 2007). Buktinya adalah kebangkitan kembali praktik-praktik budaya oleh kelompok etnik yang sebelumnya digambarkan sebagai faksi minoritas di daerah pemerintahan sebelumnya dengan luas wilayah yang relatif besar, tetapi telah menjadi kelompok mayoritas baru setelah wilayah administratif di mana mereka tinggal telah menyusut karena telah dimekarkan menjadi dua atau lebih pemerintahan daerah. Ada juga kebangkitan kembali kraton di sejumlah daerah, yang di Kalimantan Barat dan Banten memiliki kaitan dengan wilayah administratif baru, sementara fenomena itu sendiri

terkait erat dengan desentralisasi politik dan meningkatnya nilai penting dukungan daerah (Van Klinken 2007).

Yang menyertai mobilisasi politik rakyat yang segaris dengan identitas etnik dan daerah adalah pertumbuhan praktik budaya etnik dan daerah. Hubungan antara desentralisasi politik, struktur kekuasaan daerah dan nasional, dan praktik-praktik tradisional di sejumlah lokasi di seluruh Indonesia dieksplorasi dalam buku yang editornya adalah Davidson dan Henley (2007), *The Revival of Tradition in Indonesian Politics*. Davidson dan Henley (2007) mencatat bahwa "kebangkitan kembali" tersebut mencakup baik peningkatan minat dalam praktik-praktik kedaerahan dengan implikasi politik dan pemerintahan yang luas, maupun kebangkitan dalam pengertian lebih sempit dari budaya artistik dengan sedikit pengaruh politik, dan bahwa kebangkitan kembali tersebut dapat bersifat entah sekuler entah berkaitan dengan agama.

Sementara dinamika "kebangkitan kembali tradisi" ini umumnya beragam, ada peningkatan peluang bagi kelompok-kelompok dengan pengetahuan tradisional untuk menentang keputusan politik yang biasanya dibuat oleh elite politik karena meningkatnya penggunaan, dan mengacu pada, tradisi dan kebiasaan daerah (Erb 2005). Sisi gelap dari kebangkitan kembali ini adalah penggunaan tradisi untuk membenarkan pengesampingan para pendatang dalam akses terhadap sumber daya atau menjadikan mereka sebagai objek diskriminasi, termasuk pembayaran uang (Warren 2007) dan dalam beberapa kasus menjadi kekerasan yang mematikan (Davidson 2007). Bali dan Sumatera Barat memiliki dua versi yang kuat dan mapan tentang sistem pemerintahan daerah yang tradisional dan melemahkan sistem desa yang dipaksakan pada mereka oleh rezim Orde Baru (Biczewski 2007; Warren 2007). Contoh lain adalah analisis Greg Acciaioli (2002) tentang gerakan kembali ke sistem hukum tradisional pada orang 'lo Lindu di Sulawesi Tengah setelah berakhirnya sentralisme Orde Baru. Muatan-muatan lokal, khususnya bahasa daerah, adat istiadat dan kerajinan, juga mulai menemukan jalan mereka ke kurikulum-kurikulum sekolah.<sup>2</sup>

Pertumbuhan politik identitas etnik juga menghasilkan serangkaian konferensi besar tentang budaya etnik daerah, yang sering disponsori oleh pemerintah daerah dan organisasi internasional. Konferensi-konferensi ini

2 Pada tahun 2001, kabupaten-kabupaten di Bandung telah merancang peraturan daerah untuk memasukkan penampilan kesenian daerah dalam kurikulum semua anak usia sekolah SD. Dana Setia, wawancara, 20-11-2001.

memiliki lingkup yang lebih luas daripada acara seni yang diselenggarakan oleh Orde Baru yang cenderung hanya menampilkan seni pertunjukan. Sebuah contoh adalah Konferensi Internasional Budaya Sunda (KIBS) yang diselenggarakan di Bandung pada 22-25 Agustus 2001. Konferensi itu memiliki enam panel yang ditujukan pada bidang-bidang: Sastra dan Budaya Sunda; Sejarah, Arkeologi, dan Filologi; Agama, Spiritualitas, dan Pandangan Hidup; Ekonomi, Masyarakat, dan Politik; Seni; dan Gaya Hidup, Arsitektur, Makanan, dan Pakaian. KIBS mengikuti konferensi yang serupa di Kalimantan Tengah pada Desember 1998, di Riau pada Januari-Februari 2000, di Papua pada Mei-Juni 2000, Minahasa pada Agustus 2000 (Van Klinken 2001c), dan tentang identitas Melayu di Batam pada bulan September 2001 (SMN 2001). KIBS dibuka oleh yang mewakili Gubernur Jawa Barat dan disponsori oleh Provinsi Jawa Barat dengan dana sekitar S 31.000 AU (sekitar Rp 150.000.000 dengan kurs ketika itu) dan Toyota Foundation, sebuah organisasi nirlaba Jepang dengan bantuan dana sekitar \$ 72.500 AU (sekitar Rp 350.000.000 dengan kurs ketika itu) (Maulana 2001). Peran pemerintah daerah dalam banyak konferensi ini substansial karena kesediaan mereka untuk mendanai yang imbal baliknya adalah berupa terjalinnya hubungan dengan konstituen etnik yang besar, meskipun mereka umumnya berhati-hati dengan klaim yang akan berpotensi mengasingkan pemerintah nasional dan militer.<sup>1</sup> Konferensi-konferensi ini adalah produk dari hubungan antara budaya daerah, struktur pemerintahan adat dan politik elektoral, yang telah diperkuat dengan desentralisasi politik dan organisasi internasional.

Agenda-agenda budaya dari organisasi-organisasi etnik di daerah memprioritaskan tempat dan kesejahteraan konstituen etnik dan kebudayaan mereka dan menarik perhatian terhadap masalah-masalah komunal yang posisinya mengalami penurunan di bawah negara-bangsa Indonesia. Ajip Rosidi (2001), seorang penyair terkenal, novelis dan akademisi dari Jawa Barat dan ketua sebuah organisasi budaya Sunda, yaitu Rancage, memberikan contoh menarik tentang bagaimana organisasi budaya etnik membingkai agenda mereka dalam sambutannya di KIBS. Ajip Rosidi mulai dengan membahas tahun-tahun setelah 1942 di Jawa Barat dimana ada periode dua puluh tahun kekacauan (karena pendudukan Jepang, revolusi, dan pemberontakan Darul Islam) yang mengganggu gaya hidup dan praktik-praktik budaya daerah

3     Lihat Colombijn <2003> untuk pembahasan tentang gerakan Melayu Riau termasuk hubungan dengan pemerintah provinsi.

tersebut. Dari awal masa Orde Baru, negara mengalihkan perhatian untuk modernisasi dan industrialisasi. Menurut Ajip Rosidi, budaya dan masyarakat Sunda bahkan semakin melemah selama periode ini karena "Westernisasi" yang menyertai modernisasi dan migrasi dari "orang lain" untuk memanfaatkan peluang ekonomi. Orang Sunda mulai kehilangan minat pada seni dan praktik-praktik kedaerahan mereka seiring masyarakat mereka mulai "terpecah" (2001: 3). Ajip Rosidi kemudian mengalihkan perhatiannya kepada negara Indonesia. Dia mengklaim bahwa negara tidak pernah serius menangani masalah budaya: "Untuk mempertahankan budaya dari kepunahan, diperlukan kemauan politik dari negara dan para pemimpin nasional. Dan sampai sekarang, kita belum melihat adanya kemauan politik. Bagaimana kemauan politik akan mengembalikan kehidupan budaya ke permukaan jika kesadaran dan pemahaman tentang pentingnya budaya untuk membentuk bangsa belum pernah ada?" (2001: 4). Ajip Rosidi kemudian menguraikan kegagalan negara untuk mengatasi penurunan praktik-praktik budaya etnik tradisional, khususnya dalam hal pendidikan, sebuah masalah yang mengisi sepertiga dari pidatonya. Dia menyimpulkan dengan menyatakan bahwa peran KIBS adalah untuk mendorong pengembangan kemauan politik. Rosidi berharap bahwa KIBS akan meningkatkan minat dan apresiasi tentang kebudayaan Sunda baik dalam masyarakat daerah, nasional dan internasional dan akan meningkatkan tekanan pada negara untuk mengembangkan kebijakan budaya yang bermakna dan efektif.

Enam karakteristik dapat diidentifikasi dalam pidato Ajip Rosidi yang sering muncul dalam analisis tentang organisasi budaya etnik dari akhir tahun 1990-an. Karakteristik pertama adalah penurunan sejarah dari sebuah budaya etnik. Sebuah budaya yang sebelumnya pernah berkembang akhirnya menurun akibat pasang surut sejarah, khususnya karena modernisasi masuknya budaya populer dan tinggi dari Barat. Yang kedua adalah identifikasi budaya sebagai bidang yang diabaikan dalam pemerintahan. Ajip Rosidi menuduh negara gagal melindungi atau menangani secara serius masalah budaya selama periode kemerdekaan dan khususnya masa Orde Baru yang berwatak developmentalis. Dalam sebuah artikel yang membahas topik yang sama, Al Azhar (1997a), yang kemudian menjadi ketua gerakan Riau Merdeka, lebih jauh mengklaim bahwa orang-orang Melayu Riau telah terpinggirkan secara budaya, ekonomi, dan sosial selama era kemerdekaan di tanah milik mereka sendiri. Ciri ketiga adalah agenda konservatif yang mendasari argumen tersebut. Budaya Sunda cenderung

lebih mengacu pada bentuk-bentuk budaya tua dan gaya hidup daripada praktik-praktik lokal/global dan cenderung mengucilkan kelompok-kelompok etnik non-adat yang tinggal di wilayah tersebut dari arena budaya dan politik. Yang keempat adalah bahwa negara terpaksa bertindak untuk melindungi praktik-praktik adat setempat. Sebuah elemen yang mendasari tuntutan tersebut adalah kompetisi untuk sumber daya di dalam komunitas seni daerah, yang akan dibahas dalam bab tujuh tentang Lembaga-Lembaga Kebudayaan. Ciri kelima adalah fokus pada hubungan antara budaya daerah dan Indonesia (nasional). Dalam organisasi budaya yang sadar politik seperti Yayasan Rancage yang didirikan dan dipimpin oleh Ajip Rosidi, hubungan antara budaya etnik tersebut dan budaya Indonesia dinyatakan secara jelas. Misalnya, Ajip Rosidi dengan jelas menyatakan bahwa budaya orang Sunda juga merupakan budaya bangsa Indonesia (2001: 8) sedangkan Al Azhar (1997b), dalam deskripsinya mengenai pertumbuhan identitas etnik Melayu Riau, menolak bahwa budaya Melayu Riau adalah bagian dari kebudayaan Indonesia. Karakteristik terakhir ini upaya-upaya yang meningkat untuk terlibat dengan kelompok-kelompok dan individu-individu di tingkat internasional.

Ajip Rosidi mendesak lebih banyak akademisi internasional untuk mempelajari kebudayaan Sunda dan untuk kepentingan yang lebih internasional. Organisasi-organisasi budaya etnik menjadi semakin sadar akan pentingnya pengakuan internasional untuk keberlanjutan organisasi dan budaya mereka. Deklarasi asli Daulat Riau memasukkan interpretasi terhadap tuntutan tersebut dalam bahasa Inggris (Colombijn 2003) dan konferensi budaya Melayu di Batam pada tahun 2001 menghubungkan antara Riau dan orang-orang Melayu di negara-negara tetangga. Pengakuan internasional menghasilkan prestise budaya, merawat kepentingan dan kebanggaan daerah dan meningkatkan peluang pendanaan dari negara, organisasi internasional dan pariwisata. Pertumbuhan yang terjadi dalam organisasi-organisasi seperti Yayasan Rancage dan hubungan yang lebih kuat dengan pemerintah daerah menunjukkan hilangnya kontrol pusat, yang tercermin dalam perdebatan dan perubahan di tubuh Direktorat Kebudayaan.

#### Perubahan Struktural dan Perlawanan di Direktorat Kebudayaan

Sebuah perubahan besar potensial dalam kebijakan budaya tampak mengemuka pada tahun 1999 melalui restrukturisasi Direktorat Kebudayaan, sehingga

budaya kini lebih dikaitkan dengan pariwisata daripada pendidikan. Peralihan ke pariwisata, meskipun dicapai selama era reformasi, memiliki asal-usulnya dalam struktur kabinet terakhir Soeharto yang berusia singkat. Dokumen pedoman kebijakan nasional untuk era Reformasi awal, Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) periode 1999-2004 memberikan wawasan mengenai bagaimana restrukturisasi ini berinteraksi dengan model kebijakan budaya otoritarian. GBHN menunjukkan bahwa wacana era Orde Baru tetap penting untuk membingkai kebijakan budaya, khususnya melalui pernyataan berikut

Untuk mengolah dan mengelola kebudayaan nasional bangsa Indonesia, yang memiliki asal-usulnya dalam warisan budaya luhur bangsa, kebudayaan nasional yang mengandung nilai-nilai universal termasuk kepercayaan pada Tuhan Yang Maha Esa memiliki tujuan untuk mendukung pemeliharaan harmoni dalam kehidupan sosial dan pengembangan peradaban nasional (Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999: 30).

Prioritas tinggi yang diberikan untuk promosi pariwisata juga mendatangkan beberapa perubahan, khususnya dengan mengkonfigurasi "kesenian dan kebudayaan tradisional" sebagai "kendaraan" bagi pengembangan pariwisata nasional dan promosinya di luar negeri (Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999: 31).

Secara internal, Direktorat Kebudayaan telah direstrukturisasi. Elemen-elemen kunci dari restrukturisasi itu adalah perubahan Direktorat Kebudayaan menjadi dua direktorat, dan masuknya bentuk-bentuk budaya massa, khususnya film dan video, dalam lingkup kebijakan budaya yang resmi.<sup>4</sup> Dua perubahan yang lebih luas juga membentuk ulang jabatan menteri kebudayaan: proses desentralisasi dan menurunnya pelayanan negara (I.OK 2004). Dalam jabatan menteri kebudayaan, desentralisasi berarti bahwa kedua kantor dinas tingkat daerah yang sebelumnya menjadi bagian dari birokrasi nasional dan sejumlah unit dengan tujuan khusus, yang mencakup taman budaya, museum tingkat

4    Direktorat-direktorat baru itu adalah Direktorat Nilai Budaya, Seni, dan Film serta Direktorat Sejarah dan Purbakala. Tujuan untuk film mungkin tidak menyenangkan baik pembuat film komersial maupun independen. Menurut GBHN, film disertakan untuk memastikan perkembangan sinematik yang "sehat" untuk "meningkatkan moralitas keagamaan dan kecerdasan nasional, mengembangkan opini publik yang positif dan meningkatkan nilai ekonomis" (Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999: 31).

provinsi, dan berbagai lembaga penelitian/Selain mengawasi lembaga-lembaga yang telah mereka bangun dan yang kemudian luput dari genggamannya, kebudayaan dan pariwisata lebih menjadi tugas dari kementerian negara daripada departemen, yang berarti kurang dari segi pendanaan dan jumlah staf. Para birokrat dalam Direktorat Kebudayaan pada umumnya tidak merespons dengan baik terhadap perubahan tersebut. Sebagian besar memiliki komitmen, melalui studi mereka sendiri dan riwayat kerja mereka, terhadap kebudayaan sebagai alat pembangunan nasional dan memahami peran kebudayaan sebagai titik pusat untuk mempertahankan kohesi dan identitas nasional. Komentator kebudayaan Teuku Yakub dan Rahman Arge, yang tidak terikat pada jabatan dan pekerjaan negara, menuduh pemerintah mengabaikan tugas mereka dalam hal kepemimpinan budaya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan karena itu "mengerdikan" pertumbuhan budaya. Protes juga terjadi dalam Kongres Kebudayaan Kelima di Sumatera Barat pada bulan Oktober 2003, di mana salah satu rekomendasi resmi dari kongres tersebut adalah adanya sebuah Departemen Kebudayaan yang "otonom" (MAM 2003). Terlepas dari adanya upaya-upaya tersebut, dukungan Presiden dan kabinet untuk tetap melakukan keputusannya tidak dapat diatasi.

Baru-baru ini, negara telah mengusulkan undang-undang yang dimaksudkan untuk menjadi hukum hak kekayaan intelektual yang berusaha untuk mengatasi dan melindungi tradisi budaya (Aragon dan Leach 2008). Berdasarkan inisiatif Organisasi Hak Kekayaan Intelektual Dunia (*World Intellectual Property Organization*, WIPO) untuk memperkuat rezim hak kekayaan intelektual di negara berkembang dan perjanjian-perjanjian perdagangan, hukum hak cipta di Indonesia tahun 2002 melindungi pencipta individu dalam cara yang mirip dengan undang-undang Barat. Hal ini juga mencakup ketentuan hak milik budaya yang memberikan "cerita rakyat dan produk budaya rakyat" kepada negara untuk selamanya dan "karya-karya yang penciptanya tidak dikenal" kepada negara "atas nama kepentingan pencipta" selama 50 tahun. Undang-undang khusus untuk melaksanakan hal ini tidak disahkan pada akhir tahun 2009, meskipun ada niat untuk mengesahkannya sebelum tahun 2010, dan merilis sebuah rancangan undang-undang (RUU). RUU tersebut meningkatkan eskalasi pengawasan birokrasi terhadap praktik budaya daerah melalui peraturan

5 Ini mencakup Biro Penelitian Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional (11). Pelestarian Peninggalan Sejarah dan Cadangan Arkeologi (9), Biro Arkeologi (10). Museum-museum Khusus dan Museum Nasional (6). Galeri Nasional, dan Biro Penelitian dan Konservasi Borobudur.



reproduksi atau adaptasi materi-materi seni, musik, teater, tari, cerita dan upacara ritual, dengan alasan melindungi hak-hak seniman dan masyarakat dan meningkatkan kemakmuran nasional melalui penciptaan kekayaan. Atribusi yang tidak benar, penggunaan yang ofensif terhadap bentuk-bentuk budaya tersebut, atau kegagalan untuk mendapatkan kesepakatan dan lisensi yang sesuai akan mengakibatkan hukuman secara perdata atau pidana. Dalam analisis mereka terhadap undang-undang ini, Lorraine Aragon dan James Leach (2008: 620) berpendapat bahwa pembagian antara hak-hak individu dan hak-hak komunitas mengabaikan prioritas para praktisi, yang mereka nyatakan sebagai "akses otonom kedaerahan terhadap, dan penggunaan normatif secara budaya dari, kanon seni mereka, bukan kepemilikan yang eksklusif dan yang sudah disahkan."

Reorganisasi kabinet pada bulan Oktober 2011 telah melihat jabatan menteri untuk kebudayaan berubah dan sekali lagi dikaitkan dengan pendidikan dalam Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, tetapi sebuah jabatan kebijakan "ekonomi kreatif" telah disatukan dengan bidang pariwisata di Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Kedua direktorat kebudayaan sekali lagi akan dipersatukan, tetapi dengan tanda tanya atas hubungan antara kementerian dan direktorat yang berbeda-beda. Pembagian ini memisahkan pengaturan bentuk-bentuk budaya massa (termasuk media massa, musik) antara Departemen Komunikasi dan Informatika (sebelumnya bernama Departemen Penerangan) dan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, sambil juga memasukkan bidang-bidang lain, seperti seni pertunjukan dan seni rupa, dalam Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Pembagian ini menandakan bahwa negara telah memutuskan untuk mengejar agenda ekonomi kreatif lebih-lebih melalui kebijakan perdagangan dan industri di bidang-bidang kegiatan tertentu daripada melalui Direktorat Kebudayaan dan pandangannya tentang kebudayaan sebagai sesuatu yang mempengaruhi pembangunan dengan membentuk perilaku dan sikap masyarakat Indonesia (Kelompok Kerja Indonesia Design Power 2008).

Yang mendasari baik penggabungan pengembangan budaya dengan pariwisata maupun penyusunan undang-undang hak kekayaan intelektual adalah pergeseran fungsi kebudayaan bagi negara; kebudayaan tidak lagi dianggap sebagai semata-mata alat pembangunan bangsa, yang dimaksudkan untuk mendorong persatuan nasional, tetapi telah bergeser kepada penekanan yang lebih besar pada penciptaan lapangan kerja dan pendapatan dari

kebudayaan, melalui pariwisata, dan sekarang juga melalui model industri kreatif. Perubahan tersebut, meskipun konsisten dengan pola di negara-negara lain dan dengan dorongan untuk industri kreatif, bertentangan dengan fokus era Orde Baru dalam melindungi kebudayaan dari pengaruh luar, meskipun perspektif ini masih menonjol dalam birokrasi. Yampolski mengemukakan ada sedikit kontradiksi antara serangkaian tujuan ini jika mereka dilihat dari perspektif yang lebih luas. Setelah melihat hubungan negara dan pariwisata, Yampolsky berpendapat bahwa proses tersebut tidak saling bertentangan tapi malah saling memperkuat, karena keduanya mendesain ulang seni pribumi "untuk konsumsi eksternal, baik oleh wisatawan ... maupun oleh para penonton festival" (1995: 714). Dilihat dari perspektif ini, direktorat belum mengubah karakternya secara signifikan, karena ia tetap merupakan entitas yang membosankan dan berorientasi negara yang terus membenarkan kegiatan-kegiatannya sendiri dengan menegaskan bahwa mereka memperkuat bangsa dengan mendorong pertumbuhan ekonomi. Tingkat dimana agenda ekonomi kreatif akan melibatkan Direktorat Kebudayaan tidak jelas pada tahap ini, sama seperti sejauh mana hal itu akan mempengaruhi bidang-bidang kebijakan tradisional.

#### Kebijakan Budaya dalam Konteks Indonesia yang Terdesentralisasi: Karakteristik Keanekaragaman Daerah

Desentralisasi, selain membuat negara lebih simpatik terhadap kekhawatiran rakyat tentang budaya etnik mayoritas di daerah dan tuntutan dari organisasi-organisasi budaya etnik, juga menciptakan peluang untuk pemerintah tingkat non-nasional untuk menilai kembali muatan kebijakan. Meskipun tanggung jawab untuk sebagian besar kegiatan kebijakan budaya didesentralisasikan ke pemerintah kabupaten dan kota, sebagian tanggung jawab itu ditanggung oleh pemerintah provinsi termasuk pengelolaan taman budaya, museum dan kantor budaya tingkat provinsi dan koordinasi kegiatan-kegiatan budaya di seluruh provinsi. Desentralisasi menciptakan kesempatan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten untuk merestrukturisasi aparat budaya yang berada di bawah kendali mereka dan menilai kembali prioritas mereka. Di Jawa Barat, empat departemen dipersatukan untuk membentuk Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi.

Proses perencanaan strategis Jawa Barat untuk 2001-2005 terus mencerminkan pendekatan "pembangunan" dari masa Orde Baru. "Kebudayaan daerah Jawa Barat" didefinisikan sebagai "modal dasar dan faktor dominan dalam mendukung keberhasilan pembangunan nasional", dan oleh karena itu membutuhkan pengawasan yang ketat (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata 2001 b: 222). Dinas Kebudayaan dan Pariwisata yang baru membatasi ruang lingkup kebudayaan pada kebudayaan adat tradisional dan kesenian Jawa Barat, termasuk kebudayaan dan seni kontemporer dan populer dan kebudayaan para pendatang dari tempat lain di dalam dan luar Indonesia. Sebuah dokumen perencanaan kedua, yang disusun oleh Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Jawa Barat yang merupakan lulusan Amerika Serikat, menganjurkan penerapan "pemerintahan yang baik" melalui strategi "layanan pelanggan". Dokumen ini ditulis dalam istilah yang mencerminkan pendekatan kebijakan neoliberal yang mempromosikan pengembangan individu, terutama melalui pengembangan staf, dan kemitraan dengan sektor swasta (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata 2001a).

Sebuah acara di Jawa Barat yang menggabungkan berbagai pendekatan (yang terkadang saling bertentangan) adalah proses perencanaan kebijakan pemangku kepentingan yang diselenggarakan pada bulan November 2001. Tujuan dari Dialog Perencanaan untuk Kebudayaan dan Pariwisata di Jawa Barat adalah untuk menetapkan agenda budaya dan pariwisata dan mengatasi masalah, keprihatinan dan potensi manfaat dari tindakan menggabungkan kedua bidang tersebut. Sementara bersikap kritis terhadap kebijakan budaya karena terlalu banyak berfokus pada lembaga negara dan tidak cukup perhatian pada partisipasi publik, laporan akhir juga menarik dari wacana kebijakan era Orde Baru dalam fokusnya pada "pelestarian" kebudayaan Sunda (sebagai kelompok etnik terbesar di Jawa Barat) dan memerangi pengaruh asing yang negatif (Aritonang *et al.* 2001).

Tabel 6.1 memberikan ringkasan dari saran-saran tersebut. Wartawan Abdullah Mustappa (2001) mengamati bahwa tidak banyak saran yang baru dan beberapa di antaranya sedikit berbeda dari praktik yang ada saat ini. Namun demikian, akses yang diberikan kepada banyak kelompok pemangku kepentingan dan serangkaian besar praktisi budaya dari seluruh Jawa Barat merupakan perubahan substansial dari proses yang terpusat secara nasional dalam pembuatan kebijakan budaya yang berlaku selama era Orde Baru. Di Jawa Barat, wacana baru tentang peran negara dan keikutsertaan yang lebih

besar dalam pembentukan kebijakan menunjukkan bahwa perubahan adalah mungkin, tetapi melalui apa yang tampak seperti sebuah proses yang lambat dan bertahap.

Tabel 6.1: Rekomendasi dari kelompok-kelompok yang berbeda dalam Dialog Perencanaan untuk Kebudayaan dan Pariwisata di Jawa Barat

Bidang	Ringkasan Rekomendasi
Bahasa, Sastra, dan Skrip (Tradisional)	Kelompok ini mengkritik sastra dan penggunaan sehari-haribahasa Sunda dan menyerukan agar bahasa Sunda bisa "dibangkitkan" untuk "memperkuat identitas dan memperkaya keanekaragaman budaya" (19).Mereka merekomendasikan: undang-undang untuk mendorong penulisan buku-buku baru dalam dan tentang bahasa daeiah Sunda dan bahasa-bahasa daerah lainnya termasuk kamus dan terjemahan; meningkatkan pengajaran bahasa Sunda formal dan informal melalui publikasi baru. pelatihan guru dan kompetisi bahasa yang lebih baik; dan mengembangkan dan mempromosikan media elektronik dan cetak bahasa Sunda.
Bahasa, Sastra, dan Skrip (Kontemporer)	Kelompok ini menuntut agar bahasa yang "baik dan benar" didorong. Mereka merekomendasikan pngaiairan bahasa dan sastra ditingkatkan melalui: peiesmian bahasa Sunda untuk pendidikan; peningkatan ]>endanaan untuk pengajaran bahasa Sunda; pengajaran bahasa daerah yang wajib di semua sekolah; kompetisi bahasa Sunda yang lebih banyak; memfasilitasi kunjungan para penulis Bahasa Sunda ke sekolah-sekolah; penerbitan artikel-artikel bahasa Sunda di media massa; dan penerbitan cerita-cerita rakyat Sunda sebagai buku komik.
Seni Rupa dan Seni Penunjukan	Kelompok ini berangkat dari posisi bahwa sumber daya manusia dalam seni itu lemah. Mereka kritis terhadap kebijakan masa lalu yang dilihat sebagai kebijakan yang picik dan tidak mewakili aspirasi seniman atau tidak mengatasi masalah mereka. Mereka merekomendasikan: meningkatkan pemahaman dan apresiasi seni melalui riset, penulisan tentang pendokumentasian dan pemetaan seni Jawa Barat, melalui pengembangan jaringan seni. publikasi kesenian Jawa Barat melalui penunjukan dan festival dan sosialisasi seni di sekolah-sekolah; meningkatkan kerangka legislatif; meningkatkan sumber daya manusia dan manajemen; dan meningkatkan pendanaan dan prosedur keuangan melalui seminar dan pelatihan dan menggalang sumbangan.
Sejatah	Kelompok ini berfokus pada pembuatan "nilai-nilai warisan" dan "kebijaksanaan sejarah Sunda" sebagai dasar pandangan masyarakat Sunda dan juga mendorong penelitian dan penulisan tentang sejarah lokal dan daerah. Mereka merekomendasikan: inventarisasi, pendokumentasian dan "memfungsikan" artetak budaya dan lingkungan mereka; pembinaan bagi para sejarawan daerah sehingga mereka bisa membuat sejarah daerah secara tematik; meningkatkan kurikulum sejarah: menyelenggarakan sebuah konferensi sejarah; dan membangun pusat arsip sejarah.

Kalender Kegiatan dan Festival Seni	Kelompok ini merekomendasikan bahwa kegiatan-kegiatan industri pariwisata yang berkontribusi terhadap budaya dikembangkan dan kelompok mengembangkan sejumlah gagasan untuk festival. Mereka merekomendasikan: kerangka kena legislatif diperluas untuk memasukkan bidang-bidang budaya yang lain; sumber daya manusiadi bidang pariwisata dan seni menerima lebih banyak pelatihan; dan serangkaian festival dikembangkan yang mencakup festival untuk film, teater, kebudayaan Jawa Barat (di Indonesia dan luar negeri), untuk daerah (kabupaten dan kota) dan festival perkusi internasional. Mereka juga merekomendasikan pembentukan sebuah panitia kerja untuk menyelenggarakan lokakarya, seminar, dialog, festival dan promosi.
Nilai-nilai Tradisional	Kelompok ini menuntut dua tujuan yang saling bertentangan yaitu pelestarian nilai-nilai tradisional dan agar nilai-nilai tradisional "ditransformasikan sesuai dengan kondisi saat ini" (20). Mereka merekomendasikan: mempromosikan nilai-nilai tradisional Sunda: menginventarisasi pepatah-pepatah daerah dan adat; mengorganisir sebuah forum penelitian dan tradisi; bekerja melalui keluarga, media massa, pendidikan dan kelompok-kelompok untuk mempromosikan nilai-nilai budaya; mendorong penghargaan untuk "nilai-nilai budaya" dari kelompok etnik lain, dan mengembangkan inisiatif-inisiatif penelitian dalam tradisi budaya.
Museum dan Tempat-Tempat Budaya Lainnya	Kelompok ini mulai dengan mencatat bahwa museum dan situs-situs budaya di Jawa Barat mengalami kekurangan staf profesional dan tidak dihargai oleh masyarakat. Mereka juga mencatat bahwa tempat-tempat budaya kurang memiliki landasan hukum. Mereka merekomendasikan: Standardisasi perekrutan staf; pelatihan manajemen; pelatihan teknis konservasi, restorasi dan pemasaran; menyelenggarakan seminar; meningkatkan kerja sama antara organisasi-organisasi melalui pertemuan-pertemuan jaringan; menjalankan kegiatan-kegiatan untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat; dan mengembangkan kegiatan promosi dan pemasaran.
Arkeologi	Kelompok ini mendesak perlunya peningkatan pelestarian dan penggunaan aset-aset arkeologis. Mereka mulai dengan menyoroti adanya undang-undang, perencanaan, dan pelatihan yang berkaitan untuk arkeologi. Mereka merekomendasikan: mengembangkan kerangka kerja hukum yang membahas artefak-artefak budaya; sebuah program penelitian dan pengembangan yang melibatkan inventarisasi, budidaya dan mengamankan artefak-artefak; pengembangan artefak-artefak budaya sebagai aset wisata termasuk pelatihan untuk keterlibatan dengan industri pariwisata.

Sumber: Aritonang et al. (2001).

Dampak desentralisasi terhadap lembaga-lembaga kebudayaan bervariasi. Sementara Taman Budaya tidak lagi melakukan kegiatan dan hanya digunakan sebagai tempat praktik di beberapa daerah (seperti Sumatera Barat, Sumatera Utara, dan Sulawesi Selatan), Taman Budaya lainnya telah menerima pendanaan yang meningkat dari pemerintah provinsi (misalnya, di Jawa Barat, Surakarta, dan Jawa Timur). Taman-Taman Budaya ini akan dibahas

secara rinci dalam bab berikutnya. Di Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta, sekelompok pemain dan peminat teater rakyat bergenre *ketoprak* mendirikan Forum Komunikasi Ketoprak Bantul (FKKB). FKKB ini menarik keanggotaannya dari masing-masing daerah di dalam wilayah kabupaten tersebut dan mendapat dukungan yang luas dari masyarakat. Organisasi mereka berhasil melobi pemerintah dalam mendapatkan pendanaan publik untuk mensubsidi pertunjukan mereka dan secara rutin melaporkan bagaimana mereka menggunakan dana tersebut kepada DPRD. Biaya produksi ketoprak itu mahal karena ukuran produksinya yang berskala besar (beberapa di antara pertunjukannya melibatkan ratusan orang) dan kostum yang rumit. FKKB menyelenggarakan dua festival besar ketoprak pada tahun 2005, yang salah satunya disiarkan di televisi daerah setempat, dan menyelenggarakan sebuah acara radio daerah. Hubungan antara FKKB dan Kabupaten mencerminkan pendekatan liberal terhadap tata kelola budaya dimana sekelompok pekerja budaya yang aktif dapat melobi untuk mendapatkan dana publik untuk tujuan yang disepakati bersama dan kemudian melaporkan hasilnya kepada sebuah badan majelis terpilih. Pengaturan seperti ini tampak berbeda sekali dengan era Orde Baru di mana sebagian besar kegiatan budaya yang didanai negara dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara.

Namun demikian, dengan adanya praktik desentralisasi di Indonesia, dana untuk kebijakan budaya tergantung pada sikap dan kemauan bupati. FKKB beruntung karena Bupati Bantul mendukung budaya daerah, tetapi para anggotanya mengkhawatirkan pendanaan di masa depan ketika bupati yang sedang memerintah itu turun. Di kabupaten-kabupaten lain dimana partai-partai politik Islam merupakan mayoritas, seperti Depok dan Indramayu, pendanaan untuk kebijakan budaya telah dihentikan sama sekali.<sup>6</sup> Para politisi Islam konservatif tidak memandang budaya sebagai media yang tepat untuk mempelajari kewarganegaraan, sebagai gantinya mereka lebih memilih pendekatan pendidikan Islam. Meskipun ada peningkatan peluang untuk mengajukan permintaan atas sumber daya berdasarkan hak-hak atas budaya, persaingan untuk pendanaan itu sendiri sengit dan banyak di antara para pekerja budaya yang saya ajak bicara melaporkan adanya pengurangan dalam pendanaan publik untuk kegiatan-kegiatan budaya.

6 Eksekutif FKKB. wawancara. 5-1-2006

## Moralitas Publik yang Baru di Indonesia

Perdebatan yang berkembang tentang moralitas publik, yang sering dikaitkan dengan kelompok-kelompok agama, juga telah mempengaruhi kebijakan budaya. Kelompok-kelompok agama di Indonesia memiliki perilaku tercela sepanjang abad kedua puluh, dan tindakan-tindakan mereka, bersama-sama dengan negara, lembaga-lembaga adat dan etnik dan organisasi-organisasi kebudayaan, telah lama menjadi bagian dari lingkungan yang telah memperdebatkan dan menggeser batas-batas dari kinerja publik yang dapat diterima (lihat, misalnya, Harnish tentang kinerja di Lombok (2007) dan Picard di Bali (1997)). Sementara konfigurasi ini tidak pernah seragam dan masih lebih beragam lagi dalam konteks desentralisasi Indonesia, dua perubahan benar-benar menunjukkan kecenderungan peningkatan kebijakan terhadap perilaku publik oleh lembaga-lembaga keagamaan. Pertama, pemilihan umum yang bersifat terbuka telah menyebabkan kembalinya partai-partai politik Islam, yang telah sangat vokal terhadap penurunan moralitas bangsa sebagai akibat dari longgarnya kontrol negara.

Kedua, mudarnya reputasi militer telah memberanikan kelompok-kelompok Islam (termasuk organisasi paramiliter Islam), yang banyak melakukan intervensi terhadap aktivitas-aktivitas masyarakat Indonesia lainnya, yang seringkali disertai dengan kekerasan, ketika mereka merasa bahwa telah terjadi penghinaan terhadap ajaran Islam. Dua peristiwa penting secara nasional menggambarkan pengaruh dari debat moralitas publik terhadap praktik-praktik budaya dan potensinya untuk mempengaruhi kebijakan budaya. Sementara kekhawatiran terhadap intervensi dari kelompok-kelompok Islam, seperti Front Pembela Islam (FPI) dan Laskar Jihad memiliki pengaruh terhadap kegiatan budaya di tingkat daerah di seluruh Indonesia, dampak dari kelompok-kelompok ini secara jelas ditunjukkan melalui reaksi mereka terhadap sebuah karya seni dalam peresmian pameran CP Biennale pada April 2005. Karya seni berjudul *Pinkswing Park* oleh Agus Suwage dan Davy Linggar yang dipamerkan di Museum Bank Indonesia dipaksa ditutup menyusul protes masyarakat dan serangan oleh anggota FPI *Pinkswing Park* menampilkan beberapa tipe ekspresi model Isabel Yahya dan bintang opera sabun Anjasmara yang telanjang di antara pohon-pohon dengan titik-titik putih yang memberikan penutup untuk menjaga kepekaan para pengunjung umum. Menyusul aksi keras FPI dan

reaksi para tokoh masyarakat di media, kurator CP Biennale, Jim Supangkat, menutup pameran Biennale tersebut secara permanen (Dirgantoro 2006).

Contoh kedua adalah rancangan undang-undang (RUU) anti-pornografi yang telah masuk dalam pembahasan parlemen sejak tahun 2002. Awalnya RUU itu hanya untuk mengatasi para penyebar pornografi dan media, namun pada 2005 RUU tersebut diperluas untuk mencakup "pornoaksi", yang mengacu pada "penampilan porno" atau cara berpakaian atau perilaku erotis di depan umum. Dalam RUU itu, seperti terdapat dalam versi akhir 2005 dan awal 2006, ciuman di ruang publik, tarian "erotis", dan memperlihatkan bagian tubuh yang "sensual" dilarang. Ada pengecualian untuk pertunjukan budaya (adat-istiadat), olahraga, dan kegiatan seni, tetapi semua itu hanya dibatasi di arena dan gedung olahraga dan ruang seni, yang juga membutuhkan izin pemerintah. Pada awal tahun 2006 terjadi protes besar di seluruh Indonesia dan terjadi perdebatan keras di media dan parlemen terkait RUU tersebut. Sementara para pendukungnya berfokus pada masalah kemerosotan moral dan kesejahteraan anak-anak, para penentang RUU itu berfokus pada efeknya terhadap perempuan (yang dianggap bertanggung jawab atas kekerasan terhadap perempuan karena cara berpakaian mereka) dan dampaknya pada kebudayaan.<sup>7</sup>

Argumen budaya yang menentang RUU tersebut mengambil dua bentuk. Pertama, RUU tersebut memaksakan kebudayaan Saudi (atau Wahabi) kepada orang-orang Indonesia." Kedua, RUU tersebut mengabaikan multikulturalisme di Indonesia dengan mencoba menyeragamkan pelbagai kebudayaan daerah. Argumen ini dibuat oleh dua kelompok yaitu kelompok politik liberal (umumnya di kota-kota besar) dan oleh organisasi-organisasi budaya konservatif di seluruh Indonesia. Di Bali, sejumlah orang yang dinamakan Penjaga Budaya ditunjuk untuk mencegah orang luar mengganggu upacara-upacara kedaerahan mereka. Gerakan yang paling jitu dan efektif dalam melawan RUU itu dilakukan oleh Provinsi Nusa Tenggara Timur, Bali, dan Sulawesi Utara (Fahmi 2006), yang menyatakan bahwa RUU itu tidak melalui proses pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, yang bertugas mewakili kepentingan daerah di tingkat nasional. Sebuah versi yang lebih encer dari RUU tersebut,

7 Kelompok Islam radikal seperti FPI juga telah melobi kelompok-kelompok yang versi praktik Islamnya mereka anggap cacat, dengan beberapa keberhasilan (Van Klinken 21)08). Ini berdampak pada praktik-praktik budaya dan kelompok-kelompok tersebut.

8 Pernyataan publik oleh Aliansi Bhinneka Tunggal Ika menggabungkan kedua argumen ini: <http://lists.indymedia.org/pipermail/imc-iakatta./2006-April/0418-sd.html>.



yang masih memasukkan definisi yang luas tentang pornografi yang mencakup pertunjukan publik dan ketelanjangan, disahkan pada Oktober 2008 (Gelling 2008). Gubernur Bali dengan segera menyatakan bahwa undang-undang itu tidak akan diterapkan di Bali, karena ketergantungan pulau tersebut pada pariwisata dan lobi budaya yang kuat (Suriyani 2008).

Legislasi yang dibentuk di tingkat nasional perlu dipertimbangkan secara bersama dengan banyak peraturan yang disahkan di tingkat kabupaten dan kota yang mengatur perilaku individu dalam cara-cara yang bisa sangat terbatas pada seni daerah dan praktik-praktik budaya yang dianggap bertentangan dengan hukum Islam. Kemesraan di depan umum, pakaian yang tidak pantas, dan konsumsi alkohol telah diatur di provinsi-provinsi seperti Cianjur dan Garut, Jawa Barat. Di tempat-tempat dimana hukum syariah telah diberlakukan, pedoman hukum yang baru untuk perilaku sering kali dibenarkan dengan alasan bahwa hal itu sudah berurat berakar dalam adat istiadat setempat dan karena ketentuan itu menentukan dan mendahului kebiasaan mereka. Definisi tentang adat semacam itu telah lama dipegang oleh kelompok-kelompok Islam konservatif yang berusaha untuk menyelesaikan konflik antara interpretasi mereka tentang Islam dan praktikadat istiadat yang menguntungkan kepentingan mereka sendiri. Pada tahun 2008, sekitar 160 peraturan keagamaan tingkat daerah dilakukan oleh pemerintah daerah di setidaknya 24 provinsi di Indonesia yang kemudian menjadi 33 provinsi. Bandung mengambil rute yang berbeda dengan program agama, yang lebih memilih untuk melibatkan berbagai agama dalam program yang disebut "Kota Agamis Bandung". Perwakilan dari organisasi-organisasi Islam, Katolik, Budha, Hindu menghasilkan deklarasi yang menyerukan toleransi dan saling menghormati, dan mengimbau semua kelompok masyarakat untuk berjuang bersama-sama mengatasi masalah sosial dan lingkungan. Namun demikian, pendekatan pluralistik terhadap agama belum tentu dengan sendirinya pluralistik bagi masyarakat yang lebih luas. Program "Kota Agamis" diangkat ketika pihak berwenang memutuskan untuk merelokasi para pelacur dari kawasan hiburan Saritcm, melarang penyanyi Dewi Persik tampil di Bandung, dan menekan klub-klub malam lokal untuk menutup kegiatannya selama bulan Ramadan (Millie dan Safai 2010).

### Kebijakan Budaya pada Era Reformasi

Desentralisasi dan pemilu yang demokratis di Indonesia belum mengarah pada lahirnya kebijakan budaya yang luas, inovatif, dan inklusif. Tidak adanya aliansi politik yang kuat yang dapat mendorong reformasi yang luas telah membatasi ruang lingkup reformasi kebijakan. Dalam iklim ini, model kebijakan budaya otoritarian yang didirikan selama Orde Baru masih relevan dengan Indonesia pada era Reformasi, meskipun pengaruhnya secara substansial telah menurun akibat pematahan kebijakan budaya. Pengaruhnya masih kuat dalam birokrasi budaya nasional, dalam kebijakan nasional, dan di daerah-daerah tertentu di mana ada kontinuitas yang kuat antara era Soeharto dan pasca-Soeharto dalam pendekatan politik dan kebijakan. Namun demikian, proses desentralisasi politik dan melemahnya pemerintah pusat telah menciptakan peluang bagi oposisi konservatif dan berhaluan liberal untuk menentang model ini. Di sini ada beberapa kesamaan dengan tahun-tahun awal era Orde Baru, di mana sejumlah wacana bersaing tentang budaya dan penggunaannya dalam persaingan merebut dominasi, dan kesenian-kesenian daerah sedang dihidupkan kembali melalui pertautannya dengan negara. Akan tetapi, dalam konteks Indonesia kontemporer yang terdesentralisasi, dukungan negara sekarang diberikan melalui unit baru di tingkat pemerintahan yang lebih rendah yang dikaitkan dengan etnik tertentu, bukan melalui pemerintah pusat yang kuat. Karena pemerintah pusat telah mengurangi kontrolnya, ada lebih banyak kesempatan bagi orang-orang non-elite untuk menggunakan budaya sebagai alat untuk mempengaruhi keputusan politik dan sipil, dan pendekatan pemerintah sebelumnya yaitu era Soeharto belum secara komprehensif ditolak sebagaimana juga terjadi dengan kebijakan budaya era Soekarno. Pendekatan-pendekatan yang bersaing untuk kebijakan budaya juga tidak mungkin diselesaikan dengan cara yang sama mereka seperti yang dilakukan pada tahun 1960-an, dengan penerapan model kebijakan budaya otoritarian oleh pemerintah pusat yang kuat.

Perlu dipikirkan sini soal relevansi lanjutan dari konsep budaya komando, di mana negara mengartikulasikan karakteristik budaya nasional, regional, atau lainnya, kemudian mencoba membuat kebijakan untuk menyebarkan dan melestarikan karakteristik tersebut. Sementara Indonesia menginginkan model budaya komando, bab sebelumnya menunjukkan bahwa penentuan pasar budaya sangat terkikis dalam model ini, dan desentralisasi telah menyebabkan perbedaan besar dalam implementasi kebijakan budaya di seluruh Indonesia.

Meningkatkan pluralitas kebijakan budaya membuat penegakan budaya komando yang terdefinisikan secara terpusat menjadi tidak mungkin, meskipun sentimen tetap bertahan dalam birokrasi budaya dan daerah-daerah tertentu. Dimasukkannya kebudayaan ke dalam jabatan kementerian pariwisata menandakan sebuah langkah kecil menuju model yang mengatur penetapan pasar tetapi bahkan langkah ini, karena caranya mengkombinasikan kebudayaan dan keuntungan, ditentang oleh birokrasi budaya dan menggalang pengamat-pengamat budaya. Hal ini juga menandakan peningkatan ruang bagi para birokrat pariwisata untuk campur tangan dalam praktik-praktik budaya yang dianggap memiliki potensi wisata. Model budaya komando yang terpusat, sebuah gambaran sifat dari kebijakan budaya selama sebagian besar abad kedua puluh, telah menjadi lebih tidak efektif selama era Reformasi.

Sebuah cara untuk memahami serangkaian pengaruh pada kebijakan budaya negara saat ini adalah dengan menelaah pelbagai cara yang saling bersaing yang mana budaya digunakan sebagai alat pemerintahan. Bab ini telah menunjukkan bahwa kecenderungan umum serupa terjadi di seluruh Indonesia, dan contoh-contoh dari Jawa Barat menunjukkan bahwa kecenderungan yang sangat berbeda bisa eksis di wilayah yang berdekatan dan kadang-kadang di kota yang sama. Dengan menggunakan kecenderungan dan peristiwa dari era Reformasi, empat kegunaan yang berbeda dari kebudayaan dapat diidentifikasi dalam kebijakan, meskipun kesimpulan yang ditarik pada saat ini bersifat tentatif dan perlu diperdalam dalam penelitian lebih lanjut karena proses kebijakan dan perubahan kelembagaan yang terputah-putah dan lambat di Indonesia.

Pertama, argumen oleh kelompok Islam tertentu untuk kontrol yang ketat atas moralitas publik menjadi ancaman yang menyebabkan munculnya pelbagai peraturan yang lebih mengekang atas kegiatan-kegiatan budaya, dan penolakan terkait tentang pentingnya kebudayaan sebagai mekanisme untuk mengubah perilaku masyarakat Indonesia. Kelompok-kelompok membela kegiatan keagamaan dan pendidikan sebagai alat yang lebih tepat, dan sekarang memiliki ruang lingkup yang lebih besar untuk mengendalikan atau mempengaruhi kebijakan. Kedua, pemahaman liberal tentang peran kebudayaan terus menjadi jelas dalam kebijakan budaya (baik untuk budaya adat maupun kontemporer) yang memanfaatkan kebudayaan untuk perubahan sosial yang progresif dan dalam argumen untuk terciptanya multikulturalisme yang toleran dan kegiatan-kegiatan budaya. Dalam pendekatan ini, peran negara adalah untuk memfasilitasi dan melindungi praktik-praktik budaya kontemporer dan adat

yang berkontribusi pada masyarakat multikultural yang toleran dan kreatif. Ketiga, unsur adat yang konservatif memanfaatkan sentimen etnik daerah entah untuk tujuan-tujuan politik mereka sendiri dan/atau untuk memperkuat versi konservatif dari kebudayaan adat setempat. Sebuah pendekatan konservatif terhadap budaya daerah juga mendukung perlindungan negara terhadap multikulturalisme, meskipun tujuan mereka adalah untuk melindungi praktik-praktik adat tertentu terkait dengan konstituen etnik daerah. Akhirnya, model kebijakan budaya otoritarian telah bertahan, dengan tetap, kalau bukan semakin, berfokus pada pembangunan ekonomi nasional. Kebijakan budaya terus dijustifikasi sebagai alat pembangunan sosial dan ekonomi dan sebagai cara untuk mengimbangi efek dari pembangunan. Konsekuensi dari meningkatnya penekanan pada generasi kekayaan lagi-lagi tampaknya paling banyak berpengaruh negatif pada para seniman daerah. Tampaknya kurang sekali pertimbangan prioritas mereka soal undang-undang hak cipta, dan negara telah memungkinkan, atau bahkan didorong, intervensi yang sangat ketat dan terus-menerus.

Kebijakan budaya di era Reformasi dipengaruhi oleh kehadiran yang berkelanjutan dari model kebijakan budaya otoritarian di antara elite birokrasi yang memiliki hubungan dekat dengan para akademisi kebudayaan yang lebih mengistimewakan kebudayaan nasional dan pembangunan nasional, dan advokasi dari kelompok-kelompok liberal dan konservatif atas hak-hak budaya daerah. Di beberapa tempat, kebijakan kebudayaan berada di bawah ancaman, bersama dengan legitimasi atas perbedaan budaya, dari kelompok-kelompok politik Islam yang menolak keras penggunaan budaya sebagai alat pemerintahan. Di kebanyakan daerah, ada kecenderungan di mana lebih banyak kesempatan dalam kebijakan budaya untuk tradisi dan lokalitas untuk menandingi kebudayaan nasional dan modernitas, dari posisi konservatif dan progresif. Hasil kebijakan budaya di tingkat daerah berbeda-beda dan perlindungan terhadap keanekaragaman budaya tidak begitu dipedulikan; apa yang lebih dipedulikan negara adalah keanekaragaman kebijakan budaya.

*BAGIAN DUA*  
STUDI-STUDI KASUS KEBIJAKAN BUDAYA

## BAB VII

### KEANEKARAGAMAN HASIL DARI KEBUDAYAAN YANG DIKELOLA SECARA TERPUSAT: TAMAN BUDAYA DAN DEWAN KESENIAN DI MASA ORDE BARU DAN ERA REFORMASI

Studi kasus pertama memeriksa dua institusi budaya yang penting pada masa Orde Baru dan era Reformasi: taman budaya dan dewan kesenian. Taman-taman budaya merupakan produk perencanaan pemerintah pusat yang bisa ditelusuri kembali hingga ke Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 1978. Dua puluh empat taman budaya dibangun antara tahun 1978 dan 1994 di pelbagai provinsi di seluruh nusantara dan dikelola melalui panduan yang dibuat oleh Direktorat Kebudayaan. Era Reformasi membawa perubahan substansial ketika, sebagai bagian dari proses desentralisasi, taman budaya dikeluarkan dari kontrol pusat dan ditempatkan dalam yurisdiksi pemerintah provinsi. Dewan-dewan kesenian memperlihatkan beraneka ragam institusi dalam hal bagaimana mereka didirikan dan dijalankan. Meskipun mereka didasarkan pada model Dewan Kesenian Jakarta (DKJ), tidak pernah ada persyaratan yang mengharuskan mereka untuk mengikuti satu model tunggal dalam menjalankan operasinya. Mereka terdapat baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dan bisa menerima bisa tidak dukungan pendanaan dari negara. Mayoritas dewan kesenian didirikan setelah tahun 1992 menyusul sebuah inisiatif yang didorong oleh Salim Said, yang menjabat sebagai Direktur DKJ pada saat itu, dan Kementerian dalam Negeri yang menyediakan dana untuk dewan-dewan kesenian kepada pemerintah provinsi di seluruh Indonesia.

Taman budaya dan dewan kesenian memberikan kesempatan untuk mengkaji bagaimana kebijakan budaya dari sebuah negara yang bersifat tunggal dan terdesentralisasi dapat mendatangkan serangkaian hasil dan kejadian yang beranekaragam dan berbeda-beda pada skala pemerintahan yang lebih rendah.

Oleh karena itu, mereka menjadi semacam pengingat akan keanekaragaman keberbudayaan di Indonesia dan keagenan dari pelbagai kelompok dan individu, terlepas dari adanya kehadiran negara yang sentralistik dan kuat. Wacana dapat dipakai kembali atau didefinisikan ulang agar sesuai dengan hasil-hasil di tingkat lokal, atau bisa juga disalahpahami. Demikian pula, program dan arahan dapat diabaikan atau dirusak agar sesuai dengan keinginan para birokrat, seniman, atau kelompok-kelompok lain. Meskipun ada kecenderungan terhadap mode penciptaan kebijakan dan implementasi yang sangat terpusat, keanekaragaman struktur kekuasaan daerah di seluruh Indonesia mendatangkan hasil melalui taman budaya dan dewan kesenian yang pada waktu itu dijauhkan dari harapan rezim.

Kesenian etnik daerah adalah fokus bagi rezim Orde Baru dalam program pemerintahannya, dan sangat penting baik bagi para pembuat kebijakan di Jakarta karena kekhawatiran mereka dengan persatuan nasional maupun bagi para birokrat dan pekerja budaya di daerah karena kekuatan simbolik dan pengikut mereka di daerah. Kedua institusi budaya ini memberikan kesempatan untuk mengkaji bagaimana kebijakan budaya mempengaruhi praktik etnik budaya melalui program-programnya, dan bagaimana desentralisasi mempengaruhi operasi mereka.

### Taman Budaya

Sebuah keinginan untuk menciptakan serangkaian pusat kebudayaan di seluruh Indonesia dinyatakan pada awal 1955 (UNESCO 1958) dan kemudian dinyatakan sekali lagi pada tahun 1964 (Priyono 1964). Namun, sumber daya negara Orde Baru memberikan inisiatifnya pada tahun 1970-an kapasitas yang akan dicapai secara nasional dan ditunda-tunda sampai masa reformasi. Taman-taman budaya dikembangkan pada akhir tahun 1970-an menyusul kesuksesan dua lembaga kebudayaan yang berfungsi sebagai model. Jenis pertama dari lembaga kebudayaan, yaitu Pusat Kebudayaan, didorong oleh Direktur Jenderal Kebudayaan dari tahun 1968 hingga 1978, Ida Bagus Mantra. Setelah perjalanannya ke Eropa di mana ia mengamati peran pusat-pusat kebudayaan Eropa dalam melestarikan kebudayaan dan seni dan mendorong pariwisata, Ida Bagus Mantra mulai mengatur pembentukan pusat kebudayaan di pelbagai ibukota provinsi di Indonesia (Yuga 2000).<sup>1</sup> Sebuah pusat kebudayaan didirikan

1 Surya Yuga, penulis icis tersebut, adalah seorang birokrat senior di Direktorat Kebudayaan.

di Bali pada tahun 1972 yang dinilai sangat berhasil dalam merangsang kegiatan dan menarik minat penduduk setempat dan wisatawan.

Lembaga kebudayaan lainnya adalah Taman Ismail Marzuki (TIM) yang sangat sukses di paruh pertama tahun 1970-an (lihat bab empat untuk penjelasan dan analisis lebih rinci). TIM, sebagai tempat pertunjukan nasional yang pertama, menjadi ruang pilihan bagi konferensi dan kompetisi nasional yang dikelola oleh Direktorat Kebudayaan yang bekerja sama dengan badan pengelola TIM yaitu Dewan Kesenian Jakarta (DKJ). Banyak pegawai Direktorat Kebudayaan, termasuk Ida Bagus Mantra, menghadiri atau berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatannya.<sup>2</sup> Baik TIM maupun Pusat Kebudayaan di Bali menampilkan kesenian adat dan model pertunjukan meskipun TIM lebih dikenal sebagai ajang seni modern kontemporer.

Di TIM, para seniman mengeksplorasi bentuk-bentuk kebudayaan asli dengan kebebasan yang baru ditemukan untuk mengubah dan menafsirkan kebudayaan-kebudayaan itu tanpa memperhatikan imperatif politik Demokrasi Terpimpin, dalam proses menarik penonton baru di kalangan pemuda kelas menengah perkotaan. Keith Foulcher, dalam analisisnya tentang kebangkitan genre pertunjukan Lenong dari Betawi di TIM, menangkap sesuatu dari iklim ini yang ia nyatakan dalam tulisannya: "(Ketika) modernisasi masuk (ke Lenong), di tangan budaya metropolitan barulah, terjadi gelombang besar kepercayaan dan pembangunan kembali yang ditandai periode setelah runtuhnya partai komunis (PKI) dan pemikiran tentang kebudayaan Indonesia dipadukan dengannya" (2004: 3). Putu Wijaya (1997) menggelari gerakan tersebut dengan sebutan "Tradisi Baru" dan menyebutnya sebagai perkembangan yang paling penting di TIM. Ini adalah pengingat dari "superbudaya metropolitan" yang dimiliki bersama dari para elite politik Indonesia dan pencariannya untuk kemajuan yang mana TIM adalah bagian di dalamnya. Baik TIM maupun Pusat Kebudayaan Bali secara teratur menarik sejumlah besar pengunjung dan memberikan kontribusi bagi kebangkitan kesenian tradisional pada 1970-an.

"Modernisasi" genre pertunjukan kesenian tradisional sangat menarik bagi para perencana negara. Para pelaku pertunjukan di TIM menolak promosi ideologi politik dan pesan-pesan politik yang terjadi selama masa Demokrasi Terpimpin, tetapi terus membuat perubahan teknis dipandang

2 Edi Sedyawati. Direktur Jenderal Kebudayaan dari tahun 1993 sampai tahun 1999, adalah peserta aktif dalam acara di TIM selama waktu tersebut dan merupakan anggota dari DKI dan Ketua Badan Tari. termasuk penguatan antara Direktorat Seni dan DKJ pada tahun 1970-an.



diinginkan oleh para perencana penyelenggaraan negara. Proses mengadaptasi genre kesenian adat di atas pentas dan bagi masyarakat perkotaan memiliki kesinambungan dengan konsep "peningkatan" oleh para birokrat negara yang telah menjadi sasaran banyak kritikus dari para antropolog dan pengamat budaya (Acciaoli 1985, Widodo 1995, Yampolsky 1995). Tentu saja hal ini tidak harus mengaburkan perbedaan antara kebijakan budaya Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Penolakan promosi ideologi politik oleh para pendiri TIM ditafsirkan melalui lensa ideologi negara di taman-taman budaya. Sementara ideologi politik (seperti komunisme dan liberalisme) dan kritik terhadap kebijakan rezim ditolak, prioritas rezim Orde Baru dipandang sebagai "upaya memodernisasi" dan terintegrasi ke dalam bentuk-bentuk kesenian, seperti yang akan menjadi jelas ketika program-program di taman budaya diperiksa. Yang juga penting adalah status TIM dan pusat-pusat kebudayaan. TIM secara sadar diri menentukan dirinya sebagai tempat pertunjukan nasional sementara pusat-pusat kebudayaan adalah tempat yang dikelola negara di tingkat provinsi.<sup>1</sup> Mereka menyediakan semacam etalase karya seni dan mampu menggunakan sebagian kendalanya atas representasi bangsa dan provinsi.

Tabel 7.1: Taman Budaya Menurut Provinsi dan Tahun Pendiriannya.

Provinsi	Tahun	Provinsi	Tahun
Aceh	1978	Bengkulu	1982
Sumatera Utara	1978	Lampung	1984
Sutnatera Barat	1978	Jawa Barat	1991
Kalimantan Barat	1978	Riau	1991
Kalimantan Timur	1978	Nusa Tenggara Barat	1991
Sulawesi Utara	1978	Sulawesi Tengah	1991
Sulawni Selatan	1978	Maluku	1991
Jawa Tengah	1978	Papua Barat	1991
Yogyakarta	1978	Sulawesi Tenggara	1992
Jawa Timur	1978	Jambi	1993
Bali	1978	Kalimantan Tengah	1993
Kalimantan Selatan	1982	Kalimantan Tengah	1994

3 TIM menyelenggarakan banyak diskusi dan seminar tentang kebudayaan nasional, yang beberapa di antaranya dikumpulkan bersama dalam *Pcmcb.is.in Budaya-Budaya Kita*(Sarjono 1999) dan *Menengok Tradisi* (Malaon, Malna, dan Dwi 1986) dan perlu dicatat bahwa berbagai pandangan diekspresikan tanpa satu pun yang mendominasi. Ini merupakan perbedaan penting antara TIM dan taman-taman budaya.

Rencana Mantra untuk membangun pusat kegiatan seni dan budaya di seluruh Indonesia memperoleh persetujuan dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) berdasarkan kekuatan dari TIM dan Pusat Kebudayaan Bali sebagai model contoh. Taman-taman budaya diciptakan melalui Keputusan Menteri No. 0276/0/1978 Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Dukungan Orde Baru dikukuhkan ketika taman budaya dimasukkan ke dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun Ketiga (Repelita III) yang dimulai pada tahun 1979. Sebelas taman budaya secara resmi didirikan pada tahun 1978, yang sebagian besar dikonversi dari pusat kebudayaan yang didirikan selama waktu Mantra sebagai Direktur Jenderal. Tiga lainnya didirikan pada tahun 1980 dan sembilan lainnya lagi pada 1990-an. Jakarta tidak memiliki taman budaya karena sudah memiliki TIM. Taman-taman budaya secara dominan menggunakan gaya arsitektur yang berasal dari rumah-rumah tradisional daerah, yang memperkuat hubungan mereka dengan kelompok etnik pribumi dominan di daerah bersangkutan. Bangunan umumnya besar, megah, dan didominasi oleh unsur-unsur etnik. Tapi begitu dibangun, mereka sering tidak terawat dengan baik karena kecilnya anggaran pemeliharaan rutin. Bangunan yang dibangun oleh negara dalam gaya kuasi-tradisional dan berbagai keadaan tidak terawatnya bangunan-bangunan tersebut merupakan gambaran yang umum terlihat di pelbagai ibu kota provinsi-provinsi di Indonesia.

Sebuah dokumen yang memberikan wawasan tentang tujuan taman budaya pada saat mereka dibentuk adalah *Memorandum Akhir Masa Jabatan Direktur Jenderal Kebudayaan* Mantra ketika dia meninggalkan jabatan lamanya itu untuk menjadi Gubernur Bali pada tahun 1978. *Memorandum* tersebut (yang, meskipun judulnya demikian dan biasanya mengisyaratkan bentuk yang tipis, adalah dokumen lebih dari 100 halaman) membahas tujuan dan fungsi dari taman budaya dalam dua bagian yang menekankan unsur-unsur yang sedikit berbeda dari operasinya. Bagian pertama, "Kebijakan Dasar Pembangunan Budaya" menekankan bagaimana taman budaya menyediakan nafkah spiritual melalui kegiatan-kegiatan budaya (Mantra 1978: 24). Laporan ini kemudian menguraikan dua fungsi utama dari taman budaya. Pertama, taman budaya adalah "alat komunikasi" yang memperkaya informasi dan pengalaman masyarakat tentang semua aspek kebudayaan nasional (1978: 24). Kedua, taman budaya memperkenalkan berbagai jenis budaya asli kepada satu sama lain, meningkatkan inisiatif dan kreativitas bagi masyarakat pada umumnya dan untuk para ahli kebudayaan pada khususnya yang bisa terdiri dari "manajer,

pendukung dan pengembang kebudayaan nasional Indonesia" (1978: 24). Pada bagian kedua, "Pelaksanaan Pembangunan Kebudayaan", laporan tersebut lebih menekankan peran taman budaya dalam mengembangkan seni daripada budaya secara lebih luas, dan peran mereka dalam "meningkatkan dan menumbuhkan apresiasi masyarakat terhadap seni" (1978: 24).

Perbedaan dalam penekanan antara bagian-bagian tersebut mencerminkan peran taman budaya. Pertama, taman budaya dimaksudkan untuk berkontribusi pada evolusi budaya nasional yang disesuaikan dengan model Direktorat Kebudayaan. Dua elemen dari bagian pertama mengikat taman budaya pada tujuan yang lebih luas yaitu menyebarkan versi yang didefinisikan negara tentang superbudaya metropolitan nasional: ia menunjukkan sebuah pemahaman tentang estetika yang memposisikan kebudayaan sebagai cara untuk meningkatkan spiritualitas; dan ia mencerminkan peningkatan perhatian Direktorat terhadap warisan budaya, khususnya bentuk-bentuk budaya adat atau yang asli. Bagian kedua menampilkan peran istimewa seni dalam taman budaya. Program-program taman budaya terutama berpusat pada kesenian adat atau asli di daerah di mana taman budaya itu terletak, tetapi dengan keharusan "memodernisasi" bentuk-bentuk budaya adat tersebut. Laporan-laporan berikutnya dan perundang-undangan menunjukkan bahwa tujuan dari taman budaya dan penekanannya pada kesenian adat atau asli hanya mengalami perubahan kecil pada masa Orde Baru, yang difokuskan pada standarisasi operasi di seluruh pelosok negeri/

Tidak seperti TIM, taman-taman budaya tunduk di bawah kritik dari Direktorat Kebudayaan dan model budaya komandonya. Mereka diharapkan untuk mematuhi pedoman yang dibuat terpusat berkaitan dengan operasi mereka dan mereka melaporkan kegiatan mereka kepada Direktorat Kesenian. Direktorat tersebut membayangkan taman budaya sebagai sebuah situs dimana bentuk-bentuk budaya asli dapat diartikulasikan dalam proyek budaya nasional. Dari perspektif ini, bangunan taman budaya adalah sebuah metafora untuk proyek tersebut secara keseluruhan. Bangunan-bangunan itu berukuran besar.

4 Sebuah arahan pada tahun 1982 dari Direktorat Kebudayaan menentukan Standard kebutuhan infrastruktur dari taman-taman budaya sehingga akan ada keseimbangan antara daerah yang berbeda (*Pedoman Standardisasi Taman Budaya*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 1982). Pada tahun 1991, sebuah Keputusan Menteri menyederhanakan struktur administrasi taman budaya untuk memfasilitasi penyebaran mereka ke provinsi-provinsi baru dan secara resmi membuat taman budaya bertanggung jawab kepada Direktur Seni dan bukan kepada Direktur Jenderal Kebudayaan (Keputusan Mendikbud No. 0221/0/1991).

berstruktur modern, dibangun oleh negara dengan memanfaatkan simbol-simbol budaya dan bentuk-bentuk budaya dari kelompok-kelompok pribumi, yang sering kali tanpa memperhatikan tujuan atau makna aslinya. Namun, Direktorat melihat perubahan yang dibuatnya terhadap bentuk-bentuk seni sebagai perbaikan yang benar-benar sesuai dengan masing-masing karakter aslinya.

#### Program di Taman Budaya

Sebuah ciri dari taman-taman budaya adalah adanya berbagai program, kegiatan, dan tanggung jawab yang telah ditetapkan bagi mereka oleh Direktorat Kebudayaan. Dalam *Memorandum-nyu* pada tahun 1978, Mantra mendaftar enam belas kegiatan yang dilakukan oleh taman-taman budaya (Mantra 1978: 35). Jumlah kegiatan meningkat selama era Orde Baru. *Petunjuk Teknis Pembinaan dan Pengembangan Kesenian di Daerah* untuk taman budaya [selanjutnya *Petunjuk Teknis*], yang diterbitkan pada tahun 1997, mendaftar duapuluh satu tugas yang berada dalam bidang operasi taman budaya (Direktorat Kesenian 1997). Keanekaragaman kegiatan di taman-taman budaya berarti bahwa mereka menjadi tempat di mana terletak berbagai praktik pemerintah yang memanfaatkan kesenian yang antara satu dengan lainnya mungkin saling berbeda tetapi dengan tujuan yang sama yaitu membentuk kapasitas dan subjektivitas orang-orang Indonesia.

Keputusan Menteri pada tahun 1991 memberikan empat "fungsi" pada taman budaya:

1. Mengembangkan kualitas seni melalui pelatihan.
2. Mengadakan kegiatan budaya.
3. Mendokumentasikan dan memberikan informasi tentang seni.
4. Mengelola taman budaya.<sup>5</sup>

Dari dua puluh satu kegiatan yang digariskan dalam *Petunjuk Teknis* (Direktorat Kesenian 1997), dua puluh di antaranya sesuai dengan setidaknya satu dari tiga fungsi pertama yang digambarkan di atas. Fungsi keempat, "mengelola

5 Keputusan Mendikbud No. 0221/0/199), pasal 3. *Memorandum* Mantra juga memasukkan empat fungsi untuk taman budaya. Tiga fungsi pertama dari keduanya sangat mirip. Namun, Mantra luput menyebutkan pengelolaan taman budaya itu sendiri dalam fungsi taman dan memasukkan ketentuan tentang penyediaan "hiburan yang sehat" bagi masyarakat, yang bisa dibilang merupakan unsur fungsi dan arahan Mendikbud tahun 1991 untuk "menyediakan kegiatan budaya" (1978: 35).

taman budaya" mengacu pada pemeliharaan dan tidak secara khusus diatur dalam *Petunjuk Teknis*. Kegiatan yang tidak sejajar dengan tiga fungsi pertama di atas adalah kegiatan pengolahan yang, menurut peraturannya, mengacu pada operasi taman secara keseluruhan. Istilah *pengolahan* dalam konteks taman budaya adalah tugas membuat karya seni atau meningkatkan keahlian seni dalam rangka menciptakan situasi dimana karya seni itu "efektif, efisien, memiliki kualitas dan relevan" untuk Indonesia masa kini (1997: 2). Proses manajemen birokrasi dan intervensi ke dalam seni yang dikemas dengan istilah *pengolahan* sangat sentral bagi operasi taman budaya yang ditentukan secara terpusat.

Tabel 7.2 di bawah ini memuat daftar kegiatan taman-taman budaya. Yang terdaftar pada masing-masing kegiatan adalah fungsi yang paling sesuai. Pelatihan telah digunakan untuk memahami kegiatan-kegiatan tersebut yang berkaitan dengan peningkatan kualitas seni tetapi tidak termasuk pertunjukan di depan khalayak umum. Kegiatan mengacu pada program yang melibatkan pertunjukan di depan publik. Ada beberapa tumpang tindih dengan pelatihan karena sebagian besar pertunjukan didahului oleh instruksi dari birokrat untuk para pemain. Dokumentasi mengacu pada kegiatan yang berorientasi pada pendokumentasian seni, pengumpulan data dan penyebaran informasi. Masing-masing dari tiga fungsi dibahas secara terpisah dalam bagian ini.

Tabel 7.2: Kegiatan Taman Budaya sebagaimana ditentukan dalam *Petunjuk Teknis Pembinaan dan Pengembangan Kesenian di Daerah*

No.	Kegiatan	Deskripsi	Fungsi
1	Pengolahan	Pengolahan mengacu pada operasi taman budaya secara keseluruhan. Ini adalah tugas pembuatan karya seni atau meningkatkan keahlian seni untuk menciptakan dinamika kesenian yang "efektif, efisien, memiliki kualitas dan relevan" dengan Indonesia masa kini.	
2	Latihan pertunjukan	Sebuah proses latihan pertunjukan seni dalam rangka membuatnya "layak dipentaskan".	Pelatihan
3	Kerja perbaikan dan persiapan	Merawat, memperbaiki dan meningkatkan kondisi karya seni.	Kegiatan
4	Panduan teknis dan pelatihan para pekerja seni	Kegiatan untuk meningkatkan kapabilitas dan keahlian orang-orang yang berkarya di bidang seni.	Pelatihan
5	Penerjemahan	Penerjemahan teks (umumnya dari bahasa daerah) ke dalam bahasa Indonesia.	Dokumentasi
6	Mengubah naskah	Mengalihkan naskah dari bahasa-bahasa daerah ke dalam ejaan Latin.	Dokumentasi

7	Pelatihan dan pengembangan seni	Kegiatan-kegiatan yang melibatkan pemolesan dan peningkatan seni yang menggunakan ide-ide kreatif dan kerangka kerja organisasional yang sistematis untuk menghasilkan adaptasi yang kreatif dalam sebuah bentuk karya seni.	Pelatihan
8	Percobaan	Memperkenalkan ide-ide baru dan memadukannya ke dalam kegiatan-kegiatan seni atau menerapkan sebuah sistem, metode atau teknik untuk menciptakan sebuah karya seni untuk mendorong kreativitas artistik para seniman.	Kegiatan
9	Pementasan	Presentasi pertunjukan seni.	Kegiatan
10	Pameran	Menampilkan pameran seni rupa dan pelbagai genre.	Kegiatan
11	Ceramah	Memberikan panduan dan instruksi kepada para pekeja seni dalam rangka memastikan keberlangsungan sebuah bentuk seni.	Pelatihan
12	Seminar	Menyelenggarakan seminar untuk membahas problem dan mendiseminasikan informasi tentang seni.	Pelatihan
13	Pertemuan seniman	Menyelenggarakan pertemuan antara para seniman dari profesi yang sama untuk saling bertukar gagasan dan pengetahuan.	Pelatihan
14	Lokakarya	Memberikan panduan dan petunjuk teknis menyangkut karya-karya seni dan teknikny.	Dokumentasi
15	Perpustakaan seni	Taman-taman budaya dimaksudkan untuk menjadi pusat informasi bagi penelitian seni yang terkait.	Dokumentasi
16	Dokumentasi seni	Mengumpulkan dan menyimpan data tentang seni di daerah bersangkutan.	Dokumentasi
17	Mengelola dokumentasi	Taman-taman budaya dimaksudkan untuk mengorganisasikan dan mengelola dokumentasi mereka agar menjamin relevansinya dan akses yang mudah.	Dokumentasi
18	Kompilasi karya-karya seni	Mengumpulkan karya-karya seni melalui donasi atau pembelian dan beidasatkan jenis dan fungsinya.	Dokumentasi
19	Mengelola dokumentasi	Memastikan bahwa taman budaya mempunyai alat-alat untuk memelihara dokumentasi dan penyimpanan karya seni.	Dokumentasi
20	Kegiatan pariwisata	Taman-taman budaya dimaksudkan untuk mengiklankan semua kegiatan mereka yang terkait dengan seni kepada khalayak umum.	Kegiatan
21	Informasi tentang seni	Menyediakan informasi dan penjelasan tentang seni kepada khalayak umum melalui tulisan, publikasi dan rekaman.	Dokumentasi

Sumber: Direktorat Kesenian (1997).

Fungsi pelatihan untuk taman budaya memiliki dua tujuan luas. Yang pertama adalah untuk meningkatkan kapasitas seniman dan para pekerja seni. Misalnya, tugas "panduan teknis" bertujuan untuk "mempersiapkan para pekerja seni yang berpendidikan dan kompeten," (1997: 5) sedangkan "pelatihan dan pengembangan seni" memiliki tujuan untuk membentuk "seniman dengan

potensi kreatif" (1997: 9). Kalau tujuan pertama dimaksudkan untuk mengubah pekerja seni, tujuan kedua adalah untuk membentuk "seni" itu sendiri. Misalnya, tujuan "latihan pertunjukan" adalah untuk menghasilkan sebuah karya seni yang "seoptimal mungkin, baik dalam interpretasi maupun produksi teknisnya," (1997: 3) sedangkan hasil yang diinginkan dari sebuah "pertemuan para seniman" adalah "lahirnya karya seni yang kualitas" (1997: 19).

Tujuan ganda dari pelatihan mencerminkan dua unsur dari rezim pelatihan. Tujuan pertama dari memaksimalkan potensi seniman dan pekerja seni adalah disiplin. Program pelatihan ini bertujuan untuk meningkatkan kapasitas atau seniman dan pekerja seni di bidang-bidang seperti keterampilan penampilan atau pertunjukan mereka, produktivitas, pengetahuan, dan kreativitas dan juga untuk meningkatkan keterampilan teknis dalam pementasan pertunjukan. Program pelatihan disusun di sekitar hubungan hierarkis antara birokrat penyelenggara dan peserta yang dicantumkan dalam petunjuk teknis yang mereka buat sendiri. Misalnya, "penjelasan" dari "latihan pertunjukan" menyatakan: "Sebuah latihan pertunjukan karya seni adalah proses menghadirkan sebuah pertunjukan (tari, musik, teater, dan wayang) untuk mencapai Standard yang cocok untuk penampilan di atas panggung, baik dalam produksi naskah maupun dalam kemampuan teknis para aktornya" (1997: 3). Standard tersebut tidak diambil dari para aktor namun terdapat di dalam lembaganya. Para birokrat di taman budaya memilih pertunjukan, seniman, dan yang paling penting adalah menetapkan serangkaian Standard penampilan atau pertunjukan (akting, keterampilan teknis, dan naskah) yang hendak dicapai oleh sebuah pertunjukan agar dipandang sesuai.<sup>6</sup>

Tujuan kedua mengacu pada karakteristik yang oleh Direktorat dicoba untuk menuliskannya ke dalam seni melalui pelatihan seniman atau penyelenggaraan pertunjukan. "Latihan pertunjukan" bertujuan untuk mengubah suatu "karya seni" menjadi "cocok untuk dipertunjukkan di atas panggung". Asumsi yang aman adalah bahwa istilah "karya seni" di sini mengacu padapraktik masyarakat setempat, mengingat prioritas taman budaya dan kebijakan seni diarahkan lebih luas kepada praktik-praktik tersebut. Menyebut praktik-praktik seperti itu dengan istilah "karya seni" sudah memposisikan mereka dalam wacana estetika era Orde Baru tentang seni dan fungsinya. Agar tampil di panggung daerah,

6 Model pelatihan bagi bentuk seni tradisional ini disebar secara luas di dalam birokrasi seni di seluruh Indonesia (Effendi 1998: Van Groenendaal 1985. Widodo 1995; Yampolsky 1995; Zurbuchen 1990).

kesenian masyarakat pribumi setempat diadaptasikan dengan kriteria estetika yang dianggap tepat. Seorang mantan Direktur taman budaya selama tahun 1990-an menyatakan bahwa ia sering terlibat dalam mengubah praktik-praktik lokal agar pantas ditampilkan di panggung di taman budaya. Jika sebuah lagu diulang-ulang sebanyak sepuluh kali, ia "menganjurkan" supaya senimannya mengurangnya hingga hanya sampai lima kali. Dia juga menyatakan bahwa para seniman yang terlibat dalam praktik-praktik masyarakat tradisional tampak "agraris" dalam penampilan dan "tidak tahu waktu atau uang" dan oleh karena itu memerlukan petunjuk tentang bagaimana membuat pertunjukan mereka "dapat diterima untuk kondisi saat ini."

Komentator lain telah mencatat bagaimana rezim pelatihan budaya negara diarahkan untuk lebih mereproduksi versi lokal dari kebudayaan nasional metropolitan daripada memberikan pelatihan untuk memperkuat seni tradisional dalam masyarakat lokal. Seni yang dihasilkan itu bersifat, untuk meminjam ungkapan dari Philip Yampolsky, "rapi dan teratur, disiplin, tidak menyinggung, menarik atau mengesankan untuk dilihat, menyenangkan untuk didengarkan" (1995: 712). Selain itu, Amrih Widodo mencatat bahwa pelatihan lebih bertujuan untuk menghilangkan unsur-unsur pertunjukan yang dianggap tidak bermoral atau mungkin menyinggung kelompok agama (1995). Dalam hal praktik di kebanyakan masyarakat, hasil akhirnya bisa benar-benar berbeda dari bentuk aslinya. Widodo mencatat dalam kaitannya dengan kesenian *tayuban*: "Ketika menjadi simbol identitas suatu daerah, *tayuban* tidak lagi bisa dihubungkan dengan prostitusi (...) dan kegiatan-kegiatan lain yang dianggap tidak bermoral oleh negara" (1995: 9). Banyak referensi untuk "meningkatkan" kualitas seni atau keterampilan seniman mengacu pada proses transformasi estetika seperti ini melalui program-program yang diselenggarakan oleh negara (Direktorat Kesenian 1997).

Wacana budaya yang mendukung rezim pelatihan dalam taman budaya adalah wacana pembangunan nasional. "Pembangunan" mengemas hubungan tertentu antara negara dan masyarakat di mana negara memimpin masyarakat dalam rangka "berkembang" lebih cepat. Pembangunan menggunakan pelatihan dalam dua cara. Pertama, pelatihan mengubah seni menjadi alat untuk menyebarkan pelajaran tentang perilaku dan pesan-pesan pembangunan. Metode bantuan kedua adalah lebih menonjol dalam peraturan dan merupakan



metode dengan kekangan yang lebih longgar dari pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan: aparat-aparat budaya Orde Baru memahami peran pelatihan taman budaya untuk membuat seni "relevan dengan perkembangan zaman" (1997 : 1). Bentuk-bentuk seni nasional, termasuk kesenian daerah, harus dibuat sesuai sebagai hiburan bagi penduduk nasional yang "sedang berkembang". Dari perspektif ini, intervensi birokrasi tidak dipandang sebagai tindakan mempengaruhi secara negatif terhadap bentuk-bentuk seni tradisional tetapi sebagai tindakan untuk meningkatkan dan memperbarui mereka agar tetap sejalan dengan pembangunan nasional. Implikasi politik dari program "pelatihan" terlihat dalam melemahnya hubungan antara seni lokal dan masyarakat lokal dan penguatan hubungan antara seni yang telah diubah dengan konsep Direktorat tentang sebuah komunitas nasional.

Sebagai tempat pertunjukan yang merupakan sumber daya negara yang difokuskan pada seni lokal daerah tertentu, fungsi kedua taman budaya adalah untuk menyediakan kegiatan budaya. Mereka sangat penting sebagai situs yang dikelola negara untuk lomba dan festival atau pesta seni di seluruh Indonesia. Acara yang paling menonjol yang digelar di taman budaya adalah Pekan Seni yang diadakan setiap tahun di seluruh Indonesia. Pekan Seni biasanya dijalankan oleh Dinas Kebudayaan Provinsi dalam kerja sama dengan taman budaya. Tujuannya adalah untuk meningkatkan apresiasi terhadap seni tradisional, mempromosikan revitalisasi dan pelestarian kesenian tradisional, untuk mengembangkan kreativitas dan keterampilan seniman dan, dalam kata-kata Gubernur Jawa Barat, untuk melindungi dan merawat "seni daerah sesuai dengan upaya mengembangkan seni nasional" (Wibisana 1983: 3). Persiapan untuk Pekan Seni dimulai beberapa bulan di depan dengan permintaan untuk setiap kabupaten dan kota untuk memilih sekelompok seniman dari genre adat atau kesenian tradisional yang akan diwakili. Kompetisi yang diadakan entah di tingkat kota ataupun kabupaten atau kelompok dipilih oleh sebuah komite untuk tampil di festival Pekan Seni di ibukota provinsi (Hough 2000; Wibisana 1983).

Pekan Seni sering menjadi waktu tersibuk untuk taman-taman budaya karena mereka memang merupakan lokasi utama pertunjukan. Ukuran perayaan Pekan Seni berbeda-beda secara substansial antar-provinsi. Yang setara dengan Pekan Seni di Bali, misalnya, adalah Pesta Kesenian Bali. Acara ini pada awalnya disebut Pekan Seni Bali namun mengubah namanya setelah itu diperpanjang untuk satu bulan (Foley dan Sumandhi 1994). Acara ini menggabungkan pelbagai

kegiatan pada malam hari dan siang hari, menampilkan kerajinan tangan, kios-kios, memasak, mengenakan pakaian tradisional dan juga kehadiran peserta dari daerah lain di Indonesia dan/atau di luar negeri. Kebanyakan perayaan Pekan Seni cenderung hanya melibatkan pertunjukan, diadakan pada malam hari, selama satu minggu. Pada bagian akhir dari kebanyakan festival, dua kelompok dipilih untuk pergi ke Jakarta sebagai wakil provinsi dalam festival Pekan Seni Nasional. Meskipun perayaan Pekan Seni umumnya merupakan acara terbesar yang diselenggarakan di taman budaya, festival dan kompetisi lainnya juga diselenggarakan di sana atas dorongan birokrat lokal. Frekuensi acara-acara seperti itu bervariasi di setiap taman budaya.

Fungsi kegiatan taman budaya mencakup pelatihan sebagai bagian dari produksi festival dan pertunjukan. Insentif bagi para seniman karena telah menyesuaikan diri dengan perubahan adalah besar: kesempatan untuk tampil di depan khalayak yang lebih besar di tingkat provinsi dan nasional, hadiah, prestise dan harapan yang lebih banyak atas pekerjaan karena ketenaran yang diperoleh dari "kemenangan" (Hough 2000; Yampolsky 1995). Meskipun beberapa komentator sangat kritis dengan kegiatan tersebut (Yampolsky 1995), terdapat aspek produktif juga dalam acara-acara itu. Festival juga menawarkan kesempatan bagi para seniman untuk berinovasi dan bereksperimen. Kathy Folcy menyoroti bagaimana melepaskan seni dari konteks tradisional mereka di dalam festival tersebut membuat acara-acara itu menjadi "forum yang signifikan untuk eksperimen modern dan pengembangan" (1994: 276). Taman-taman budaya memberikan kesempatan, meskipun dibatasi oleh wacana budaya rezim Orde Baru, untuk melakukan eksperimen dan mengeksplorasi kreativitas mereka.

Tujuan dari "kegiatan-kegiatan" dalam taman budaya adalah untuk memberikan hiburan budaya dengan dukungan negara bagi warga setempat. "Memberikan hiburan bagi semua masyarakat" adalah salah satu fungsi dari taman budaya di antara fungsi lainnya yang ditetapkan Mantra (1978:24) ketika mereka diciptakan pada tahun 1978. Dua tujuan dari kegiatan "pementasan" yang tercantum dalam Petunjuk Teknis menunjukkan bahwa peran taman budaya sebagai tempat hiburan adalah:

Memberi kesempatan kepada masyarakat untuk meningkatkan penghayatan dan apresiasi di bidang seni pertunjukan.

Sebagai upaya pembinaan masyarakat peminat seni pertunjukan. (Direktorat Kesenian 1997: 11)

Taman-taman budaya itu semua dibangun dengan panggung dan teater dan taman budaya yang lebih besar memiliki galeri untuk pameran seni rupa. Tempat-tempat ini sesuai dengan kualitas yang dipandang cocok untuk kebudayaan nasional. Bangunan-bangunannya besar, menggunakan struktur yang memisahkan antara para aktor dan penonton sambil memberikan pandangan yang jelas ke arah pertunjukan. Lokasinya biasanya jauh dari rumah, jalan-jalan dan lapangan-lapangan dimana banyak seni komunitas biasanya dipertunjukkan.

Elemen terakhir yang diperiksa dalam kaitannya dengan kegiatan yang diadakan di taman-taman budaya adalah peran mereka sebagai pintu gerbang ke pentas nasional. Untuk mencapai festival nasional yang dikelola negara, sebuah pertunjukan harus memenuhi serangkaian syarat yang ditentukan. Sebuah laporan dari tahun 1983 tentang Pekan Seni di Jawa Barat menyediakan sebuah wawasan tentang "kriteria yang relevan" untuk pertunjukan musik dan tari yang akan dikirim ke Jakarta untuk mewakili Jawa Barat di TIM. Ada empat kriteria yang tercantum dalam persyaratannya:

1. Kualitas dari genre seni yang dipandang bisa meningkatkan prospek ketertarikan positif dari pengamat, juri, dan penonton;
2. Cakupan sejauh mana karya seni tersebut autentik dari Jawa Barat bila dilihat dari sudut pandang nasional;
3. Cakupan sejauh mana karya seni tersebut masih mengandung suasana atau semangat seni dari masyarakat tradisional setelah ada proses "pelatihan" dari rekan-rekan seprofesi; dan
4. Cakupan sejauh mana karya seni tersebut, dan musik yang menyertainya, didirikan dan telah menerima "pelatihan". (Wibisana 1983: 2)

Pada saat karya seni tersebut mencapai pentas nasional, mereka sudah mengalami proses pelatihan dan pemeriksaan menyeluruh yang telah menyangi unsur-unsur seni yang dipandang tidak bermoral, kurang dalam hal kualitas atau belum berkembang, menyisakan bentuk-bentuk seni yang sesuai dengan wacana budaya yang disukai rezim. Membersihkan seni etnik menghasilkan representasi budaya etnik yang sesuai dengan gagasan Orde Baru tentang tempat etnik dalam bangsa. Hal ini menjadi lebih jelas selama pertunjukan nasional di TIM Jakarta, di mana seni daerah yang berbeda dapat dilihat bersama-sama. Festival nasional memberikan contoh tentang bagaimana rezim mengkonstruksi perbedaan budaya. Semua seni yang telah diakui dapat disaksikan di taman budaya dan

dipilih oleh aparat-aparat negara, menyingkirkan seni yang bersifat radikal secara politik atau seni yang tidak sopan, dan sekarang mereka ditempatkan bersama, berdampingan, di ibu kota negara.

Fungsi ketiga yaitu pendokumentasian cenderung hanya mendapat perhatian serius di taman budaya yang lebih besar dan bahkan di sini perpustakaan cenderung kecil dan dengan sedikit tambahan baru di samping laporan taman budaya sendiri. Mengingat bahwa sebagian besar sumber daya taman budaya dialokasikan untuk pelatihan dan kegiatan, dokumentasi tidak dibahas secara rinci di sini. Tujuan utama dari dokumentasi adalah untuk melestarikan kesenian tradisional, sebagai unsur warisan budaya nasional, dengan merekamnya (melalui keterangan tertulis, audio, atau video) atau, dalam kasus seni visual, membangun koleksi. Taman-taman budaya juga dipertimbangkan sebagai pusat informasi baik untuk mengakses informasi melalui perpustakaan dan arsip maupun juga untuk mensosialisasikan informasi tentang seni melalui artikel, publikasi dan rekaman (misalnya, lihat perpustakaan, dokumentasi, kompilasi, dan fungsi informasi seni dalam Tabel 7.2). Akhirnya, taman budaya juga diberikan tugas menerjemahkan baik teks bahasa lokal ke dalam naskah bahasa Indonesia maupun dari ejaan bahasa daerah ke dalam ejaan Latin, meskipun saya tidak menemukan bukti bahwa tugas ini dilaksanakan di salah satu taman budaya yang saya kunjungi. Arah dari kedua tugas ini adalah untuk membuat budaya lokal dapat diakses oleh seluruh masyarakat Indonesia dan menciptakan kemungkinan pembauran baik dalam budaya metropolitan nasional maupun dalam kebudayaan daerah yang diakui secara resmi.

Taman-taman budaya merupakan tempat di mana seni etnik pribumi dibentuk ulang agar sesuai dengan wacana pemerintah rezim Orde Baru. Perubahan-perubahan yang diupayakan melalui program-programnya dapat diidentifikasi sebagai milik salah satu dari dua kelompok. Kelompok pertama, yang dibahas dalam analisis saya tentang rezim pelatihan, terdiri dari perubahan yang ditujukan untuk "mengembangkan" seni agar sesuai dengan tahap kemajuan pembangunan Indonesia dan untuk membantu dalam mencapai tujuan rezim menciptakan masyarakat yang "maju". Di sini wacana budaya era Orde Baru menjadi penting dalam menentukan sifatnya yang dianggap "maju" dan karena itu harus dimasukkan ke dalam bentuk-bentuk seni tradisional. Yang terutama penting adalah wacana estetika yang menerapkan Standard seni urban kontemporer (seperti pementasan, kostum, batas waktu) untuk seni komunitas. Perubahan lain lebih berorientasi membantu pengembangan masyarakat

Indonesia dengan mengecualikan unsur-unsur yang "tidak bermoral" dan menggabungkan pesan-pesan pembangunan. Perubahan ini dilakukan dengan menempatkan pemain melalui rezim disiplin. Namun demikian, kebijakan itu akhirnya ditujukan untuk penduduk lokal. Rezim ingin memastikan bahwa orang-orang Indonesia mengambil bagian dalam hiburan yang "sehat" yang akan membantu, bukan menghambat, pembangunan nasional.

Kedua, taman budaya berusaha untuk mengatur hubungan antara etnisitas dan bangsa dan antara kelompok-kelompok etnik yang berbeda. Rezim disiplin dibenarkan melalui identifikasi seni tradisional sebagai unsur budaya nasional. Bentuk-bentuk populer yang dianggap asing dikeluarkan dari taman budaya karena mereka tidak dianggap sebagai seni Indonesia secara nasional ataupun lokal sementara bentuk-bentuk populer yang dianggap tradisional dimasukkan dalam program-program taman budaya. Hasil dari inklusi ini adalah penggabungan bentuk seni tertentu ke dalam kanon resmi seni daerah/nasional dengan mengesampingkan unsur-unsur yang dianggap tidak pantas. Seni etnik versi taman budaya memposisikan etnisitas untuk berkontribusi pada tujuan nasional dan menciptakan bentuk seni daerah yang bisa nyaman duduk berdampingan satu sama lain. Festival nasional, misalnya, memamerkan "kesatuan dalam keanekaragaman" dari Indonesia di mana semua kelompok etnik hidup berdampingan secara harmonis dan memiliki tempat dalam pembangunan nasional.

#### Keseragaman dan Keanekaragaman dalam Taman Budaya

Pengoperasian taman di luar Pekan Seni berjuang agar sesuai dengan harapan Direktorat. Direktorat Kebudayaan hanya menilai lima taman budaya yang dinilai baik karena mereka melakukan satu atau lebih kegiatan setiap minggu (Direktorat Kebudayaan 1999b).<sup>8</sup> Pengakuan Direktorat tentang perbedaan di antara operasi dari setiap taman budaya menunjukkan bahwa ada perbedaan antara instruksi dan tujuan mereka yang seragam dengan bagaimana taman budaya berfungsi di lokasi tertentu. Dalam perbedaan inilah keberbudayaan dari lokasi-lokasi yang berbeda dapat terungkap dan dieksplorasi. Bisa jadi bahwa negara yang sangat sentralistis telah menghasilkan satu rangkaian anekaragam institusi terlepas dari adanya model budaya komando dalam

8 Kelima taman budaya tersebut adalah di Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali (Yuga 2000).

operasi dan petunjuk-petunjuk yang rinci. Tujuan ambisius dari kebijakan yang ditentukan secara terpusat tidak dapat dicapai oleh taman budaya yang hanya menyelenggarakan 1-2 kegiatan setiap bulan yang melibatkan khalayak umum. Penyebab utama dari program taman budaya yang bersifat serampangan adalah kurangnya dana. Menurut laporan tahun 1999, 19 taman budaya yang dinilai tidak memiliki "standard baik" ternyata menerima anggaran rutin tahunan rata-rata sebesar Rp 16,3 juta dan rata-rata anggaran hibah tahunan sebesar Rp 10,6 juta (Direktorat Kebudayaan 1999b).

Masyarakat lokal dan khususnya seniman sering merasa terasing dari taman budaya. Keterasingan ini nyata bahkan di taman budaya yang dianggap menjadi standard yang baik sebagaimana jelas terungkap dalam wawancara yang saya lakukan dengan seniman dan pengamat tentang Taman Budaya Jawa Barat (TBJB) pada tahun 2001. Seorang wartawan daerah mengungkapkan pandangan tentang banyak seniman daerah ketika ia mengatakan bahwa meskipun kegiatan terus diadakan di TBJB, tidak banyak peserta dan tidak ada komunitas seni yang berhubungan dengan taman tersebut. Dia mengatakan bahwa fasilitas pemerintah di Bandung terisolasi dari tempat-tempat yang sibuk dan bahwa birokrasi budaya punya uang dan proyek tapi tidak memberikan dukungan.<sup>9</sup> Isu soal lokasi TBJB itu terungkap ulang di banyak wawancara dengan seniman dan sampai taraf tertentu mempunyai ekspresi simbolik menyangkut prioritas TBJB untuk mencapai tujuan administratif dengan melibatkan seniman-seniman lokal. Menentukan lokasi untuk Taman Budaya telah melalui proses yang panjang. Lima lokasi yang berbeda dieksplorasi antara tahun 1981 dan 1991 sampai adanya kemungkinan, sebelum penentuan tempat yang sekarang ini, di Dago Tea House yang dipilih dan dikembangkan. Pemilihan lokasi akhir di Dago Tea House dikritik oleh banyak seniman karena jauh dari pusat kegiatan di Bandung. Wakil Gubernur Jawa Barat kemudian memimpin sebuah Tim Studi yang menyimpulkan bahwa Dago Tea House adalah lokasi yang "benar" dan TBJB pun kemudian dibangun.<sup>10</sup> Kebanyakan pertunjukan di TBJB itu terdiri dari seni daerah. Komunitas seniman kontemporer di Bandung jarang tampil di sana dan tentu saja tidak untuk acara-acara yang diselenggarakan oleh TBJB sendiri yang khusus berfokus pada pertunjukan "tradisional" saja."

9 Wawancara, 30-10-2001.

10 Ada juga protes oleh para staf Universitas Padiadjaran (Unpad) yang menyewa rumah di daerah tersebut dan dipaksa untuk pindah oleh negara.

11 Ilyus Supnatna, Direktur Taman Budaya Jawa Barat, wawancara, 5-10-2001.

Para pengamat dan seniman telah menyuarkan keluhan serupa tentang taman budaya di lokasi lain. Brett Hough (2000: 279-280) telah mencatat bahwa "telah terjadi banyak kritik" yang diarahkan pada Taman Budaya Bali "karena tidak memenuhi peran yang sebenarnya yaitu untuk menyediakan tempat yang kondusif bagi ekspresi artistik" dan karena menjadi "terlalu birokratis dalam operasinya". Sebuah kritik yang lebih hebat baru-baru ini dibuat oleh Elmustian, Direktur Penerbitan Universitas Riau. Elmustian berfokus pada lokasi Taman Budaya Riau dalam hierarki birokrasi yang mengarah ke TIM dan Jakarta yang telah terbukti sulit bagi seniman dari Riau untuk mengaksesnya. Dia menyatakan: "Taman Budaya[Riau], dengan semua birokrasinya, cenderung dilihat menghambat kemampuan para seniman untuk mengekspresikan diri dan terutama juga dianggap sebagai perpanjangan dari Pusat yang menjajah pinggiran artistik di Riau" (2001: 754). Kritik tersebut menggarisbawahi masalah yang disebabkan oleh obsesi taman budaya dengan program-program yang ditetapkan oleh Direktorat Kebudayaan dan berikutnya karena kurangnya dukungan dari komunitas seni lokal.

Seperti kebanyakan lembaga birokrasi era Orde Baru, taman budaya tidak luput dari korupsi. Seorang mantan Direktur sebuah taman budaya di pertengahan tahun sembilan puluhan-akhir cukup terbuka dalam sebuah wawancara tentang pemalsuan laporan kepada Direktorat Kebudayaan untuk menghindari panduan yang ketat dari Direktorat tersebut. Dia menjalankan kegiatan sesuai dengan rumusannya sendiri dan kemudian menyampaikan laporan yang memenuhi harapan Direktorat. Pada akhir jabatannya sebagai Direktur, ia memberikan kepada masing-masing staf hadiah berupa uang yang diambil dari dana Taman Budaya yang dipimpinnya itu. Para seniman yang pernah berurusan dengan taman budaya juga mengeluhkan penggunaan dana taman budaya yang seharusnya digunakan untuk kegiatan seni dan diberikan kepada para seniman.<sup>12</sup>

Satu taman budaya menunjukkan bagaimana keberbudayaan dapat dibuat untuk membuat para seniman puas dan memenuhi persyaratan birokrasi. Taman Budaya Surakarta (TBS) terkenal karena pertunjukan reguler seni tradisional, terutama keroncong, wayang kulit, dan karawitan. TBS juga rutin menampilkan pertunjukan seni kontemporer dari seniman lokal Indonesia dan seniman tamu dan kadang-kadang seniman dari luar Indonesia. Selama 1990-an,

TBS mementaskan beberapa festival nasional seperti Temu Teater Se-Indonesia, festival seni kontemporer Nur Gora Rupa dan Refleksi Setengah Abad Republik. Jadwal pertunjukan reguler dan keterlibatannya dalam seni di Surakarta telah meningkatkan posisinya di antara taman budaya dan Direktornya, Murtijono, yang telah menjabat Direktur TBS selama lebih dari dua puluh tahun, dianggap sebagai "bintang" dari taman-taman budaya di Indonesia."

Lebih penting lagi, TBS telah menjadi kesukaan para seniman. Suyatna Anirun, aktor tragedi dan sutradara teater terkenal yang tinggal di Bandung dan belum pernah tampil di TBJB, telah mengatakan bahwa TBS terasa seperti "rumah sendiri".<sup>14</sup> Pujian atas dukungan dari seniman tidak bisa tidak diarahkan pada Murtijono. Halim HD, sebuah penyelenggara dan pemerhati seni yang tinggal di Surakarta, menyatakan bahwa Murtijono adalah orang yang "terbuka, akomodatif, dan memiliki keberanian untuk menerima perbedaan dalam perspektif artistik".<sup>15</sup> Halim HD telah terlibat bersama dalam sebuah acara di awal 1980-an yang menggambarkan bagaimana manajemen Murtijono membantu pementasan seni kontemporer yang baru dan menarik dan mendapatkan dukungan dari para seniman untuk taman budaya.

Grup teater Dinasti ingin mementaskan drama "Patung Terkasih" dan "Topeng Kerucut", tetapi polisi melarangnya dan Taman Budaya Yogyakarta (TBY) tidak mempertimbangkan akan menggunakan kelompok teater tersebut, karena harus ada izin dari polisi. TBY hanya akan mempertimbangkan sebuah pertunjukan jika ada persetujuan polisi. [...] Saya menawarkan Dinasti kesempatan untuk tampil di Solo. Saya menghubungi TBS. Dan Murtijono meminta saya untuk menyampaikan naskahnya. Dia membacanya. Kemudian, dia mengizinkan drama tersebut dipentaskan di Solo.<sup>16</sup>

Kedua drama Dinasti tersebut kemudian dipentaskan di Surakarta, Surabaya dan juga Malang, yang tidak akan mungkin terjadi tanpa dukungan awal Murtijono. TBS tidak harus meminta izin karena telah ada kesepakatan dengan polisi setempat, yang memberikan perlindungan dalam taraf tertentu dari aparat militer represif rezim.

13 Halim H.D., email, 16-12-2004.

14 Halim H.D., email, 16-12-2004.

15 Halim H.D., email, 16-12-2004.

16 Halim H.D., email, 16-12-2004.



Keberhasilan TBS tidak dibangun di sekitar perhatiannya pada pedoman yang ditetapkan secara terpusat yang akan menghambat operasinya. Halim HD menyatakan:

Saya yakin bahwa Murtijono sebagai Direktur TBS membuat interpretasi subjektif terhadap petunjuk dari pusat. Yang saya maksudkan dengan interpretasi subjektif adalah bahwa kegiatan TBS akan diselenggarakan hanya jika sesuai dengan kebutuhan kelompok seniman yang ada di Solo dan dikenal oleh Murtijono, yang memang menerima banyak masukan dan informasi dari banyak seniman di Solo dan apa lagi di kota-kota lainnya.<sup>17</sup>

Itulah dukungan Murtijono terhadap komunitas seni lokal yang memberikan TBS kesempatan untuk berhasil.

Meskipun ada penjelasan yang seragam dan petunjuk rinci dari Direktorat Kebudayaan, taman budaya tidaklah seragam dalam operasi mereka. Anggaran yang kecil, pemalsuan laporan, korupsi dan kreativitas dari direktur-direktur tertentu semuanya berkontribusi ke berbagai keberbudayaan di dalam taman-taman budaya. Di taman budaya yang paling berhasil dalam upayanya untuk terlibat dengan komunitas seni lokal, ia "menafsirkan" arahan yang ditentukan secara terpusat itu sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kondisi lokal yang membuat keberhasilan TBS menjadi mungkin. Namun demikian, kritik terbuka terhadap birokrasi taman budaya merupakan sebuah gambaran umum secara nasional setidaknya sejak tahun 1990-an. Pada akhir era Orde Baru, pengamat dan seniman menuntut operasi yang lebih otonom yang dihubungkan dengan agenda masyarakat lokal daripada serangkaian praktik yang ditentukan secara nasional; dengan demikian, hal itu menunjukkan ketidakpuasan para pelaku seni terhadap model budaya komando. Dengan pemikiran ini, desentralisasi taman budaya pada era Reformasi bisa memberikan insentif lebih lanjut untuk keterlibatan seni lokal.

#### Desentralisasi dan Taman Budaya

Pada Januari 2001 pengawasan terhadap taman budaya dialihkan dari Direktorat ke pemerintah provinsi sebagai bagian dari proses desentralisasi yang lebih luas. Dampak desentralisasi pada setiap taman budaya berbeda-

<sup>17</sup> Halim H.D., email, 16-12-2004.

beda satu dengan yang lainnya. Di beberapa daerah seperti Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Utara, taman budaya telah tumbang dan sekarang hanya digunakan sebagai tempat untuk latihan. Taman Budaya Riau juga jarang digunakan dan pemerintah provinsi telah mendanai pembentukan pusat kesenian yang terpisah dengan petunjuk yang lebih luas. Bandar Seni Raja Ali I Iaji, yang dibahas lebih lanjut dalam analisis tentang dewan kesenian. Akan tetapi, taman budaya lainnya, termasuk yang terletak di Surakarta, Jawa Barat, dan Jawa Timur, telah meningkatkan pendanaan mereka karena mereka telah berada di bawah pemerintah provinsi. Pendanaan dalam Indonesia yang terdesentralisasi tergantung pada hubungan antara Direktur taman budaya, Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi dan anggota DPRD provinsi. Hubungannya bervariasi dan tidak stabil.

TBJB telah menjadi lebih fokus pada penyelenggaraan pertunjukan dan pameran dan menarik para pengunjung dari masyarakat lokal dan luar negeri. Peningkatan aktivitas telah membantu posisinya di antara komunitas seni lokal meskipun dipandang masih terlalu peduli dengan tujuan birokrasi daripada berkontribusi terhadap seni. Iyus Supriatna, Direktur TBJB, telah mencatat sedikit perubahan dalam jenis pertunjukannya. Ketika TBJB berada di bawah Direktorat, terdapat lebih banyak kegiatan pertunjukan tamu dari daerah lain sementara Pemerintah daerah lebih berfokus pada kesenian dari Jawa Barat. Supriatna juga mencatat bahwa meskipun persetujuan sekarang berasal dari pemerintah provinsi untuk anggaran dan jadwal kegiatan tahunan, pada akhir tahun 2001 Petunjuk Teknis yang sama tetap digunakan dan bahwa rutinitas TBJB tetap tidak berubah. Dalam rencana strategis yang dikembangkan oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Jawa Barat, TBJB diberi tugas "mengembangkan kebudayaan dan meningkatkan apresiasi masyarakat terhadap kebudayaan" (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata 2001c: 1). TBJB memiliki tiga tugas utama, yaitu: mengembangkan seni melalui kolaborasi, revitalisasi, meningkatkan apresiasi, meningkatkan kreativitas dan kemampuan seniman; merawat kesenian dengan melindungi, meneliti, inventarisasi, merekonstruksi, dan mendokumentasikan kesenian; dan menggunakan seni untuk pendidikan, ritual, agama, membantu ekonomi, pariwisata, dan memperkaya keanekaragaman seni (Dinas Kebudayaan dan Pariwisata 2001c). Singkatnya, peran dan program TBJB relatif tidak berubah kecuali bahwa ia menjadi lebih menonjol sebagai tempat pertunjukan.

Komunitas seni menginginkan perubahan dalam operasi seperti yang diperlihatkan dalam saran-saran mereka di sebuah seminar untuk membahas "reposisi" TBJB setelah adanya desentralisasi. Serangan dari sejumlah pembicara dalam seminar tersebut mirip dengan kritik yang dilakukan selama era Orde Baru. Reformasi yang paling sering disebutkan adalah untuk meminimalkan "gaya birokrasi" dari TBJB melalui peningkatan fleksibilitas, meningkatkan jaringan dengan lembaga-lembaga seni dan seniman dan membuat keputusan strategis untuk membuat TBJB menjadi "milik publik" (Maulana dan Imran 2000). Saran-saran itu meliputi privatisasi, mengurangi jumlah acara untuk fokus pada pertunjukan yang besar dan populer, memperluas genre pertunjukan, dan membuat lembaga tersebut independen dari pemerintah provinsi.

Ada beberapa tanda-tanda perubahan dalam program dan teknik taman budaya yang masih berfungsi saat saya melakukan penelitian lapangan saya pada akhir tahun 2001. Taman budaya mempertahankan praktik era Orde Baru meskipun telah terjadi pergantian pemimpin politik. Banyak seniman yang saya wawancarai merasa bahwa perhatian masih diarahkan pada tujuan yang dikendaki pemegang kekuasaan daripada kepada komunitas seni. Namun, ada bukti bahwa perubahan sedang terjadi di beberapa lokasi. TBS memiliki dukungan yang berkesinambungan. Selain itu, lebih banyak dana dan langkah-langkah sedang diambil di Bandung untuk berkonsultasi dengan kelompok pemangku kepentingan yang lebih luas dalam komunitas seni sebagai upaya untuk mengubah kebijakan budaya dalam rangka mengatasi masalah mereka; sementara itu, pariwisata juga sedang bertumbuh. TBJB, meskipun tetap mempertahankan kelanjutan dari praktik era Orde Baru, telah berkembang semakin menonjol dalam komunitas seni lokal melalui peningkatan jumlah pertunjukan dan kegiatan yang melibatkan seniman-seniman lokal.

#### Dewan Kesenian: Dari Jakarta ke Daerah-Daerah

Dewan-dewan kesenian didirikan dalam dua gelombang. Gelombang pertama, yang diprakarsai oleh para seniman di luar Jakarta sebagai respons terhadap keberhasilan DKJ pada awal tahun 1970-an, sebagian besar tidak aktif pada tahun 1980-an. Gelombang kedua dimulai pada tahun 1992 dan sebagian besar didorong oleh pemerintah Orde Baru, meskipun dewan kesenian yang independen juga dibentuk selama masa tersebut. Dewan kesenian masih tetap didirikan dengan baik pada era Reformasi (termasuk Dewan Kesenian Jawa Barat

yang dibahas secara rinci dalam dua bagian terakhir). Oleh karena itu, operasi dewan kesenian dipengaruhi oleh ruang melalui sejarah daerah, perbedaan dan interpretasi, dan oleh waktu melalui pergeseran prioritas pemerintah dan seniman sejak tahun 1968 ketika dewan kesenian pertama didirikan di Jakarta. Sebuah perbedaan yang penting dalam jajaran dewan kesenian adalah antara dewan kesenian yang didanai negara yang bertanggung jawab kepada gubernur terkait penggunaan dana dalam kegiatan mereka, dan dewan kesenian yang tidak didanai negara. Mengingat fokus di sini adalah pada lembaga kebudayaan yang dikelola dan disponsori negara, analisis saya terbatas pada dewan kesenian yang didanai negara. Struktur dewan kesenian ditentukan di masing-masing daerah. Otonomi mereka dari satu sama lain dan tidak adanya kontrol pemerintah pusat yang ketat mempengaruhi sejumlah lembaga yang menggunakan nama yang sama meskipun tujuannya sangat berbeda. Untuk alasan ini, dewan kesenian akan masing-masing diuraikan secara terpisah di bawah ini lebih daripada sekadar mengikuti metode yang digunakan untuk menganalisis taman budaya sebagaimana telah dipaparkan di atas, yang jauh lebih beragam dalam operasi dan tujuan mereka.

Sisa bagian ini menguraikan sejarah perkembangan dewan kesenian, khususnya yang pertama kali dibentuk yaitu Dewan Kesenian Jakarta (DKJ), dan menyediakan alasan untuk penyebaran mereka di seluruh Indonesia pada tahun 1990-an. DKJ mendapat perhatian besar karena ia menjadi inspirasi dan model bagi berbagai dewan kesenian berikutnya, dan karena dinamika antara DKJ dan pemerintah provinsi memberikan wawasan ke dalam apa yang secara umum dilihat sebagai hubungan yang paling penting bagi semua dewan kesenian. Berbagai dewan kesenian tersebut, yang dieksplorasi di bagian berikutnya, memberikan contoh tentang perbedaan regional di antara pelbagai dewan kesenian, meski menghadapi tekanan yang sama. Bagian terakhir mengidentifikasi watak yang sama dan perbedaan dari pelbagai dewan kesenian dan mengkaji perubahan dalam era Reformasi.

DKJ berawal dari kegiatan para seniman yang merencanakan pembentukan TIM dan mengeksplorasi struktur manajemen yang mungkin. Setelah dilangsungkannya sebuah rapat umum tentang pembentukan sebuah pusat kesenian di Jakarta, sekelompok seniman yang terdiri dari tujuh orang<sup>18</sup>

18 Para seniman yang dimaksud adalah: Usmar Ismail, Rudi Pirngadi, Mochtar Lubis, Asrul Sam, D. Djajakusuma, Gayus Siagian, dan Zulharnuns (Yusra 1994).

bertemu dengan Gubernur Ali Sadikin pada tanggal 9 Mei 1968. Tujuh seniman ini (dikenal sebagai panitia formatur) ditugaskan untuk memilih dua puluh lima anggota Badan Pembina Kebudayaan yang kemudian berganti nama menjadi Dewan Kesenian Jakarta pada pertemuan pertamanya (Yusra 1994). Dalam sebuah keputusan pada tanggal 7 Juni 1968 Ali Sadikin mendukung pembentukan DKJ itu (D.T. Hill 1993). Menurut keputusan Ali Sadikin tersebut, DKJ menjadi "satu-satunya lembaga kesenian/kebudayaan di tingkat tertinggi daerah untuk Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta dan bertanggung jawab atas pengelolaan TIM (Rosidi 1974). Para pendirinya bermaksud supaya DKJ didanai oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta namun tetap beroperasi dengan tingkat otonomi yang besar dalam upaya untuk mengamankan kebebasan artistik di dalam TIM. Keputusan pada Juni 1968 tersebut juga menyerukan pembentukan sebuah dewan kehormatan seniman dan intelektual budaya yang diakui sebagai sesuatu yang sangat penting di Indonesia yang kemudian disebut Akademi Jakarta. Akademi Jakarta bertanggung jawab untuk menentukan keanggotaan DKJ setiap tiga tahun (yang kemudian akan dilantik oleh Gubernur), serta menyelenggarakan pemberian penghargaan dan memberikan saran kepada Gubernur (Wahono 1994a). Akademi tersebut terdiri dari sepuluh anggota yang menonjol di bidang seni dan budaya, menunjukkan dedikasi, dan berusia lebih dari empat puluh tahun pada saat pengangkatan mereka (D.T. Hill 1993; Wahono 1994a). Akademi Jakarta mengangkat anggotanya sendiri untuk seumur hidup dengan persetujuan Gubernur.

Perhatian terhadap kebebasan kreatif mencerminkan afiliasi "humanis universal" para seniman yang penting bagi pendirian TIM dan yang terwakili dengan baik dalam DKJ.<sup>19</sup> Taufiq Ismail, dalam sebuah editorial di majalah sastra *Horison*, mengutip pernyataan Ali Sadikin pada acara pembukaan TIM yaitu bahwa: "Politik tidak boleh campur tangan di dalam pusat kesenian ini, seperti yang terjadi pada masa sebelum kudeta pada tahun 1965" (Ismail 1968, dalam Mohamad 1993: 107). Gagasan melindungi ekspresi artistik dari intervensi politik secara paradoks memunculkan peminggiran dari, dan secara eksklusif dalam, TIM sejak permulaannya. Seniman yang telah berafiliasi dengan LEKRA dilarang melakukan pertunjukan di TIM (Budiman 1969). David Hill (1993: 255) menulis bahwa TIM cenderung berfokus pada "bentuk-bentuk budaya

19 Peresmian DKJ dipimpin oleh Trisno Socmardjo dan termasuk Arief Budiman. Goenawan Mohamad. Taufiq Ismail. H.B. Jassin yang semuanya aktif dalam polemik Manikebu pada periode akhir Demokrasi Terpimpin.

'modem' dan 'tinggi', yang menarik bagi elite metropolitan" dan, sebagaimana telah dieksplorasi dalam bagian pertama, seni tradisional yang dipertunjukkan di TIM telah diubah dengan cara sedemikian rupa sehingga menarik bagi para penonton elite ini. TIM dan DKJ menumbuhkembangkan versi tertentu dari ekspresi seni dan kelompok khusus seniman.

Meskipun DKJ dan Akademi Jakarta pada masa itu tunduk di bawah intervensi Provinsi DKI Jakarta di bawah pemerintahan Ali Sadikin,<sup>20</sup> dalam praktiknya Provinsi DKI Jakarta dan kedua lembaga tersebut umumnya memiliki hubungan kerja yang baik selama masa pemerintahan Ali Sadikin. Namun demikian, setelah pensiunnya Ali Sadikin pada tahun 1977, terjadi ketegangan antara Provinsi DKI Jakarta dan kedua lembaga karena meningkatnya intervensi pemerintah Provinsi DKI Jakarta.<sup>21</sup> Penelitian Ilili (1993) tentang TIM menguraikan serangkaian kebuntuan selama tahun 1980-an terkait penunjukan pejabat untuk DKJ, terutama karena Akademi Jakarta tidak mau mengajukan kandidat-kandidat yang diminta oleh Provinsi DKI Jakarta. Selain itu, dua mantan menteri diangkat untuk mengisi jabatan di Akademi Jakarta sebagai kompromi oleh Akademi agar para kandidat yang dinominasikannya untuk DKJ diterima oleh pemerintah pada tahun 1982.<sup>22</sup> Antara tahun 1977 dan 1991 TIM (dan DKJ) paling merasakan ketegangan antara aspirasi para seniman untuk kebebasan berekspresi secara penuh dan kehendak dari negara yang berwatak intervensionis. Serangkaian perubahan dalam peraturan provinsi yang mengurangi otonomi DKJ mencerminkan ketegangan ini. Pada tahun 1973, DKJ dipaksa untuk berkonsultasi dengan, dan harus bertanggung jawab kepada, Akademi Jakarta untuk semua kegiatannya. Pada tahun 1986, ia diharuskan bertanggung jawab kepada Gubernur untuk penyelenggaraan segala kegiatan dan manajemennya dan kepada Akademi Jakarta untuk arahan artistiknya.

Perubahan terbesar untuk DKJ terjadi pada tahun 1991 ketika tanggung jawab atas pengelolaan TIM dicabut dari DKJ dan, seperti yang disebutkan dalam bab empat, diberikan kepada Yayasan Kesenian Jakarta, yang dibentuk

20 Ini termasuk pengangkatan Direktur Dinas Kebudayaan Provinsi DKI menjadi pengurus DKJ (D.T. Hill 1993) dan kritik Sadikin terhadap karya-karya di TIM sebagai "salah" (Mohamad 1993: 113).

21 Sadikin sendiri menyebut masa pemerintahan Gubernur Tjokropranolo sebagai awal mula penurunan TIM. Dia melontarkan kritik: "Pemerintah Jakarta tidak mencari uang untuk mengembangkan TIM, alih-alih malah menjadikan TIM sebagai alat untuk mencari uang" (Chudori 1990).

22 Mereka adalah H. Boedirdjo (sebelumnya Menteri Penerangan) dan Mukti Ali (mantan Menteri Agama).

pada tahun 1989 sebagai upaya untuk mengatasi kekurangan pendanaan melalui kerjasama dengan sektor swasta (Gondomono dan Murgiyanto 1994; Wahono 1994b). TIM secara efektif dihapuskan dari sistem yang dirancang untuk memungkinkan tingkat kebebasan artistik, dan ditempatkan di tangan lembaga yang jauh lebih patuh pada arahan pemerintah Provinsi Jakarta. Dengan penghapusan fungsi intinya, peran DKJ didefinisikan kembali dengan fokus yang lebih luas daripada sekadar kegiatan dalam TIM. Sri Warsa Wahono, seorang seniman perupa dan anggota DKJ dari tahun 1985 hingga 1993, menulis: "Fungsi DKJ adalah sebagai sebuah lembaga budidaya kesenian yang dibentuk oleh komunitas seniman dan diresmikan oleh Gubernur. [...JDKJ mengelola semua kegiatan seni di masyarakat, khususnya di ibukota Jakarta" (1994b: 53). DKJ dirancang setelah tahun 1991 lebih sebagai alat untuk membentuk kesenian daripada sebagai sebuah badan manajemen dari sebuah ruang seni dan tugas gubernur dalam kaitan dengannya adalah mempertahankan kontrol atas proses penunjukan atau penetapan anggotanya. Pidato pada tahun 1991 oleh Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Emil Salim pada perayaan ulang tahun TIM yang ke-23 menyoroti perubahan perspektif ini. Salim mendorong DKJ untuk "tidak menempatkan seni sebagai seni, tapi kegiatan seni sebagai unsur dasar kebudayaan dalam pembangunan" (Wahono 1994b: 56-57).

Konferensi ketiga Dewan Kesenian Indonesia di Ujung Pandang, Sulawesi Selatan, pada November 1992 merupakan titik penting dalam sejarah dewan kesenian. Dalam konferensi inilah Salim Said, Direktur DKJ, berhasil melakukan lobi agar dewan kesenian disebar ke seluruh Indonesia. Kita bisa menangkap cita rasa dari model yang sedang diperjuangkan Said, dan yang telah diadopsi oleh DKJ, melalui rekomendasi-rekomendasi yang disampaikan pada akhir konferensi tersebut. Rekomendasi tersebut mencakupi, antara lain:

Bahwa dalam Garis-Garis Besar Haluan Nasional, seni dinyatakan sebagai bagian integral dari upaya untuk meningkatkan kualitas masyarakat Indonesia.

1. Bahwa membudidayakan apresiasi seni dan prestasi harus ditingkatkan untuk menghasilkan energi dan semangat untuk membangun kebanggaan nasional.

2. Bahwa suatu iklim perlu dikembangkan yang lebih mendorong seniman untuk menciptakan karya seni yang berkualitas (Wahono 1994b: 57).

Rekomendasi dari konferensi tersebut menunjukkan bahwa dewan kesenian telah bergerak menjauh dari perhatian DKJ semula dalam hal kebebasan ekspresi artistik. Sebaliknya, perhatiannya sekarang adalah memposisikan seni sebagai alat potensial untuk mencapai tujuan pemerintahan terkait negara yaitu meningkatkan "kualitas bangsa Indonesia" dan memperkuat kebanggaan nasional. Pada 7 Desember 1992, Salim Said menyajikan rekomendasi dari Konferensi Dewan Kesenian Indonesia kepada Soeharto (Ridwan 2000). Soeharto menanggapi secara positif dan menyampaikan hasil pengamatannya dalam sebuah pidato pada akhir tahun 1992 bahwa setiap provinsi harus memiliki Dewan Kesenian (Elmustian 2001). Bappenas menyetujui untuk mengalokasikan dana untuk dewan-dewan kesenian tersebut ke Departemen Dalam Negeri yang akan dibagikan kepada pemerintah provinsi yang pada gilirannya akan mengawasi pembentukan dewan kesenian di provinsi mereka masing-masing.

Pengumuman Soeharto pada tahun 1992 mengilhami pembentukan sejumlah dewan kesenian di seluruh Indonesia termasuk di Provinsi Riau dan Sumatera Barat. Namun, keduanya bukanlah dewan kesenian pertama yang dibentuk di luar Jakarta. Setelah pembentukan dan keberhasilan awal DKJ pada akhir 1960-an dan awal 1970-an, para seniman mulai membentuk dewan kesenian dengan menggunakan inisiatif mereka sendiri dan seringkali dengan dana dari pemerintah provinsi. Dewan Kesenian Surakarta dimulai pada tahun 1972 dan dua dewan kesenian dibentuk di Ujung Pandang pada tahun 1970-an: Dewan Kesenian Sulawesi Selatan dan Dewan Kesenian Makassar (Halim HD 2000). Lebih banyak lagi dewan kesenian terbentuk menyusul jatuhnya Soeharto pada tahun 1998, seperti Dewan Kesenian Cirebon, dimana seniman mengambil keuntungan dari kebebasan berserikat pada era Reformasi untuk membentuk kelompok yang bisa melobi untuk kesenian di daerah mereka.

Alasan umum mengapa dewan kesenian menjadi menarik bagi rezim Orde Baru dapat diperoleh dari Instruksi Menteri Dalam Negeri pada tahun 1993

- 23 Keputusan untuk memotong Direktorat Kebudayaan adalah penyebab banyak gesekan antara Bappenas, Departemen Dalam Negeri, dan Direktorat Kebudayaan yang tidak senang atas ditendangnya ia dari sebuah proyek yang sebenarnya merupakan bagian dan bidangnya. Namun demikian, mereka kemudian mencapai kesepakatan bahwa penciptaan dewan kesenian di provinsi akan melibatkan bagian seni dan kantor regional dari Direktorat Kebudayaan.



yang melaksanakan keinginan Soeharto supaya setiap provinsi memiliki dewan kesenian.<sup>1</sup> Peraturan yang sangat singkat ini hanya terdiri dari lima bagian. Tujuan utamanya terdapat dalam bagian pertama di mana gubernur diberitahu bahwa provinsi tanpa dewan kesenian harus segera membentuknya, dengan keanggotaannya yang terdiri dari seniman, intelektual yang tertarik pada kebudayaan dan pihak-pihak terkait lainnya. Pembayaran untuk membentuk dewan kesenian diberikan kepada gubernur melalui alokasi anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) tahunan provinsi. Juga menarik untuk diperhatikan bahwa DKJ ditetapkan dalam peraturan tersebut sebagai konsultan resmi untuk setiap rencana membangun fasilitas dewan kesenian yang baru.

Peran yang rezim bayangkan untuk dewan kesenian ditunjukkan dalam dua bagian. Bagian dua dan tiga menyatakan: "Pembinaan dan pengembangan seni harus mempertimbangkan karakteristik daerah yang bersangkutan. Dalam upaya pembinaan dan pengembangan seni, dewan kesenian harus menjadi katalisator dari seluruh potensi seni di masing-masing daerah" (Instruksi Menteri Dalam Negeri 5A/1993). Alih-alih membiarkan dewan kesenian mengembangkan seni apa pun yang paling kreatif atau paling populer, negara mengarahkan mereka untuk berfokus pada "karakteristik" daerah setempat. Para dewan kesenian kemudian menjadi stimulator dan regulator seni di daerah-daerah di mana mereka berdiri. Seperti halnya taman budaya, dewan kesenian menjadi bagian dari bagaimana negara membangun budaya daerah dan nasional. Namun demikian, dalam kenyataannya tindakan dewan kesenian bervariasi mulai dari mendukung visi dan rencana rezim hingga menentang kebijakan rezim.

Setelah jatuhnya Soeharto, DKJ dan Akademi Jakarta semakin kehilangan sosoknya dan bahkan kehilangan semangatnya yang terakhir yang berasal dari tahun 1970-an. Pada tahun 2002, DKJ mendekam di bawah manajemen sementara selama lebih dari dua tahun. Para seniman telah kehilangan kepercayaan terhadap manajemen tersebut dan meninggalkannya untuk bergabung di tempat lain dan tingkat kehadiran untuk acara-acara yang mereka adakan telah menurun drastis. Lebih parah lagi, Akademi Jakarta, dalam praktiknya, telah mati. Beberapa anggotanya telah meninggal dunia dan tidak ada pengangkatan anggota kembali untuk menggantikan mereka. Yang lainnya lagi telah menjadi terlalu tua dan tidak terlibat aktif lagi. Pada tanggal 11

Oktober 2002 sebuah tim dibentuk untuk memeriksa kegiatan dan keuangan dari DKJ (NAR 2002a). Mulai dari pemeriksaan tersebut, muncul sebuah gerakan yang semakin berkembang di antara komunitas seni dan budaya untuk meninjau ulang peran dari DKJ dan Akademi Jakarta. Setelah kritik publik dari beberapa tokoh masyarakat yang sangat dihormati,<sup>25</sup> keanggotaan dari Akademi Jakarta ditinjau ulang dan dua puluh tujuh anggota ditunjuk, dua puluh di antaranya baru. Penunjukan anggota tersebut termasuk sejumlah tokoh dari masa Orde Baru seperti W.S. Rendra, Taufiq Abdullah, Goenawan Mohamad, serta Sitor Situmorang yang telah dipenjarakan oleh Orde Baru pada tahun 1966 karena afiliasi politiknya yang berhaluan kiri (NAR 2002b). Meskipun struktur kelembagaan dari Akademi Jakarta tidak berubah, sekarang ia memiliki keanggotaan yang lebih kritis dan karismatik dengan jangkauan yang lebih besar dalam komunitas seni masyarakat Indonesia.<sup>26</sup>

Dewan-dewan kesenian memiliki beberapa karakteristik yang sama yang sesuai dengan DKJ, meskipun tidak ada struktur organisasi tunggal. Dewan-dewan kesenian semuanya terdiri dari seniman dan dibentuk untuk menjadi pembela seni di daerah tertentu. Seperti DKJ, sebagian besar dewan kesenian dibagi menjadi beberapa bagian terpisah yang menangani berbagai cabang seni. Dewan kesenian juga umumnya melihat diri mereka sebagai penyelenggara diskusi, pertunjukan, festival, dan acara seni lainnya, dengan sponsor dari negara, sektor swasta, atau seniman sendiri. Di dalam parameter yang luas seperti ini terdapat begitu banyak keanekaragaman. Kedua dewan kesenian yang dibahas di bawah ini dipilih untuk menunjukkan variasi dewan kesenian dalam tujuan dan operasi mereka. Dewan Kesenian Riau menunjukkan keterlibatan yang sangat berbeda dengan politik lokal bila dibandingkan dengan DKJ. Kedua, dewan-dewan kesenian di Jawa Barat (dua dewan kesenian di Jawa Barat dibentuk secara bersamaan), yang didirikan pada era Reformasi, memberikan contoh tentang sebuah upaya yang akhirnya gagal untuk mendirikan sebuah dewan kesenian. Peristiwa-peristiwa di Jawa Barat dan refleksi kritis seniman membuka jendela wawasan terhadap keberbudayaan dewan-dewan kesenian.

25 Mereka termasuk Salim Said, penyair yang disukai pelbagai kalangan Sapardi Djoko Damono, budayawan Mohamad Sobary dan kritikus puisi dan esais Goenawan Mohamad.

26 Dua anggota yang sangat dihormati dari komunitas seni, yaitu kritikus seni dan peneliti Nirwan Dewanto dan penyair Remmy Novaris sangat mendukung para anggota baru. Menariknya, dua dan tokoh yang saling antagonis dari pertengahan 1960-an dari dua sisi spektrum politik yang berlawanan. Pramodya Atlanta Toer dan Taufiq Ismail, tidak disiapkan untuk menjadi anggota Akademi Jakarta.

### Hewan Kesenian Daerah: Riau

Dewan Kesenian Riau (DKR) telah membentuk peran yang cukup berbeda untuk dirinya sendiri bila dibandingkan dengan DKJ. Meskipun telah ada rencana untuk mendirikan sebuah dewan kesenian di Riau sejak tahun 1978, hal itu tidak kunjung terwujud sampai setelah pidato Soeharto bahwa Dewan Kesenian Riau dibentuk (Elmustian 2001). Menyusul pengumuman Soeharto, serangkaian pertemuan digelar pada akhir tahun 1992 dan awal 1993 yang dihadiri oleh para birokrat senior di Riau dari birokrasi nasional dan provinsi, seniman, dan cendekiawan. DKR adalah salah satu dari empat lembaga seni yang dibentuk pemerintah provinsi Riau yang semuanya didirikan pada tahun 1993.<sup>27</sup> Model yang diadopsi didasarkan pada TIM dan menerima dukungan besar dari gubernur dan DPRD Provinsi. DKR memiliki delapan komite yang dikhususkan untuk bidang seni yang berbeda.<sup>28</sup> Sementara sebagian besar posisi senior di DKR diisi oleh birokrat, termasuk jabatan Direktur yang dipegang oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dewan memenuhi dua fungsi penting untuk kesenian di Riau. Pertama, DKR merangsang kegiatan seni melalui penyediaan dana untuk kegiatan-kegiatan seni. Pembayaran kepada seniman untuk pertunjukan besar meningkat dari Rp 250.000 pada tahun 1993 menjadi Rp 600.000 pada tahun 1998. Kedua, DKR memberikan tingkat perlindungan tertentu dari intervensi polisi yang mengawasi secara ketat pertunjukan seni selama era Orde Baru. Izin untuk pertunjukan tidak selalu diberikan dan memerlukan biaya. DKR menyediakan badan pemerintah pendukungnya yang secara teratur mengurus perizinan polisi dan menutupi semua biaya operasionalnya.

Selain itu, sajian rutin seni dan seniman lokal memberikan kontribusi terhadap gerakan budaya yang lebih luas di Riau berdasarkan identitas etnik Melayu-Riau. Elmustian, Direktur Universitas Riau Press dan peserta aktif dalam gerakan ini, mencatat bahwa DKR adalah salah satu dari sejumlah lembaga yang memiliki tujuan yang sama untuk penduduk Melayu Riau: "Lembaga-lembaga tersebut, yang didasarkan pada skenario yang sama, memperkaya masyarakat setempat dengan membangun kepercayaan diri, "desa moral" seperti yang terjadi di beberapa desa nelayan yang sangat aktif, kekuatan moral-budaya, dan

27 Tiga lainnya adalah Dewan Pertimbangan Kesenian Riau. Balai Budaya Riau. dan Yayasan Kesenian Riau (Elmustian 2001).

28 Kedelapan bidang tersebut adalah: sastra, seni rupa, musik, tari, teater, film, penelitian dan pengembangan, dan promosi, publikasi, dan dokumentasi (Elmustian 2001).

genus lokal baru [seperti kesenian lokal]" (2001: 761). Gerakan ini mencapai titik popularitasnya yang tinggi setelah jatuhnya Soeharto pada tahun 1998."

Sebuah perubahan pemegang posisi pada tahun 1998 bertepatan dengan gerakan yang berkembang di Riau untuk meningkatkan otonominya dari Jakarta. Tahun berikutnya, sebuah yayasan baru yang memfokuskan dirinya pada seni dan budaya didirikan oleh Gubernur: Yayasan Bandar Seni Raja Ali Haji (Yayasan SERAI). Yayasan SERAI bertanggung jawab untuk membangun dan mengelola sebuah pusat seni baru di Pekanbaru yang mencakup fasilitas untuk DKR. Dalam praktiknya kegiatan dan staf DKR sangat tumpang tindih dengan Yayasan SERAI. Pada tahun 1998, para seniman dan intelektual bergabung dan memegang posisi kunci di DKR dan, tidak lama setelah itu, di Yayasan SERAI. Al Azhar, Ketua Gerakan Riau Merdeka, memiliki posisi menonjol di kedua lembaga tersebut. Kegiatan DKR juga diubah agar sesuai dengan iklim yang berubah dalam kesenian di Riau. Misalnya, salah satu programnya yang "signifikan" dari masa tersebut adalah menyelenggarakan lokakarya bagi seniman tentang "membaca ulang" teks-teks Melayu lama yang berasal dari Riau dengan tujuan menafsirkan-ulang yang disesuaikan dengan zaman sekarang (Elmustian 2001: 762).

Pemerintah provinsi dan seniman bersatu di seputar tujuan memperkuat identitas kedaerahan dan kepercayaan diri mereka melalui seni, khususnya melalui bentuk-bentuk kesenian tradisional. Berbeda dengan DKJ, komunitas seni lokal di Riau umumnya mendukung program dan agenda DKR dan terus mendukung Yayasan SERAI. Integrasi DKR ke dalam gerakan budaya yang lebih luas untuk membangun identitas lokal dan kepercayaan diri memperkuat hubungannya baik dengan pemerintah provinsi, yang telah membina hubungan baik dengan masyarakat adat Riau, dan dengan seniman lokal yang tertarik pada advokasi DKR terhadap seni tradisional dan para senimannya. Meskipun kegiatan-kegiatan tersebut menguntungkan masyarakat Melayu Riau, perlu dicatat bahwa empat puluh persen dari populasinya adalah etnik Minangkabau dari Sumatera Barat, dan kegiatan dan warisan budaya mereka tidak mendapatkan pendanaan publik dari pemerintah daerah Riau.

### Hewan Kesenian Daerah: Jawa Barat

Dewan kesenian yang pertama di Jawa Barat dibentuk pada tahun 1968 dan kemudian dibubarkan setelah beberapa tahun berjalan dengan sedikit aktivitas (Romli HM 2000). Menyusul pidato Soeharto pada tahun 1992 dan sebuah peraturan pada tahun 1993, Provinsi Jawa Barat memulai persiapan untuk pembentukan dewan kesenian yang baru dan pada tahun 1996 kerangka hukumnya dibentuk berupa peraturan daerah.<sup>10</sup> Menurut peraturan daerah (perda) tersebut, Dewan Kesenian Jawa Barat (DKJB) dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada gubernur dan berfokus pada kesenian dan kebudayaan "daerah", yang didefinisikan sebagai "memiliki akar dalam tradisi lokal dan memberikan corak bagi kehidupan budaya nasional."<sup>11</sup> Meskipun perda tersebut dibuat sebelum kejatuhan Soeharto, langkah-langkah untuk mendirikan dewan kesenian tidak diambil sampai tahun 1998. Penting untuk tetap merenungkan dua tahun tanpa pemberlakuan itu dalam menilai perda tersebut dan peristiwa-peristiwa seputar penciptaan dan kehancurannya karena periode Reformasi awal menjanjikan lebih banyak kemungkinan untuk seniman yang lebih berpikiran independen dari periode Orde Baru. Jurang antara perda dan harapan dari lapisan besar komunitas seni merupakan pusat perhatian dari serangkaian peristiwa yang berujung pada runtuhnya dewan kesenian.

Pada tahun 1998, Salim Said meminta pimpinan sebuah badan kesenian daerah, Badan Pertimbangan Kebudayaan, untuk membentuk sebuah dewan kesenian di Jawa Barat." Badan Pertimbangan Kebudayaan tersebut menerima dan membentuk Badan Persiapan Pembentukan Dewan Kesenian Jawa Barat. Sebuah konsep tentang struktur dasar dan tujuannya pun dirumuskan dan sebuah forum Musyawarah Seniman di Jawa Barat diadakan pada tanggal 30 Maret 1999. Musyawarah tersebut memasukkan berbagai peraturan terkait untuk menjalankan DKJB. DKJB bertanggung jawab kepada komunitas seni melalui musyawarah tiga tahunan dan bukan kepada gubernur seperti yang biasanya terjadi.

Sebuah struktur dibentuk dalam Musyawarah Seniman dan posisi-posisinya diisi melalui pemilihan oleh para peserta. Mayoritas posisi lebih banyak diisi oleh seniman "modern" daripada seniman "tradisional" (seniman

30 Peraturan Daerah Tingkat I Jawa Barat No. 7/1996 tentang Pelestarian, Pembinaan dan Pengembangan Seni Budaya Daerah Jawa Barat.

31 Perda Jawa Barat No. 7/1996 (1) t'.

32 Di provinsi-provinsi yang tidak secara mandiri mendirikan Dewan Kesenian atau memiliki sebuah organisasi yang setara, pemerintah pusat memulai proses membentuk Dewan Kesenian. Badan Pertimbangan Kebudayaan didirikan pada tahun 1976 oleh para seniman di Bandung.

daerah) yang tidak merasa cukup terwakili dalam DKJB.<sup>33</sup> Sebagai akibat karena mereka merasa dikeluarkan dari posisi eksekutif, beberapa seniman daerah mengadakan pertemuan tertutup di sebuah restoran di Hotel Homan setelah berlangsungnya Musyawarah tersebut pada tanggal 30 Maret 1999 yang berujung pada pembentukan Dewan Kesenian Daerah Jawa Barat (DKDJB). Sebuah surat dikirimkan kepada gubernur yang ikut ditandatangani oleh lima puluh enam lembaga kesenian terkait yang mendukung perubahan. Dukungan dari sebagian besar seniman daerah pun bergeser ke DKDJB. Sebuah titik pertikaian adalah proses penunjukan posisi di DKDJB. Penunjukan dilakukan dalam pertemuan tertutup tanpa memberitahu beberapa orang yang ditunjuk untuk posisi tersebut.<sup>34</sup> Untuk mencegah perbedaan pendapat, banyak pemegang posisi di DKJB ditawarkan posisi juga di DKDJB tersebut. Ketua Umum, Yusuf Affendi,<sup>35</sup> dan komite pusat dipilih secara pribadi di Hotel Homan meskipun penunjukan itu dimaksudkan untuk dilangsungkan melalui struktur komite. Gubernur memihak DKDJB dan DKJB pun dibubarkan.

Menurut para peserta dalam acara tersebut, ada dua elemen yang terkandung dalam keputusan Gubernur. Pertama, DKDJB mewakili dirinya sendiri dalam suratnya sebagai lembaga yang berdiri untuk kesenian daerah di Jawa Barat dan karena itu ia sejalan dengan Peraturan Daerah, sedangkan DKJB kekurangan dukungan dari para praktisi seniman tradisional.<sup>36</sup> Kedua, keputusan itu diambil sebagai pilihan antara dua kelompok dalam komunitas seni dan gubernur memilih kelompok yang lebih dekat dengan pejabat pemerintah dan cenderung memiliki posisi di birokrasi. Dalam arti itu, DKDJB mengalahkan DKJB melalui kontak politiknya dan dengan mewakili dirinya sebagai lembaga dimaksudkan oleh peraturan daerah. Baik DKDJB maupun DKJB mempunyai ukuran yang cukup besar secara organisasional. DKJB memiliki 41 posisi termasuk delapan komite untuk berbagai cabang seni, sedangkan DKDJB memiliki 87 posisi termasuk tiga belas komite di bawah tiga komite utama. Struktur yang besar mencerminkan keinginan dari kedua kelompok tersebut untuk menjadi organisasi yang inklusif. Berdasarkan struktur resmi DKDJB,

33 Poin yang sangat menyakitkan adalah bahwa Ketua Persatuan Dalang, Asep Sunarya yang adalah dalang terkenal secara nasional, tidak dipilih untuk satu posisi di lembaga tersebut.

34 Ari Nurtanio, Sekretaris IV (dari empat sekretaris yang ada), mengetahui pengangkatannya melalui surat yang dikirim kepadanya dan ditandatangani oleh gubernur, yang menunjukkan legitimasi kuat dari DKDJB. Ari Nurtanio. wawancara. 15-11-2001.

35 Seorang profesor dalam bidang seni rupa di Institut Teknologi Bandung.

36 Agus Safari dan Ari Nurtanio. wawancara. 15-11-2001.

komite-komite akan mempertimbangkan usulan dari berbagai kelompok dan seniman dan merekomendasikan yang mana yang seharusnya menerima dana dari Komite Pusat. Akan tetapi, struktur tersebut tidak pernah digunakan dalam pencairan hampir semua dana operasional.

Korupsi internal melumpuhkan DKDJB dalam cara yang sangat memalukan dan diketahui umum. Kantor Affendi di Institut Teknologi Bandung (ITB) juga merangkap sebagai kantor DKDJB. Selama lebih dari delapan belas bulan sejak bulan April 1999, hampir semua uang (Rp 417.785.865) tersebar tanpa menggunakan struktur komite DKDJB. Berbagai keluhan dibuat menyangkut pelaksanaan DKDJB sepanjang tahun 2000 tetapi laporan bank tidak juga dihasilkan sampai Agustus 2000. Pada tanggal 17 Agustus 2000, Agus Safari, salah satu dari tiga bendahara di DKDJB, menulis surat yang mengundang perhatian pada penyalahgunaan dana, mengkritik Affendi dan menyoroti kewajiban moral dari para pemegang posisi struktur di DKDJB tersebut. Setelah serangkaian tiga pertemuan,<sup>37</sup> DKDJB secara efektif berakhir pada tanggal 19 September 2000. Sebuah laporan dibuat yang berisi daftar kegiatan penggunaan uang tersebut (tapi bukan nama mereka yang terlibat di dalamnya) meskipun tak seorang pun dari responden saya, kebanyakan dari mereka adalah anggota aktif dari komunitas seni, bisa mengingat satu pun dari kegiatan yang pernah terjadi yang terdapat dalam daftar tersebut. Pada akhir Maret 2001, DPRD Provinsi Jawa Barat memanggil semua pemegang posisi DKDJB untuk mempertanggungjawabkan tugas mereka. Yusuf Affendi tidak hadir, kecuali sekelompok kecil dari nama-nama yang dipanggil. Gubernur diminta untuk mempertanggungjawabkan DKDJB dan semua pihak masih menunggu panggilan dari Gubernur sembilan bulan kemudian. Jangka waktu DKDJB berakhir pada Mei 2001 dan Gubernur menghentikan pendanaan.

Masalah-masalah terkait kebijakan budaya menguat di Jawa Barat oleh perpecahan di dalam komunitas seni dan di dalam dewan kesenian. Selalu ada tingkat ketidakpuasan yang tinggi di kalangan komunitas seni terhadap dewan

37 Sebuah pertemuan diselenggarakan pada 3 September 2010 di mana sejumlah pemegang posisi mengundurkan diri dari posisi mereka ("Mayoritas Pengurus DKJB mundur" 2000). Sebuah pertemuan lain menyusul pada tanggal 7 September dan pertemuan ketiga pada tanggal 19 September. Dua pertemuan pertama menyimpulkan bahwa rencana jangka pendek, menengah, dan panjang tidak dijalankan dan bahwa kesalahan terletak pada Affendi dan Faturrohman. Pertemuan yang ketiga membekukan dana yang tersisa sebesar Rp 40.000 dan secara efektif mengakhiri keberadaan DKDJB tersebut.

kesenian.\*<sup>38</sup> Ada juga dua dewan tambahan yang dibentuk sebagai oposisi terhadap DKJB pada Maret 1999, yaitu Majelis Kesenian Jawa Barat yang dibentuk oleh Taufik Rahzen dan Dewan Kesenian Jeprut Bandung yang dibentuk oleh Tisna Sanjaya.<sup>39</sup> Perasaan keanekaragaman yang sangat mendalam dari para seniman di Bandung membuat pembentukan sebuah badan yang bisa mewakili aspirasi semua pihak menjadi sulit.

### Menilai Dewan Kesenian

Peristiwa-peristiwa seputar dewan kesenian di Jawa Barat membuka kesempatan bagi refleksi atas peran dewan kesenian dan upaya negara dalam pemerintahan. Setelah DKDJB itu berakhir, para seniman menyuarakan pendapat mereka di media lokal di mana konflik terungkap antara para seniman dan negara terkait peran dewan kesenian dan secara lebih umum terkait tata kelola kebudayaan.

Surat kabar harian Bandung *Pikiran Rakyat* menerbitkan sejumlah artikel kritis pada bulan September dan Oktober 2000 dalam menanggapi runtuhnya DKDJB itu. Yang menarik adalah empat buah tulisan lebih panjang bergaya opini yang diterbitkan pada tanggal 26 Oktober 2000 untuk sebuah seminar bertajuk "Diskusi tentang Masalah Dewan Kesenian" yang diadakan pada hari yang sama. Keempat artikel tersebut ditulis oleh empat seniman terkemuka yang berkarya di Bandung: Suyatna Anirun (aktor terkenal dan direktur teater kontemporer Indonesia), Benny Yohanes (sutradara teater dan Direktur bagian teater di Sekolah Tinggi Seni Indonesia, Bandung), Saini K.M. (penyair terkenal dan Direktur Sekolah Tinggi Seni Indonesia) dan Juniarso Ridwan (seorang penyair dan mantan Ketua Badan Persiapan Pembentukan DKJB). Keempat penulis tersebut mengidentifikasi DKDJB sebagai lembaga yang bersifat "*top down*" dengan sedikit dukungan dari para seniman. Suyatna Anirun, Juniarso Ridwan, dan Yohanes bahkan melangkah lebih jauh dan mengemukakan bahwa lembaga tersebut, seperti dalam kata-kata Suyatna Anirun, merupakan "aksesori politik dari pemegang kekuasaan". Juniarso Ridwan menyatakan:

38 Ketika Gubernur mengadakan upacara unik merayakan awal berdirinya DKJB pada 27 Maret 1999, sekelompok seniman dan mahasiswa melakukan aksi protes di luar gedung tempat diselenggarakannya acara pembukaan tersebut (Imran 2000).

39 Jeprut adalah sebuah bentuk seni yang spontan, anti-tatanan dan anti-hierarki. Tujuan dari Dewan Kesenian Jeprut Bandung adalah untuk membuat poin bahwa kesenian tidak membutuhkan Dewan Kesenian. Singkatan untuk Dewan Kesenian Jeprut Bandung adalah sama dengan Dewan Kesenian Jawa Barat, yaitu DKJB.



Kehadiran Dewan Kesenian, seperti yang kita diterima, tidak kurang dari sebuah bentuk yang diasumsikan sebagai mitra pemerintah yang memberikan berbagai pertimbangan dalam kesenian, masih terus tunduk pada pengaruh dari pemegang kekuasaan. Semua tindakan pemegang posisi Dewan Kesenian hanya sah sejauh mendapat pembenaran dari pemegang kekuasaan. Dalam pandangan saya, itu adalah tempat di mana kekuasaan menunjukkan dominasinya (2000).

Suyatna Anirun dan Juniarso Ridwan meminta seniman untuk membentuk sebuah Dewan Kesenian independen atau lembaga sejenis yang otonom dari pemerintah. Benny Yohancs (2000) mengajukan seruan serupa untuk independensi tetapi didasarkan pada konsepsi modernis kesenian yang memiliki kualitas intrinsik - kreativitas, aliran, anti-hierarki - yang akan hilang jika masuk ke dalam kontak dengan struktur kekuasaan politik. Pandangan Benny Yohancs tentang seni merupakan sesuatu yang menjadi pandangan umum di kalangan seniman di Bandung. Saini K.M. (2000), berbeda dengan tiga seniman lain itu, memandang peran DKDJB sebagai hal yang bertentangan dengan peran sebenarnya dari sebuah Dewan Kesenian. Ia memandang dewan kesenian sebagai badan penasihat yang ada hanya untuk membuat rekomendasi kepada pemerintah, tidak untuk menjalankan program, menyelenggarakan acara ataupun membuat kebijakan. Ia menyarankan sebuah model seperti yang dipraktikkan di Kota Mannheim di mana sembilan kritikus yang dihormati, yang semuanya memiliki lebih dari 25 tahun pengalaman di bidang seni, mendistribusikan dana. Ia berpendapat bahwa kebingungan menyangkut peran Dewan Kesenian mendatangkan masalah yang cukup besar.

Memang, kebingungan atas peran dari kedua dewan kesenian yang ada di Jawa Barat itu mendasari rangkaian peristiwa berikutnya. Perundang-undangan nasional secara jelas menetapkan dewan kesenian sebagai "penasihat" kepada gubernur dan peraturan daerah tingkat provinsi menegaskan peran ini. Kekuasaan masih berada di tangan gubernur untuk membentuk dewan kesenian dan menerima atau menolak saran yang mereka berikan. Namun, sebagian besar dari para seniman yang aktif di Bandung menginginkan, atau setidaknya mengatakan bahwa mereka menghendaki, sebuah badan independen yang bisa membangun infrastruktur seni dan merancang seni di masa depan. Mereka menghendaki agar DKJB berperan sebagai pembela bagi seniman dan komunitas seni dengan tingkat otonomi yang besar.

DKDJB itu mampu mengambil keuntungan dalam perbedaan antara konseptualisasi negara tentang kebudayaan, sebagaimana didefinisikan dalam undang-undang dewan kesenian, dan pandangan para seniman di DKJB tersebut. Yang sangat relevan adalah definisi kebudayaan dalam perda provinsi yang menyatakan bahwa kebudayaan harus "memiliki akar dalam tradisi lokal dan memberikan corak untuk kehidupan budaya nasional". Para seniman dari DKJB ingin bertindak secara independen dari kerangka budaya nasional negara dan menerapkan struktur yang menjauh dari kerangka administrasi yang jelas ada dalam peraturan tersebut. DKDJB mengeksploitasi perbedaan ini dan menggunakan hubungannya yang lebih dekat dengan birokrasi provinsi untuk mengakali DKJB tersebut. Kesediaan DKDJB untuk mengadopsi wacana budaya yang disukai oleh birokrasi dan kemampuannya untuk memobilisasi dukungan dari gubernur menjadikan DKDJB tampak sesuai dengan konsepsi negara tentang kebudayaan nasional. Kesesuaian hubungan dengan konsepsi paternalistik negara tentang kebudayaan nasional berada di garis depan dari banyak kritik terhadap kedua dewan kesenian tersebut ketika DKDJB runtuh.

Hill menulis tentang TIM: "Identitas TIM tertangkap antara gambaran dari komunitas artistik yang mengalir bebas [...] dan gambaran dari sebuah struktur birokrasi yang rumit yang terkait dengan negara yang semakin kuat dan intervensionis" (1993: 247). Ketegangan yang diidentifikasi Hill di TIM memberikan wawasan tentang isu yang penting bagi keberhasilan atau kegagalan dari semua dewan kesenian: persepsi tentang peran seni dalam pemerintahan dan tata kelola dalam seni. Menyusul penghapusan kelompok terbesar seniman sayap kiri dan peminggiran perspektif mereka tentang kesenian dan kebudayaan, sebuah isu utama yang mengemuka bagi para seniman di Indonesia adalah kebebasan berekspresi. Para seniman utama menganggap diri mereka sendiri cenderung ke arah yang memberikan wawasan dari perspektif individu yang tidak terikat, seperti terlihat dari berbagai isu yang diidentifikasi di banyak pusat kesenian yang telah dibahas sebelumnya. Akan tetapi, pemerintah pusat selama era Orde Baru dan berlanjut ke era Reformasi telah mendefinisikan hakikat dan posisi kesenian dan seniman di dalam wacana budayanya yang berpusat pada upaya untuk membentuk atribut dan perilaku masyarakat Indonesia sesuai dengan pembangunan nasional. Tempat seniman dalam wacana pemerintahan rezim sering kali ditentang oleh kelompok seniman, seperti terlihat dalam pertentangan sekitar DKJ dan dewan-dewan kesenian di Jawa Barat. Tidak semua daerah mengalami kasus serupa. Dalam DKR, salah

satu dewan kesenian yang paling aktif pada tahun 1990-an, para seniman setuju dengan program pemerintah provinsi yang menggunakan kebudayaan sebagai cara untuk membangun identitas asli mereka dan bekerja keras untuk mencapai keberhasilan.

Inisiatif-inisiatif selama era Reformasi telah berdampak pada dewan kesenian dalam dua cara. Pertama, badan yang mengawasi dan membiayai banyak dewan kesenian, yaitu pemerintah provinsi, memiliki tingkat otonomi yang lebih besar dari negara dan memiliki insentif yang lebih besar untuk membangun para pendukungnya dalam komunitas lokal dengan mempromosikan seni dan budaya lokal dengan adanya politik desentralisasi. Di beberapa provinsi, ada lebih banyak uang dan tingkat kebebasan yang lebih besar dalam penyusunan anggaran. Di Riau, organisasi-organisasi baru dibentuk yang telah memasukkan peran dewan kesenian di dalamnya. Dewan Kesenian Sumatera Barat adalah penyelenggara paling aktif festival-festival di provinsi pada awal tahun 2000-an terlepas dari rendahnya tingkat pendanaan. Tetapi kebebasan pemerintah provinsi juga mencakup kebebasan untuk tidak mendanai dewan kesenian sementara ia bisa mendanai badan-badan lainnya (seperti di Riau) atau menyerap dana di bidang-bidang lain. Lampung, misalnya, menghapuskan baik taman budaya maupun dewan keseniannya. Kedua, berakhirnya tindakan represif seperti perizinan acara kesenian dan penyensoran media massa telah mendorong seniman untuk menjadi lebih kritis secara terbuka terhadap kebijakan pemerintah. DKR dan Yayasan SERAI tidak mungkin bisa kritis secara terbuka terhadap kebijakan pemerintah pusat sebelum era Reformasi. Kritik terhadap DKJ mengakibatkan revisi atas perannya dan menghasilkan serangkaian pengangkatan anggota baru. Namun demikian, iklim yang berubah tersebut tidak secara otomatis menghasilkan lembaga yang bersih dan aktif seperti yang diperlihatkan dalam kasus dewan kesenian di Jawa Barat.

#### Kesimpulan: Keceragaman, Keanekaragaman, dan Pentingnya Dukungan Lokal

Taman-taman budaya dan dewan kesenian merupakan hasil dari inisiatif pusat dan dengan demikian dirumuskan dalam wacana pemerintahan rezim Orde Baru. Kedua lembaga kebudayaan tersebut bertugas memproduksi kesenian yang sesuai untuk tujuan luas rezim yaitu pembangunan masyarakat dan penanganan masalah identitas etnik/daerah. Tugas ini secara khusus banyak ditemukan di

taman budaya tetapi juga tampak jelas dalam peraturan tentang dewan kesenian dan pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh para pemegang kekuasaan politik. Namun demikian, lokasi yang berbeda-beda dari taman budaya dan dewan kesenian mendatangkan pertentangan dengan penafsiran atau kesepakatan yang seragam dengan model yang disodorkan oleh pemerintah pusat. Hal ini menjadi dasar bagi pentingnya konsep keberbudayaan terhadap kebijakan budaya dengan penekanan pada cara bagaimana wacana budaya diberlakukan di lokasi-lokasi tertentu. Celah-celah dalam kekuasaan birokrasi pusat untuk mendikte perkembangan budaya tampak jelas, seperti halnya juga kapasitas kelompok dan individu untuk mempengaruhi hasil budaya, termasuk integrasi yang lebih baik dengan komunitas seni lokal. Taman-taman budaya mengalami nasib dan hasil yang berbeda-beda di seluruh Indonesia selama era Orde Baru walaupun memiliki penguasa tunggal di Direktorat Kebudayaan. Dewan-dewan kesenian bahkan menunjukkan pluralitas yang lebih besar karena ketergantungan mereka pada keterlibatan seniman dan orang-orang yang dimasukkan ke dalam lembaga tersebut dan peran koordinasi dari pemerintah provinsi lebih daripada pemerintah pusat. Versi kesukaan rezim terkait tata kelola kebudayaan melalui sejumlah lembaga ini tidak pasti melainkan terus-menerus berada dalam proses negosiasi.

Suatu isu tata kelola yang penting dalam taman budaya maupun dewan kesenian adalah soal identitas daerah. Sebagai lembaga perwakilan dari daerah tertentu, taman budaya dan dewan kesenian memiliki posisi istimewa dalam mengartikulasikan baik identitas daerah maupun tempat daerah yang bersangkutan dalam bangsa. Taman-taman budaya adalah bagian integral dalam proses mengartikulasikan kebudayaan daerah yang disetujui rezim Orde Baru yang sesuai dengan versinya tentang kebudayaan nasional. Dewan-dewan kesenian, meskipun bukan bagian dari jejaring ini, sering diartikulasikan dalam perda provinsi yang berfokus pada identitas dan kewarganegaraan daerah dan nasional. Namun demikian, komunitas-komunitas seni daerah tertentu sering kali berselisih pendapat tentang bagaimana seni dan peran seniman diartikulasikan oleh pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat. Riau merupakan kasus yang sangat menarik karena DKR mengartikulasikan versi identitas etnik yang bertentangan dengan keinginan pemerintah rezim Orde Baru dan pemerintah era Reformasi. Di tempat-tempat lainnya, seniman bertengkar soal subordinasi dari agenda mereka di bawah agenda negara.

Tanpa dukungan dari komunitas-komunitas seni daerah, taman budaya dan dewan kesenian tidak akan pernah berhenti berjuang untuk tetap tegak. Mereka hanya mampu menarik dukungan yang lebih luas jika lembaga-lembaga tersebut selaras dengan keinginan komunitas-komunitas seni daerah, seperti TBS dan DKJ pada tahun 1970-an, atau jika tujuan pemerintah provinsi didukung oleh para seniman, seperti yang terjadi di DKR.

Perubahan dalam era Reformasi yang berdampak para lembaga-lembaga kebudayaan tersebut terletak pada pengalihan kebijakan budaya (termasuk taman budaya kepada pemerintah provinsi) ke tingkat subnasional pemerintah dan pada otonomi pemerintah tingkat sub-nasional yang lebih besar dari pemerintah pusat. Reformasi ini di satu sisi mengakibatkan penurunan beberapa taman budaya dan dewan kesenian tetapi di sisi lain juga membawa peningkatan dalam pendanaan dan kegiatan bagi taman budaya dan dewan kesenian lainnya. Singkatnya, keanekaragaman yang selalu ada antara berbagai daerah sudah mulai intensif dan lembaga baru yang disponsori negara telah terbentuk. Akan tetapi, pemeriksaan yang cermat terhadap kinerja dari lembaga-lembaga kebudayaan yang disponsori negara mengungkapkan ketidakpastian dalam perubahan. Program-program dari banyak taman budaya baru yang terdesentralisasi berjalan lambat untuk berubah dan wacana budaya yang termuat dalam peraturan dan laporan pada umumnya merupakan wacana budaya dari era Orde Baru. Dewan-dewan kesenian, karena otonomi mereka yang lebih besar, telah merespons lebih positif dan, seperti DKJ, menyesuaikan diri atau disesuaikan dengan iklim yang baru.

## BAB VIII

### MEMBUAT KEBUDAYAAN DAERAH MENJADI KEBUDAYAAN NASIONAL: MANAJEMEN BUDAYA, PUBLIKASI NEGARA, DAN KEBUDAYAAN DAERAH

Wacana budaya rezim Orde Baru menjadi terkenal dalam kebijakan pada saat bersamaan ketika ledakan harga minyak mensponsori perluasan kegiatan pemerintah pada pertengahan tahun 1970-an. Direktorat Kebudayaan dilimpahkan tugas untuk mengubah uang hasil penjualan minyak ke dalam program-program yang selaras dengan pemahaman rezim tentang kebudayaan nasional dan strategi politiknya. Pendapatan yang dipompa ke Direktorat itu digunakan untuk menjalankan, antara lain, serangkaian proyek penelitian budaya yang menghasilkan sejumlah besar publikasi tentang budaya dan sejarah Indonesia. Topik yang dibahas mencakup biografi para pahlawan nasional, sejarah kota dan sejarah provinsi mengenai perjuangan kemerdekaan melawan Belanda, hukum adat, arsitektur tradisional, cerita rakyat dan, dalam beberapa teks terbaru yang diterbitkan sejak tahun 1995, dampak dari televisi, perubahan yang dibawa oleh budaya asing melalui hubungan pariwisata dan bahkan relasi antara kelompok-kelompok etnik yang berbeda, yang umumnya merupakan topik tabu di semua media selama era Orde Baru.

Teks-teks yang diedit dan diterbitkan oleh Direktorat Kebudayaan dihasilkan oleh proyek dalam berbagai sub-direktorat. Misalnya, Direktorat Museum mengelola Proyek Pengembangan Permuseuman, Pusat Bahasa mengelola Proyek Pengembangan Perpustakaan dan Proyek Pengembangan Bahasa dan Sastra Indonesia dan Daerah, dan sebagainya.<sup>1</sup> Sub-Direktorat yang menghasilkan paling banyak teks termasuk teks yang merupakan subjek dari bab ini adalah Direktorat Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional (Ditjarahnitra).

1 Nama-nama proyek ini telah disesuaikan dengan nama-nama aslinya dalam bahasa Indonesia: Proyek Pengembangan Permuseuman, Proyek Pengembangan Perpustakaan, dan Proyek Pengembangan Bahasa dan Sastra Indonesia dan Daerah.

Publikasi Ditjarnitro mengikuti salah satu dari dua arus tersebut. Arus Sejarah menerbitkan teks yang berfokus terutama pada revolusi dan pahlawan nasional. Arus kedua, Nilai-Nilai Tradisional, mencakup topik yang menyelidiki kebudayaan daerah nusantara, dengan masing-masing teks berfokus pada provinsi tertentu. Bab ini menganalisis teks-teks yang diterbitkan dalam arus kedua. Setelah memberikan gambaran umum tentang sejarah dan pelaksanaan proyek-proyek penelitian budaya, saya menganalisis dua teks yang dihasilkan oleh proyek budaya, yang berfokus secara khusus pada representasi mereka terhadap kebudayaan daerah, dan bagaimana bidang "kebudayaan daerah" berfungsi sebagai bidang penataan sosial yang membentuk gambaran dari objek-objek yang terletak dalam domain tersebut. Dengan demikian, kebudayaan daerah itu sendiri dapat dibaca sebagai keberbudayaan yang dihasilkan oleh serangkaian hubungan di lingkungan Direktorat Kebudayaan dan diekspresikan dalam publikasi, dan karena itu dianalisis untuk perubahan selama beberapa tahun.

Selain menganalisis penelitian tentang kebudayaan daerah, bab ini membahas dua isu kebijakan budaya lainnya. Taman Mini Indonesia Indah (TMII, selanjutnya disebut Taman Mini) telah menjadi representasi paling penting dari, dan topik penelitian yang paling banyak digunakan dalam analisis, bagaimana rezim Orde Baru memahami etnisitas. Saya menggunakan publikasi hasil penelitian tentang kebudayaan daerah sebagai pokok perbandingan untuk menilai apakah ada model lain dari manajemen budaya dengan konstruksi yang berbeda tentang etnisitas yang terdapat dalam birokrasi Orde Baru. Kedua, rentang waktu dari proyek-proyek penelitian tersebut, yang meliputi sebagian besar era Orde Baru dan seluruh era Reformasi, memberikan kesempatan untuk menilai bagaimana wacana budaya berubah sebagai akibat dari transisi dari Orde Baru ke era Reformasi dan bagaimana transisi berdampak pada konstruksikebudayaan daerah dalam teks-teks.

Frase "kebudayaan daerah" dapat diartikanentah sebagai *kebudayaan lokal* ataupun sebagai *kebudayaan regional* yang terkait erat dengan makna ganda dari istilah daerah.<sup>2</sup> Ketergelinciran antara "regional" dan "lokal" adalah segi yang menarik dari proyek-proyek kebudayaan daerah. Sementara publikasi semuanya terfokus pada wilayah tertentu, subjek materi umumnya jauh lebih mengarah

2 Sebuah terjemahan yang sama telah terjadi pada label era Reformasi untuk proses desentralisasi, yaitu *otonomi d.ier.ih*, yang telah diterjemahkan sebagai otonomi daerah dengan "daerah" dalam pengertian baik sebagai regional atau wilayah (kabupaten) maupun sebagai lokal (terkait kultur atau etnik).

pada praktik-praktik kebudayaan daerah di wilayah tersebut. Untuk alasan ini, saya menerjemahkan *daerah* dalam bahasa Indonesia sebagai "lokal" (*locaI*) dalam judul-judul publikasi dan serial publikasi.

#### Penelitian Budaya dan Publikasi yang Diselenggarakan Negara

Publikasi budaya yang disponsori negara telah mendahului era Orde Baru. Pendahulu Direktorat Kebudayaan, yaitu Jawatan Kebudayaan, merilis sejumlah kecil publikasi selama tahun 1950-an dan awal 1960-an.\* Jumlah publikasi yang dihasilkan selama era Orde Baru jauh melampaui publikasi sebelum 1965 baik dalam jumlah judul maupun jumlah eksemplar yang dicetak. Direktorat Kebudayaan pertama memulai penerbitan buku teks yang panjang tentang kebudayaan daerah pada tahun 1972. Sepuluh proyek terpisah telah mensponsori penelitian budaya dan publikasi di Ditjarahnitra (lihat Tabel 8.1 untuk nama proyek dan rinciannya). Proyek awal difokuskan pada pembuatan katalog artefak dan praktik budaya. Dari pertengahan 1970-an, proyek tersebut dapat dibagi menjadi dua jenis. Pertama, arus proyek yang berfokus pada adat dan tradisi dari kebudayaan daerah terus berlanjut hingga saat ini. Dimulai dengan Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah (P3KD), arus ini mencakup proyek yang terbesar dan paling dikenal luas, yaitu Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah (IDKD), Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya (P3KN), dan Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya (P3NB). Proyek-proyek ini berjalan pada saat bersamaan dan mempunyai tema yang saling tumpang tindih seperti cerita rakyat dan hukum adat dari berbagai daerah. Arus proyek ini menghasilkan sebagian besar teks-teks budaya.

Saya mengelompokkan di bawah jenis proyek kedua "semua arus proyek non-IDKD" -suatu campuran eklektik dari proyek-proyek yang berfokus pada berbagai topik. Proyek Pengembangan Media Kebudayaan (PMK) itu sendiri mencakup bermacam-macam topik sejak tahun 1975. Proyek-proyek lain telah difokuskan pada seni dekoratif dan produksi album fotografi (Proyek Media Kebudayaan (MK) sedangkan Proyek Pengkajian dan Pembinaan Kebudayaan Masa Kini (P3KMK) terlibat dengan cakupan tema dari kehidupan kontemporer termasuk dampak pariwisata dan televisi. Proyek-proyek kebudayaan daerah

3    Yang paling awal dari yang saya temui adalah sebuah publikasi dari tahun 1953 tentang penyair Chain Anwar (Kird)oniuljo 1953).



terutama, tetapi tidak semata-mata, mencetak naskah-naskah. Sebuah publikasi oleh Ditjarahnitra berisikan daftar 1.373 judul yang dicetak antara tahun 1976 dan 1991 dengan jumlah cetakan yang kecil yaitu antara sepuluh dan lima ratus eksemplar per judul/ Namun demikian, ini tidak termasuk penelitian yang dilakukan oleh Kantor Wilayah dari Direktorat tersebut. Koleksi bahasa Indonesia di Perpustakaan Nasional Australia memiliki daftar sebanyak 1.817 judul dalam serial proyek kebudayaan daerah dengan tanggal publikasi antara tahun 1972 dan 2003. Selain teks, sejumlah rekaman video dan audio tentang ritual dan praktik-praktik tradisional diterbitkan dan diedarkan. Proyek-proyek kebudayaan daerah juga mendanai sejumlah proyek kerja utama termasuk pembangunan Gedung Balai Kajian Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional, Pusat Dokumentasi Kebudayaan dan Pusat Informasi Budaya di seluruh nusantara (Direktorat Kebudayaan 1994).

Publikasi Ditjarahnitra mencerminkan corak dari dua arus penulisan tentang Indonesia. Pertama, publikasi dalam arus sejarah terikat dengan apa yang disebut Gerry van Klinken (2001a: 326) sebagai "arus nasionalis ortodoks" dari sejarah Indonesia.<sup>5</sup> Kecenderungan kedua berhubungan lebih erat dengan proyek-proyek kebudayaan daerah. Pada akhir 1970-an, arus penelitian tentang kebudayaan Jawa bermula di Yogyakarta oleh Profesor Sudarsono. Dia menamai penelitiannya dengan istilah Javanologi dan berhasil mendapatkan dana negara melalui proyek-proyek kebudayaan nasional.<sup>6</sup> Budhisantoso, dalam kapasitasnya sebagai Direktur Sejarah dan Nilai-Nilai Tradisional, mendesakkan sebuah kebijakan tentang berbagai "ru/ro/o/£/" dalam rangka untuk menyeimbangkan penekanan pada Javanologi meskipun ini hanya terbatas pada kelompok-kelompok etnik dengan tradisi tulisan. Penelitian tentang "ologi", termasuk Sundanologi, Batakologi, La Galigologi (tentang budaya Bugis), Malayologi (berdasarkan tulisan yang ditemukan di sekitar Tanjung Pinang di Riau) bersama dengan Javanologi yang didanai melalui Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya (P3KN), dan Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya (P3NB).

4 Judul-judul tersebut tercantum dalam publikasi oleh Sub-Direktorat (Subdit) Dokumentasi dan Publikasi (1991) tapi keakuratannya dipertanyakan karena dokumentasi yang buruk dalam Direktorat tersebut. Zutbuehen (1990) juga mencatat sulitnya mengevaluasi sejauh mana cakupan penelitian tersebut berlangsung.

5 Yang terutama mencolok adalah jumlah teks tentang pahlawan yang merupakan elemen penting dari fenomena "sang pahlawan" dalam penulisan setarah Indonesia yang diidentifikasi oleh Reid (1979: 292-295) dan diuraikan dalam konteks lokal oleh Cunningham (1989) dan Ioskins (1987).

6 Budhisantoso, wawancara. 7-9-2001.

Tabel 8.2 mendaftar jumlah uang yang IDKD terima setiap tahun sejak 1989/1990 sampai 1999/2000. Sayangnya, angka sebelum 1989 tidak diketahui karena kesulitan mengakses arsip-arsip laporan lama pemerintah. Bagaimanapun juga, angka-angka tersebut hanya dapat memberikan indikasi tentang kesan apa yang Direktorat Kebudayaan ingin sodorkan ke Bappenas. Anggaran berubah secara teratur di bawah Orde Baru dan definisi anggaran tidak jelas. Namun demikian, angka-angka tersebut benar-benar dapat menunjukkan beberapa informasi penting tentang proyek. Sampai 1999/2000 proyek menggunakan lebih dari 10 persen dari anggaran Direktorat yang menunjukkan pentingnya proyek tersebut terkait peran Direktorat. Juga penurunan anggaran pada tahun 1999/2000 mencerminkan posisinya yang lebih marginal dalam struktur birokrasi budaya yang baru dan desentralisasi.

Tabel 8.1: Sepuluh proyek kebudayaan daerah, durasinya, dan gambaran singkat

Tahun	Nanu Proyek	Deskripsi Singkat
1972-1976	Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Nasional (IDKN)	Berfokus pada penyusunan daftar praktik kebudayaan daerah dan membuaui katalog arteiak dan naskah-naskah budava
1975	Proyek Pengembangan Media Kebudayaan (PMK)	Sejumlah teks diproduksi pada tahun 1970-an. Publikasinya lamban tetapi kemudian dipercepat kembali pada akhir tahun 1990-an. Campuran teks yang eklektik termasuk album gambar.
1976-1979	Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah (P3KD)	Berfokus pada elemen-elemen kebudayaan daerah seperti hukum adat, upacara perkawinan, dan adat-istiadat setempat.
1979-1987	Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah (IDKD)	Melanjutkan tema-tema kebudayaan daerah dari P3KD. Proyek ini menghasilkan lebih banyak teks dan lebih dikenal daripada teks-teks yang dihasilkan oleh proyek-proyek lain.
1979-1984	Proyek Media Kebudayaan	Berfokus pada kesenian dekoratif. Juga memproduksi sejumlah album fotografis dan beberapa rekaman.
1984-1992	Proyek Inventarisasi dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya (IPNB)	Kelanjutan dari tema-tema kebudayaan lokal dari IDKD.
1992-1995	Proyek Penelitian, Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya Daerah (P3NBD)	Tema-temanya mencakupi pendidikan, modernisasi dan sistem ekonomi. Proyek ini diorientasikan kepada tema-tema ilmu sosial.
1993-	Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya (P3NB)	Kelanjutan dari tema-tema kebudayaan lokal dari IDKD. Mencakupi penerbitan ulang teks-teks sebelumnya.
1995-	Proyek Pengkajian dan Pembinaan Kebudayaan Masa Kini (P3KMK)	Memeriksa perkembangan kebudayaan kontemporer setiap hari. Mengindikasikan suatu perluasan makna kebudayaan.

Tabel 8.2: Pendanaan untuk proyek-proyek arus IDKD per tahun (Rp dalam ribuan)

Tahun	Program	Proyek	Total	% prog/total	Referensi
89/90	1.381.271	1.159.052	11.218.572	12,31	Laporan 89/90-93/94. hlm. 91. 106
90/91	2.379.042	1.799.035	16.034.187	14,84	Ibid.
91/92	4.176.675	3.016.500	25.874.187	16,14	Ibid.
92/93	4.897.786	3.045.132	32.048.478	15,28	Laporan 94/95, hlm. 48
93/94	5.187.864	3.171.765	40.023.152	12,96	Laporan 94/95, hlm. 49
94/95	6.521.300	3.859.026	46.596.570	14,00	Laporan 94/95, hlm. 50
95/96*	7.052.292	4.160.743	58.981.723	11,96	Ibid.
96/97*	7.052.292	4.160.743	58.981.723	11,96	Ibid.
97/98*	7.052.292	4.160.743	58.981.723	11,96	Ibid.
98/99	7.423.422	4.363.376	69.750.000	10,64	Laporan 94/95-98/99. hlm. 14.
99/2000	6.649.138	6.649.138	74.232.158	8,96	laporan 99/2000. hlm. 4L
total	59.773.375	37253.320	492.722.473	12,13	

\* Jumlah rata-rata diberikan untuk periode 95/96-97/98 karena rekaman/catatan masing-masing tahun itu tidak tersedia.

Pemilihan topik dan proses riset sudah, dan masih tetap, terikat secara rumit dengan struktur birokrasi dan sistem pembuatan kebijakan yang telah dibahas dalam bab lima. Proses tahunan diawali dengan pertemuan antara Kepala Ditjarahnitra dan para Kepala Sub-direktorat. Hasil diskusi tersebut dibawa ke tim teknis dalam Sub-direktorat Dokumentasi dan Publikasi yang merumuskan Kerangka Acuan (ToR) antara bulan Mei dan Juni. ToR diperiksa oleh Bappenas dan Direktorat Estimasi, yang menjamin keterhubungannya dengan Repelita dan UUD 1945 karena hubungan tersebut akan menentukan jumlah uang yang diberikan. Sekitar bulan Juni semua koordinator regional terbang ke Jakarta untuk pertemuan dan setelah itu mereka kembali ke daerah mereka dan menyelesaikan penelitian antara bulan Juni dan Oktober. Penelitian dikembalikan ke tim teknis yang mengedit draft dan mempersiapkan *draft-draft* tersebut untuk dipublikasikan antara bulan November dan Desember. Publikasi berlangsung pada tahun berikutnya.

Direktorat Kebudayaan berusaha menunjukkan melalui ToR bahwa mereka melaksanakan kebijakan yang digariskan dalam Repelita. Pemeriksaan cepat atas ToR untuk perencanaan Seri Pelangi Nusantara pada tahun 2001, yang menghasilkan teks untuk anak-anak, mengungkapkan prioritas Direktorat. Bagian yang paling menjelaskan hal itu adalah bagian "Latar Belakang dan Masalah" yang juga berfungsi sebagai pengantar. ToR dimulai dengan

menghubungkan Republik Indonesia bersama-sama dengan keanekaragaman budaya melalui semboyan Negara "Bhinneka Tunggal Ika". ToR kemudian dilanjutkan dengan pernyataan yang merangkum tujuan dari Seri tersebut:

Hari-hari ini, pengetahuan tentang perbedaan budaya dan kesamaan di antara komunitas-komunitas etnik Indonesia menjadi penting untuk memperkuat persatuan dan kesatuan nasional. Mengetahui dan memiliki sikap yang mengapresiasi dan menghormati perbedaan dan mengembangkan kesamaan antarbudaya perlu dibangun dalam diri generasi muda yang adalah masa depan bangsa Indonesia (Pemimpin Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya, Jakarta 2001: 1)

Masalah kedua yang diangkat dalam ToR tersebut adalah tidak adanya buku anak-anak tentang keanekaragaman budaya etnik. Kedua masalah ini diangkat bersama-sama dalam bagian "Tujuan" dari Seri tersebut: untuk menyebarkan informasi tentang keanekaragaman budaya di Indonesia kepada anak-anak dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami dan mengembangkan pengetahuan dan empati tentang kebudayaan lain dan membantu anak-anak dalam "memahami dan menghormati makna dari semboyan bangsa Indonesia: Bhinneka Tunggal Ika" (2001: 1). Setelah pokok persoalan ini diuraikan, loR beralih ke corak kebudayaan daerah yang dianggap cocok untuk dimasukkan dalam teks. Corak-corak ini memasukkan lingkungan regional yang mencakup corak alami dan buatan manusia, sejarah (termasuk "pahlawan"), pengetahuan dan teknologi tradisional, adat-istiadat, nilai-nilai budaya seperti cerita rakyat untuk anak-anak dan seni, solidaritas sosial, dan wisata budaya serta wisata alam. Akhirnya, ToR membahas soal gaya penulisan dan format yang sesuai untuk teks anak-anak.

Dengan demikian, ToR telah menetapkan tujuan pemerintah dalam Seri tersebut, termasuk pemingkiaan nasional atas kebudayaan daerah dalam teks, sebelum corak-corak kebudayaan daerah disebutkan. Para birokrat di Direktorat Kebudayaan harus menyesuaikannya sedekat mungkin dengan wacana budaya rezim Orde Baru untuk menjamin pendanaan yang berkelanjutan atas proyek-proyek mereka dan gaji tambahan yang menyertainya serta prestise profesional. Sistem kebijakan memberikan insentif keuangan dan profesional untuk kelanjutan proyek kebudayaan daerah dan mencegah adanya perubahan dari model yang sudah mapan itu.

## Memposisikan Kebudayaan Daerah pada Tempatnya

Ketika membahas tentang konsep rezim Orde Baru dan pengelolaan budaya etnik, para sarjana biasanya menggunakan pencitraan dari Taman Mini. Patricia Spycr (1996: 26) mengamati bahwa ketika membahas penafsiran negara tentang keanekaragaman budaya, para sarjana "hampir secara sambil lalu saja menggunakan pencitraan Indonesia yang Indah di Taman Mini".<sup>7</sup> Sebuah penelitian terbaru yang menggunakan Taman Mini sebagai contoh yang representatif tentang hubungan antara kebudayaan dan pemerintahan di era Orde Baru adalah artikel dari Tom Boellstorff (2002), "Ethnolocality". Boellstorff(2002:25) mendefinisikan etnolokalitas (*ethnolocality*) sebagai "skala spasial dimana 'etnisitas' dan 'lokalitas' saling mengandaikan dalam pengertian bahwa keduanya, pada esensinya, merupakan sebuah konsep tunggal." Dengan kata lain, etnolokalitas mengacu pada berbagai adat asli Indonesia - Jawa, Bali, Toraja - yang terkait dengan lokasi spasial.

Boellstorff (2002: 32) menggunakan Taman Mini untuk menggambarkan bagaimana etnolokalitas berperan untuk membangun konsep Orde Baru tentang "kebudayaan nusantara" bagi bangsa Indonesia. Pusat dari Taman Mini adalah sebuah danau-reflektif yang di atasnya terhampar miniatur pulau-pulau yang membentuk peta Indonesia, yang dikelilingi oleh dua puluh tujuh paviliun, satu untuk setiap provinsi. Setiap paviliun memiliki rumah adat yang berisi karya seni dan kerajinan dari setiap provinsi. Boellstorff menulis:

Taman Mini menautkan etnisitas dan lokalitas secara bersama-sama sehingga masing-masingnya mengandaikan yang lain. Daerah dan adat dilihat sebagai hal yang isomorfik [memiliki kesamaan bentuk] dalam skala spasial yang mengklaim tampilan tradisi etnolokal tetapi tidak dapat dimengerti di luar logika dualisme rasial, "kerangka kerja yang dihasilkan oleh lembaga pemersatu negara" (Spycr 1996: 31). (2002: 32).

Boellstorff menggunakan Taman Mini untuk menunjukkan bagaimana rezim Orde Baru memasukkan dan mendepolitisasi budaya etnik di Indonesia. Menjadi warga Jawa atau warga Batak atau warga Toraja juga sama artinya dengan menjadi warga negara Indonesia.

7 Lahat Bowen (1991). Anderson <1990a> dan Hellman (1999).

Artikel berjudul "Pavilions and Posters" yang ditulis Greg Acciaioli (1996) memberikan analisis yang lebih rinci tentang Taman Mini. Acciaioli menulis bahwa Taman Mini adalah lebih dari sekadar ilustrasi tentang sesuatu yang ideal tetapi dibayangkan sebagai alat pendidikan untuk mempengaruhi subjektivitas orang Indonesia. Dia menulis: "(Taman Mini] berlaku sekarang dan di masa depan sebagai etalase pameran Orde Baru untuk membangun semangat kewarganegaraan, untuk menunaikan proyeknya membangun subjektivitas dan kepatuhan dari warga Indonesia" (1996: 40). Sebagaimana telah ditunjukkan di sini, Acciaioli (1996: 27) mencatat bahwa "pembangunan budaya" adalah "salah satu prioritas dari negara Orde Baru" yang membentuk bagaimana budaya etnik diwakili di Taman Mini. Inti argumen Acciaioli mirip dengan argumen Boellstorff bahwa etnisitas diartikulasikan dalam kerangka negara-bangsa Indonesia, yang ia nyatakan dengan mengidentifikasi "substratum dasar kultural (...) yang dianggap membentuk ke-Indonesia-an" dalam representasi Taman Mini untuk kebudayaan etnik (1996: 39). Namun demikian, ia memberikan uraian lebih rinci tentang bagaimana etnisitas yang berbeda-beda itu diartikulasikan. Ada empat gagasan yang secara khusus memerlukan perhatian yang lebih besar di sini.

*Pertama*, Acciaioli menggunakan sejumlah ilustrasi yang berbeda untuk menunjukkan bahwa semakin sebuah kebudayaan jauh dari pusatnya, semakin besar kemungkinan detail-detail gambarannya menjadi sekadar "kumpulan" sifat generik yang dianggap sesuai dengan bangsa Indonesia. Dia menunjukkan gagasan ini melalui analisis terhadap lokasi paviliun di sekitar danau-reflektif dan menunjukkan bahwa jarak dari pusat taman bersesuaian dengan keterpinggiran kebudayaan dari suatu kelompok etnik dalam konteks bangsa Indonesia. Oleh karena itu, paviliun untuk provinsi di Jawa dan Bali terletak dekat dengan danau (pusat) sedangkan Papua Barat (sampai tahun 2000 disebut Irian Jaya) dan Timor Timur [sekarang sudah menjadi negara merdeka] diberikan lokasi yang paling pinggir. Acciaioli menekankan posisi marjinal budaya etnik tertentu di dalam bangsa dengan memeriksa "pakaian adat" dari kelompok etnik yang berbeda-beda. Pakaian adat gaya Jawa memiliki penggambaran yang cukup akurat sementara "gaya daerah" untuk Papua Barat adalah celana sutra dan blus, menggantikan gaya berpakaian dengan hanya menggunakan koteka yang sudah terkenal di wilayah tersebut. Jika kebudayaan daerah berbeda terlalu jauh dari gaya di pusat kebudayaan, seperti Papua Barat, mereka dihapus di Taman Mini demi mendukung gaya generik "Indonesia" yang umum.

*Kedua*, Acciaioli mencatat adanya sejumlah "kebun, taman dan museum anak-anak" di sekitar Taman Mini yang tidak dikhususkan untuk kebudayaan etnik. Museum-museum tersebut menceritakan kisah sukses dari rezim Orde Baru. Mereka didarmabaktikan untuk angkatan bersenjata, olahraga, layanan informasi, pembangunan di bidang minyak dan gas alam, ilmu pengetahuan dan teknologi dan komunikasi. Acciaioli (1996: 32) menulis bahwa merayakan kisah sukses pembangunan menekankan bagaimana rezim menyediakan "naungan bagi modernitas yang dapat memungkinkan kebudayaan daerah untuk berkembang, diperbaharui dan dihidupkan kembali." *Ketiga*, Acciaioli, mengikuti penelitian John Pemberton (1994a: 40), mencatat bagaimana Taman Mini menghapuskan waktu dengan mereproduksi simbol-simbol budaya yang "lebih lengkap dan lebih sempurna" dibanding aslinya. Simbol-simbol kebangsawanan budaya Jawa dan Bali yang memenuhi bangunan terletak di pintu masuk ke taman menghubungkan rezim Orde Baru dengan tradisi para penguasa sebelumnya. *Akhirnya*, Acciaioli menawarkan skala spasial yang sedikit berbeda daripada Boellstorff. Sementara Boellstorff (2002) berhati-hati mencatat bahwa etnolokalitas, sebagai skala spasial yang menengah, tidak selalu sesuai dengan sebuah wilayah administrasi, Acciaioli (1996) mencatat bahwa Taman Mini cenderung mencampuradukkan wilayah administrasi dan wilayah kultural. Dimana etnisitas direpresentasikan sebagai sesuatu yang hidup bersama dalam satu provinsi, mereka cenderung dikaitkan dengan tingkat yang pemerintahan lebih rendah seperti kabupaten.

Teks-teks proyek kebudayaan daerah, sebagai bentuk lain dari representasi model rezim Orde Baru terhadap kebudayaan daerah dan keanekaragaman budaya, menawarkan suatu gagasan perbandingan dengan Taman Mini mengenai teknik manajemen budaya Orde Baru. Ada tumpang tindih yang besar dalam materinya dan keduanya merupakan intervensi pemerintah ke dalam pemahaman orang Indonesia tentang diri mereka sendiri. Dalam penelitiannya tentang tulisan-tulisan tentang adat istiadat dan cerita rakyat, Susan Rodgers (2003: 135) mencatat bahwa identitas daerah yang sedang bertumbuh ("ke-Batak-an Angkola") adalah "sebuah konstruksi ideologis, yang dibangun dalam hubungan dengan "bangsa" lain dan dengan negara-negara." Rodgers (2003: 135) melanjutkan: "Baru-baru ini, pihak lain dalam perbincangan ini adalah para penulis dalam hal penyelidikan negara Orde Baru sendiri tentang adat istiadat Batak, melalui program-program seperti Proyek Dokumentasi dan Inventarisasi Kebudayaan Daerah." Di sini kita mendapat contoh

tentang bagaimana kebudayaan merupakan "sebuah permukaan historis yang diproduksi tentang pengaturan sosial" (Bennett 1992: 27) yang diperdebatkan di berbagai tingkatan. Sementara analisis Rodgers mempertimbangkan bagaimana para penulis tentang Batak Angkola telah menolak representasi kolonial dan Orde Baru tentang kebudayaan daerah mereka, bab ini mempertimbangkan lintasan yang difokuskan pada produksi rezim Orde Baru tentang kebudayaan daerah dan keterkaitannya dengan pemerintahan. Teks-teks kebudayaan daerah memberikan kesempatan untuk menjelajahi keberbudayaan yang dibangun negara, termasuk sistem yang menempatkannya maupun karakteristik tekstual dari kebudayaan daerah yang dihasilkannya.

#### Teks Orde Baru: Pernikahan Aceh sebagai Ritual Budaya Nasional

Proyek-proyek kebudayaan daerah mencakup berbagai topik selama hampir tiga puluh tahun, yang menyulitkan dalam pemilihan teks yang mewakili. Saya telah memilih dua teks yang dianalisis di sini: *Adat dan Upacara Perkawinan Daerah Istimewa Aceh* (Syamsuddin 1978/9) dan *Yogya Selayang Pandang* (Guritno dan Sctiawati 2000), karena dua alasan. *Pertama*, dua teks tersebut diproduksi dalam dua periode yang berbeda. Teks Aceh adalah produk dari kebijakan budaya pada awal Orde Baru dan salah satu teks gelombang pertama yang disponsori oleh peningkatan pendapatan minyak, sedangkan teks Yogyakarta diproduksi dan diterbitkan selama era Reformasi. Membandingkan teks dari dua periode yang berbeda membuka peluang untuk menilai perubahan yang telah terjadi sejak awal proyek dan untuk menilai dampak dari gerakan reformasi dalam suatu teks budaya resmi. *Kedua*, perbedaan geografis dan historis antara dua daerah memunculkan pertanyaan menarik tentang representasi budaya. Aceh terletak di ujung barat-laut Indonesia dan merupakan salah satu daerah terakhir yang dimasukkan oleh Belanda sebagai bagian dari koloninya setelah perang berkepanjangan. Perlawanan panjang terhadap kekuasaan Belanda telah membuat Aceh menjadi "contoh kasus" untuk kesadaran historis kaum nasionalis Indonesia yang dibangun pada era Soekarno dan Soeharto (Reid, 2005). Yogyakarta sebaliknya terletak di Jawa dan sering digambarkan sebagai pusat kebudayaan Jawa. Daerah ini pernah menjadi ibu kota pemerintah Republik Indonesia sewaktu perang kemerdekaan melawan Belanda. Meskipun kedua provinsi ini penting bagi imajinasi nasionalis, perbedaan mereka membuka wawasan menarik soal perbandingan dalam hal bagaimana kaum



nasionalis membingkai teks. Saya menerima atau tidak membantah keakuratan soal penggambaran teks tentang hukum perkawinan Aceh atau kehidupan di Yogyakarta. Masalah yang menjadi perhatian saya di sini adalah soal representasi dari kebudayaan daerah.

Rangkaian publikasi pemerintah tentang hukum dan upacara perkawinan adalah bagian dari Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah (P3KD). Berbeda dari 1DKD, yang tujuan utamanya pada akhir tahun 1970-an adalah untuk mengumpulkan dan menyebarkan informasi tentang kebudayaan daerah yang akan memperkuat persatuan bangsa dan nilai-nilai kebangsaan, tujuan utama P3KD adalah untuk mengumpulkan informasi sebanyak mungkin tentang hukum dan upacara perkawinan bagi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan untuk membantu pengembangan kebijakan dan implementasinya. Dalam *Adat dan Upacara Perkawinan Daerah Istimewa Aceh* (selanjutnya, *Adat Perkawinan di Aceh*), tujuan ini terkait dengan memperkuat nasionalisme: "Adat dan upacara perkawinan di daerah Aceh sebagai salah satu unsur kebudayaan Nasional memberikan andil dalam memupuk kebangsaan Nasional di kalangan generasi muda" (Syamsuddin 1978/9: 1).

#### Teks Orde Baru: Metode Penelitian Negara untuk Kebudayaan Daerah

Pada bagian ini saya menjelajahi dua elemen yang paling penting dari struktur diskursif yang mendukung proses pengartikulasian adat dan upacara perkawinan Aceh. *Pertama*, saya menganalisis bagaimana kebudayaan daerah diposisikan dalam tata ruang-budaya nasional dengan menjelajahi sejarah adat dan bagaimana kebudayaan digambarkan dalam teks. *Kedua*, saya mengeksplorasi metode penelitian yang digunakan dalam teks dan menyingkapkan hubungannya dengan iklim intelektual Indonesia dan kecenderungan penelitian terkait pada akhir tahun 1960-an dan 1970-an. Bentuk penelitian keahlian seperti ini sangat penting untuk mengetahui bagaimana pengetahuan tentang kebudayaan daerah dihasilkan dalam teks-teks proyek kebudayaan daerah.

Topik hukum perkawinan di Aceh dapat diringkaskan sebagai adat perkawinan. Adat sering disamaartikan dengan "hukum kebiasaan" (Boellstorff 2002:28) dan dapat menggabungkan upacara dan praktik terkait. Meskipun kata *adat* muncul di hampir setiap halaman dari teks tersebut, kata itu tidak pernah didefinisikan dan sejarahnya tidak pernah dipertanyakan. Namun demikian, istilah *adat*

memiliki sejarah panjang dengan banyak hubungan dengan pemerintahan. Spyer menangkap penggunaan yang rumit dan sejarah adat ketika ia menulis:

Kata *adat* yang pada dirinya sendiri merupakan turunan dari istilah asing yaitu bahasa Arab untuk kebiasaan, yang sekarang ini berlaku agak paradoks dengan menghindari pengaruh waktu itu sendiri, jelas berkembang dalam konteks sejarah tentang suatu interaksi yang kompleks antara ambisi hegemonik Belanda, praktik pemerintahan kolonial (atau mengadu domba dan menguasai), agama asing, dan aliansi politik yang menertibkan penduduk di kawasan Melayu yang sejalan dengan garis agama dan etnik (1996: 28).

Periode pertumbuhan etnolokalitas adalah pada era kolonial (Gouda 1995; Lev 1985). Meskipun dibentuk oleh sejumlah faktor yang rumit, etnolokalitas diperkuat oleh kebutuhan pemerintah Belanda akan suatu prinsip pengorganisasian yang lebih besar dari desa dan lebih kecil dari kategori suku asli dan Islam (Boellstorff 2002). Pemerintah Belanda menemukan modus organisasi mereka melalui konsep "kelompok adat". Belanda memahami adat dalam istilah hukum sebagai hukum tradisional dalam sebuah wilayah tertentu. Dalam sistem pemerintahan desentralisasi Belanda, Indonesia dibagi menjadi wilayah adat dengan serangkaian hukum mereka sendiri.<sup>8</sup> Status hukum digabungkan dengan konsep identitas budaya yang digeneralisasi dan diterima secara politis. Seiring waktu, wilayah-wilayah adat ini menjadi kelompok etnik di Indonesia saat ini.

Ide tentang adat terus memainkan peran dalam pemerintahan di Indonesia setelah merdeka seperti dapat ditunjukkan dalam *Adat Perkawinan di Aceh*. Adat digunakan dalam teks untuk menata berbagai budaya dan wilayah dalam kerangka nasional. Untuk menggambarkan luasnya masalah ini, saya kembali ke pernyataan dari bagian sebelumnya yang termuat dalam halaman pertama buku *Adat Perkawinan di Aceh*: "Adat dan upacara perkawinan di daerah Aceh sebagai salah satu unsur kebudayaan Nasional memberikan andil bagi memupuk kebangsaan Nasional di kalangan generasi muda" (Syamsuddin 1978/9: 1). Di sini adat Aceh dikaitkan dengan bangsa ("unsur kebudayaan nasional"), dan pada saat yang sama menghubungkan hukum adat dan upacara

8 Bodlstorff(2002:29) menulis: "Pemerintahan kolonial didasarkan bukan pada hukum adat yang berbeda untuk setiap 'desa', maupun hukum adat tunggal untuk semua 'masyarakat pribumi', tapi berdasarkan skala spasial mediasi, yang dibentuk dengan menggabungkan secara bersama-sama unsur garis keturunan dan tempat, etnisitas dan lokalitas."

tertentu dengan wilayah tertentu, yang menggabungkan suatu daerah dengan sebuah kelompok etnik pribumi. Titik kedua ini segera dimasukkan ke dalam tindakan dengan membagi provinsi itu menjadi sepuluh wilayah administratif kabupaten dan tujuh "wilayah adat" (1978/9: 2). Lima adat perkawinan dari tujuh kelompok adat tersebut yang diidentifikasi sebagai adat asli Aceh menjadi dasar dari penelitian tersebut. Masing-masing dari lima wilayah adat ini diidentifikasi atau ditautkan dengan satu atau lebih wilayah administratif. Dengan demikian, pada bagian akhir dari halaman kedua terdapat sebuah skala spasial yang dibentuk di antara suku bangsa, wilayah/daerah dan kelompok adat penyusunnya.

Prinsip pengorganisasian bangsa-wilayah-kelompok etnik adalah sesuatu yang ideal yang bahkan oleh teks itu sendiri sulit digambarkan. Meskipun fokusnya adalah pada kelompok etnik tertentu di Aceh, ada bagian dalam tulisan tersebut (1978/9: 24-33) yang menyajikan sejarah provinsi, bukan sejarah dari kelompok-kelompok etnik yang menjadi subjek penelitiannya. Data demografi menimbulkan lebih banyak masalah. Meskipun beberapa kelompok etnik tersebut mendominasi daerah tertentu (misalnya, menurut teks tersebut etnik Gayo menduduki posisi 90 persen di Aceh Tengah), sebagian besar wilayah-wilayah di Aceh bersifat plural secara kultural (misalnya, kelompok etnik Alas adalah 60 persen di Aceh Tenggara dan Aneuk Jamee 35 persen di Aceh Selatan). Selain itu, para pendatang juga menjadi bagian yang signifikan dari keseluruhan penduduknya. Orang-orang Batak, misalnya, sebesar 35 persen di Aceh Tenggara dan orang-orang Jawa juga tercatat sebagai kelompok etnik yang cukup besar. Namun demikian, ideal bangsa-wilayah-kelompok etnik tidak memungkinkan bagi adat dari kelompok migran untuk dianalisis dan mereka diabaikan dalam pelbagai publikasi proyek kebudayaan daerah. Bahkan dalam teks tersebut model budaya bersifat rapuh.

Elemen kedua dari struktur diskursif yang menjadi sandaran teks tersebut adalah penggunaan metode penelitian tertentu dan penelitian tersebut dilakukan dengan asumsi metodologis tertentu yang tidak diungkapkan dalam teks dan mungkin juga tidak dikenal oleh para penelitiannya. Sebuah indikasi dari asumsi metodologis adalah penyusunan bab-bab yang memberikan rincian tentang adat perkawinan. Para penulis memfokuskan masing-masing praktik atau upacara pada bagian-bagian penyusunnya, mencatat makna simbolisnya dan membuat perbandingan antara kelompok-kelompok adat yang berbeda. Metode penelitian ini terkait erat dengan kecenderungan yang dominan dalam

penelitian budaya di Indonesia pada tahun 1970-an yang diberi label oleh para pengkritiknya dengan "kulturalisme" atau "pendekatan kultural" (Heryanto 2005: 75) dan terkait erat dengan teori dan metode penelitian yang digunakan antropolog Koentjaraningrat.

Koentjaraningrat, seperti yang disebutkan dalam bab empat, membuat penggunaan besar konsep "orientasi nilai-nilai budaya" yang ia pinjam dari karya Clyde dan Florence Kluckholm (Koentjaraningrat 2000), yang terlibat dalam gerakan fungsionalis ilmu sosial Amerika pasca-Perang Dunia II. Menurut Koentjaraningrat: "Sebuah sistem orientasi nilai budaya terdiri dari konsep, yang hidup dalam alam pikir sebagian besar anggota masyarakat, tentang hal-hal yang mereka harus pertimbangkan sebagai hal yang memiliki nilai paling besar dalam hidup mereka" (2000: 20). Orientasi nilai budaya berfungsi sebagai "arahan tertinggi untuk tindakan manusia" (2000: 25) dan, mengikuti Florence Kluckholm dan Fred Strodbeck (1961), berbeda-beda di antara masyarakat dengan adanya pelbagai keputusan yang berbeda-beda mengenai masalah-masalah universal (Koentjaraningrat 2000). Koentjaraningrat mempertahankan suatu metode penelitian kualitatif yang menggunakan kuesioner formal dengan tujuan mengidentifikasi sistem nilai budaya dan merekomendasikan perubahan jika mereka bertentangan dengan nilai-nilai ideal untuk pembangunan nasional." Heryanto (2005: 70) menulis bahwa "model Koentjaraningrat direproduksi, terlepas dari adanya distorsi metodologis yang tergantung pada kebutuhan praktis dari pelbagai kelompok yang menjadikan modelnya sebagai referensi." *Perkawinan di Aceh* mengadopsi sebuah metode yang menggunakan survei dan deskripsi kuantitatif dan sebuah versi resmi yang disederhanakan dari orientasi nilai budaya, dimana penemuan nilai-nilai tradisional, dan bagaimana mereka dipertahankan, menjadi objek penelitian.

Metode ini mencerminkan bentuk analisis yang Rex Mortimer (1973) identifikasi sebagai "komparativisme" dalam kritiknya tentang Studi Indonesia

9 Lahat Koentjaraningrat (1999) dimana ia membahas nilai-nilai budaya yang ideal untuk pengembangan dan menggunakan sebuah tabel (1999: 375) untuk menilai apakah aspek-aspek yang berbeda dari pelbagai daerah Indonesia (dengan "orang-orang Cina" sebagai kategori terpisah) merupakan hambatan ataukah sebagai katalisator untuk pembangunan.

10 Hadiz dan Dhakidae (2005: 12) menulis: "Lebih dari semua antropolog Indonesia lainnya, dialah [Koentjaraningrat] yang membangun parameter tentang perhatian antropologi di Indonesia pada tahun 1960-an - yang termasuk 'mendefinisikan' gambaran tentang 'kebudayaan Indonesia' - dan karena itu memainkan peran intelektual penting dalam modernisasi yang dipimpin negara dan proses pembangunan bangsa." Mereka juga menyoroti pentingnya Koentjaraningrat bagi keunggulan metode penelitian kuantitatif dalam penelitian ilmu sosial Indonesia (2005: 12).

di Australia. Dikembangkan dari teori fungsionalis dalam penelitian ilmu sosial Amerika dan berhubungan dengan teori-teori pembangunan politik dan ekonomi, komparativisme, seperti proyek-proyek penelitian lokal, memecahkan sistem sosial dan politik ke dalam "fungsi" konstituen mereka untuk membuat perbandingan berdasarkan seperangkat norma tentang fungsi-fungsi ideal. Kesejajaran antara "komparativisme" dan penelitian di Direktorat Kebudayaan tidak mengejutkan mengingat iklim intelektual Indonesia pada tahun 1970-an (Liddle 1973; Ward 1973)" sebelum kritik strukturalis pada tahun 1980-an (Heryanto 2005). Ward (1973) mencatat bahwa kaum intelektual yang mendukung teori-teori ini enggan menyelidiki tradisi masyarakat asli yang lebih tua yang mereka pandang rendah sebagai penghambat pembangunan nasional. Ketika tradisi-tradisi ini dieksplorasi dalam proyek kebudayaan daerah, penggunaan metode "komparativis" berarti bahwa tradisi masyarakat asli diartikulasikan dalam kerangka kerja yang tidak mengakui formasi sosial yang lebih besar, seperti gender dan kelas.

Sifat lain dari metode penelitian dalam *Adat Perkawinan di Aceh* adalah tidak adanya informan dalam teks. Para pengarang hanya menyebutkan nama-nama informan mereka dalam daftar yang dilampirkan pada akhir teks. Mereka tidak merekam interaksi pribadi antara informan dan peneliti atau memberikan gambaran tentang pengalaman mereka pada upacara-upacara tertentu. Sebaliknya, mengikuti tradisi empirisisme Amerika Utara, para penulis mencatat adat pernikahan Aceh dari sudut pandang seorang pengamat yang mencatat praktik-praktik tersebut secara tidak memihak dan menafsirkan simbol-simbol dari upacara itu sendiri secara netral. Metode ini sesuai dengan apa yang Pierre Bourdieu sebut objektivisme:

Objektivis membentuk dunia sosial sebagai tontonan yang disajikan kepada pengamat yang memakai sebuah "sudut pandang" terhadap sebuah tindakan, yang berdiri menjauh ke belakang sehingga dapat mengamatinya dan - dengan mentransfer ke objeknya prinsip-prinsip hubungannya dengan objek - menerimanya sebagai suatu totalitas untuk pengetahuan semata, dimana semua interaksi direduksi menjadi pertukaran simbolik. Sudut pandang ini adalah sesuatu yang diberikan oleh posisi tinggi dalam struktur sosial (1977: 96)

II Tujuan dari transformasi sosial dan politik yang dipromosikan oleh intelektual terkemuka, terutama pada awal 1970-an, adalah pembangunan ekonomi dan sosial yang sejalan dengan "stabilitas pragmatis yang diidealkan dan demokrasi Amerika" (Ward 1973: 78).

Menempatkan makna dalam pertukaran memungkinkan para peneliti untuk mereifikasi praktik-praktik masyarakat dan mengabaikan bagaimana praktik-praktik tersebut berubah untuk mengatasi situasi baru serta mengabaikan dimensi politik dan pribadi mereka. Penelitian mengambil bentuk tipologi di mana adat pernikahan dibagi menjadi upacara yang berbeda dan ditafsirkan secara simbolis yang mengabaikan hubungan yang menciptakan makna. Proses klasifikasi adalah suatu hal yang sangat penting terkait bagaimana teks memproduksi adat pernikahan orang-orang Aceh. Para peneliti menginterpretasikan data agar sesuai dengan kerangka yang sudah ada sebelumnya yaitu yang dibuat oleh para birokrat budaya.

Penerapan metode penelitian yang menekankan simbolisme atas formasi sosial politik merupakan karakter penting dari *Adat Perkawinan di Aceh*. Objektivisme adalah sebuah versi dari apa yang David Spurr (1993: 53) gambarkan sebagai estetisasi: "milik tertentu dari realitas sosial yang memegangnya dengan erat dan membuatnya menjadi objek keindahan, horor, kesenangan, dan kasihan." Melalui proses ini, teks memisahkan kebudayaan daerah dari bidang lain kehidupan sebagai wilayah yang sarat dengan "nilai-nilai luhur" yang dapat digunakan untuk memberikan pelajaran pedagogis dalam perilaku dan sikap. Dalam hal ini mereka beroperasi dengan cara yang sama seperti Toby Miller dan George Yudice (2002: 148) identifikasi untuk museum: mereka adalah suatu "zona etis yang dibatasi, sebuah ruang yang memisahkan perilaku yang layak dan tidak layak."

*Adat Perkawinan di Aceh* menggambarkan sebuah wacana yang mapan seputar adat dan penelitian dan metode penulisan Barat untuk membangun kesadaran bahwa kebudayaan daerah merupakan elemen bangsa Indonesia dan untuk menyajikan penyusunan tertentu atas teks sebagai hal yang objektif dan logis ketimbang tunduk pada tujuan politik dan preferensi dari birokrasi Orde Baru. Pembacaan kritis terhadap teks tersebut yang dalam dua bagian berikutnya akan mengeksplorasi dua aspek penelitian yang telah disinggung dalam pembahasan sebelumnya tentang metode penelitian: pertama, bagaimana tipologi "komparativis" membangun perbedaan budaya dan kedua, ideal-ideal normatif yang membentuk dasar perbandingan antar-jenis.

## Teks Orde Baru: Mengontrol Perbedaan Budaya

Bagian "Jenis Pernikahan" dalam bab tentang "Adat sebelum Pernikahan" (1978/9: 55-85) memberikan sebuah contoh menarik tentang bagaimana lima kelompok etnik yang hukum dan upacara perkawinannya yang menjadi bahan pertimbangan dibandingkan dalam teks. Teks tersebut mendaftar enam jenis pernikahan di Aceh. Daftar tersebut melingkupi: "jenis biasa"; kawin lari; poligami (hingga empat istri); yang "berganti pasangan" dimana salah satu pasangan akan menikah dengan iparnya jika pasangannya meninggal; sebuah "perkawinan menggantung" yang melibatkan suatu hubungan pertunangan yang panjang dan biasanya digunakan untuk hubungan dengan pasangan di bawah umur; dan "jenis khusus" yang meliputi kategori "perkawinan sementara" <sup>12</sup> dan dua varian lainnya. Praktik-praktik dan varian dari kelompok-kelompok etnik untuk setiap "jenis" perkawinan dibahas dalam sub-sub bagian teks tersebut.

Sebuah contoh penyusunan dari teks tersebut adalah analisisnya tentang perkawinan "jenis biasa". Setelah mendefinisikan "jenis biasa" sebagai perkawinan yang dilakukan sesuai dengan parameter Islam dan adat istiadat kelompok etnik dan menyatakan kesamaan-kesamaan lain (itu terjadi antara seorang pria dan seorang wanita dan itu adalah monogami), teks mulai bergerak secara kronologis melalui tahapan-tahapan yang berbeda dan mendaftar perbedaan antara kelompok-kelompok etnik yang berbeda. Langkah pertama adalah permohonan dari keluarga calon mempelai pria kepada keluarga calon mempelai perempuan yang diikuti oleh masa pertunangan dan pertukaran mas kawin. Teks mendaftar kata-kata dalam bahasa lokal untuk periode pertunangan dan hadiah. Berbagai daftar kata-kata yang berbeda untuk apa yang direpresentasikan sebagai objek yang sama adalah watak dasar dari teks *Ad.u Perkawinan di Aceh*.

Lebih dari setengah teks (tiga dari enam bab yang terdiri dari 92 dari 177 halaman) mendaftar adat istiadat dan upacara dari lima kelompok etnik dengan menggunakan metode ini. Alih-alih menangani kelompok-kelompok ini secara terpisah, teks dibagi atas bagian-bagian kemudian dibagi lagi sesuai adat dan upacara mereka ke dalam kategori yang telah ditentukan, kemudian dicatat perbedaan dan persamaannya dalam bahasa, peralatan, adat istiadat, dan

12 Kategori "perkawinan sementara" adalah untuk pasangan yang telah bercerai tiga kali dan menurut hukum Islam tidak bisa menikah lagi tapi masih ingin melanjutkan hubungan mereka terlepas dan pengalaman sebelumnya.

makna. Mulai dari tipologi hukum perkawinan dan upacara perkawinan yang didefinisikan sebagai hal yang analog tersembunyi asumsi yang memungkinkan hukum dan adat istiadat direpresentasikan sebagai hal yang analog. Alih-alih menempatkan perbedaan budaya sebagai elemen dari variasi yang lebih besar dalam struktur sosial atau sejarah, perbedaan-perbedaan kecil menjadi penanda dari pluralitas budaya Indonesia. Konstruksi perbedaan budaya ini dapat dibedakan dari bagaimana perbedaan budaya direpresentasikan dalam Taman Mini. Alih-alih rincian tentang pengaburan kelompok marjinal secara kultural, perbedaan budaya dalam teks Aceh diartikulasikan secara rinci dalam kerangka kerja yang mengasumsikan adanya dasar kesamaan budaya. Perbedaan budaya, di daerah ini, memperkuat bangsa ketika perbedaan menjadi variasi lokal dari suatu kegiatan nasional bersama. Berbagai kelompok etnik diartikulasikan ke dalam bangsa sebagai kebudayaan daerah Indonesia.

Meskipun ada perbedaan antara Taman Mini dan versi proyek budaya lokal tentang perbedaan budaya yang disetujui negara, keduanya konsisten dengan strategi rezim Orde Baru untuk melakukan depolitisasi terhadap rakyat untuk mengurangi bentuk-bentuk identifikasi yang lebih tua dan "menaturalisasikan" bentuk-bentuk identitas pilihan negara. Dalam metode "komparativis", yang harus diingat adalah melestarikan kelompok yang menentang bentuk-bentuk afiliasi yang tradisional, menyembunyikan pengelompokan sosial politik yang lebih luas. Spyer mencatat sebuah kecenderungan yang sama dari "depolitisasi" dalam penggunaan adat oleh Orde Baru, yang ia gambarkan dengan contoh yang sudah familiar. Dia menulis: "Sejak masa kolonial, dan khususnya di bawah Soeharto, domain di mana adat berlaku telah menyusut, sementara adat telah menjadi semakin kehilangan kekuasaan karena ia didefinisikan ulang untuk menyusun aspek-aspek yang sangat terbatas dari kehidupan sosiokultural yang 'tradisional'- misalnya, yang tercermin dalam siluet simbol dari rumah-rumah adat yang terdapat di danau buatan Indonesia Indah di Jakarta" (1996: 28).

Sebuah interpretasi populer terhadap representasi Orde Baru tentang perbedaan adalah bahwa hal itu terbatas pada lingkup budaya yang dipangkas dari koneksi politik dan sejarahnya. Sementara *Adat Perkawinan di Aceh* menegaskan penafsiran ini, ia juga menunjukkan bahwa proses ini merupakan sebuah elemen produksi dari sebuah organisasi baru kehidupan sosial dan budaya yang terhubung dengan penyebaran pengetahuan sosial yang baru. Heryanto menulis bahwa: "ideologi spesifik tentang dunia, kebenaran dan



pengetahuan sosial telah mendapatkan momentum dari kondisi material dan material dari waktu itu untuk mengembangkan dan menjadi dominan dalam konteks sosio-politik Orde Baru" (2005: 70) Adat istiadat perkawinan orang Aceh direpresentasikan melalui proses ini sebagai bagian dari kebudayaan daerah dari warga negara sebagai satu bangsa, yang, seperti yang akan saya eksplorasi di bagian berikutnya, menjadi sasaran prioritas nasional sebagai bagian dari komunitas nasional lebih daripada reproduksi struktur masyarakat yang sudah ada sebelumnya.

#### Teks Orde Baru: Prioritas Pembangunan dan Adat Perkawinan Orang Aceh

Dalam bab pembuka, para penulis membuat ulasan berikut tentang hukum dan upacara perkawinan di Aceh:

Dalam menghadapi kondisi pembangunan saat ini, orang perlu bertanya sejauh mana efisiensi ditemukan dalam pelaksanaan hukum dan upacara perkawinan di wilayah Aceh. Dari sudut pandang ini, masalah yang perlu dieksplorasi adalah elemen-elemen yang menyebabkan pemborosan dari sudut pandang uang, waktu dan lebih lagi sumber daya manusia (1978/9: 4).

Pernyataan ini menarik perhatian pada salah satu prinsip inti pemerintahan di balik konstruksi hukum dan upacara perkawinan sebagai sebuah bidang kegiatan budaya oleh birokrasi Orde Baru. Praktik-praktik budaya yang dibahas dalam teks tersebut dilihat sebagai hal yang melawan norma-norma ideal rezim untuk praktik kehidupan sehari-hari seperti tertuang dalam program-programnya untuk percepatan pembangunan. Meskipun juga menjadi dasar bagi kategori dan penilaian yang dibahas dalam bagian sebelumnya, perbandingan itu paling jelas muncul dalam bab "analisis" akhir dan khususnya bagian tentang hubungan antara hukum dan upacara perkawinan dan program keluarga berencana nasional.

Program keluarga berencana Indonesia adalah salah satu kisah sukses Orde Baru dan salah satu bentuk intervensi paling tinggi dari rezim ke dalam kehidupan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari rencana untuk percepatan pembangunan (Hull 1994; Mackie dan MacIntyre 1994). Soeharto menjadi pelindungnya dari akhir tahun 1960-an dan menerima sumber daya yang sangat besar dari APBN dan dari sumber-sumber internasional. *Adat Perkawinan di Aceh* membahas keluarga berencana pada bagian "Hubungan Antara Hukum dan Upacara Perkawinan dan Program Keluarga Berencana".

Bagian ini, sebagaimana ditunjukkan oleh judulnya, menelusuri bagaimana praktik pernikahan mendukung dan menghambat tujuan keluarga berencana nasional. Bagian ini dimulai dengan pernyataan bahwa program keluarga berencana menentang prioritas daerah untuk memiliki keluarga besar dan ide-ide Islam tentang menyerahkan perencanaan keluarga seperti itu di tangan Tuhan. Namun demikian, teks itu kemudian mengamati bahwa adat istiadat setempat merupakan bentuk perencanaan yang mencakup jaminan bahwa kelahiran terjadi secara berdekatan. Praktik-praktik ini sesuai dengan konsep dari program keluarga berencana, dalam banyak hal dimana adat istiadat setempat menunjukkan bahwa orang bisa melakukan kontrol sampai tingkat tertentu atas kesuburan mereka. Teks itu paling tidak mendaftar empat praktik terkait: membangun rumah perapian sementara untuk menghangatkan sang ibu setelah melahirkan dan diet yang keras; pijat untuk menghentikan menstruasi; pemisahan suami dari istrinya selama sembilan bulan setelah kelahiran anak; dan "zakat anak" dimana anak yang lahir kedua belas diberikan untuk diadopsi oleh tetua atau ulama.<sup>13</sup>

Para penulis (1978/9: 162) kemudian membahas masalah pertumbuhan penduduk dan hubungannya dengan sejumlah isu yang berbeda termasuk pendidikan, pengangguran dan perumahan dan mencatat bahwa semua masalah ini mempengaruhi "keberhasilan pembangunan dan membentuk masyarakat yang sangat diinginkan." Mengingat pentingnya tujuan pembangunan nasional, para penulis menyatakan bahwa program keluarga berencana harus dilaksanakan. Mereka kemudian menetapkan bahwa prinsip-prinsip keluarga berencana selaras dengan prinsip-prinsip yang mendasari hukum perkawinan dan adat orang Aceh. Bukti dari kemiripan ini adalah berupa tiga tujuan dari Program Keluarga Berencana yang dinyatakan juga sebagai hukum dan adat perkawinan yang menjadi dasarnya, yaitu:

1. Memberikan konseling perkawinan;
2. Memberikan bantuan/obat untuk menjadi steril;
3. Memberikan saran/bantuan untuk mengurangi kehamilan (1978/9: 172).

Bukti tambahan adalah rendahnya tingkat pertumbuhan penduduk di Aceh yang dipahami sebagai indikasi bahwa adat perkawinan terus menjaga turunnya angka kelahiran (1978/9: 163). Bagian ini kemudian beralih ke

<sup>13</sup> Teks tersebut mencatat bahwa kedua bentuk kontrol kelahiran yang disebutkan terakhir larang terjadi pada tahun 1970-an.

beberapa inkonsistensi. Keinginan untuk memiliki keluarga besar dikritik sebagai tidak sesuai dengan prinsip-prinsip keluarga berencana atau hukum perkawinan dan adat istiadat. "Keterbukaan" dari program keluarga berencana bertentangan dengan "ketertutupan" keluarga-keluarga di daerah penelitian mengenai pembahasan dan pembelian kontrasepsi - suatu perbedaan yang terkait dengan karakter tradisional masyarakat Aceh di mana mereka "belum dapat menerima gagasan modernisasi" (1978 / 9: 163). Yang juga perlu dicatat adalah kecenderungan pasangan untuk menikah pada usia muda dan praktik poligami yang terus dilanggengkan. Para penulis berpendapat bahwa kedua praktik ini harus dihambat dan mengklaim bahwa keduanya sedang mengalami penurunan.

Tujuan pembangunan rezim dipahami sebagai hal yang mengikuti prinsip-prinsip yang sama dengan praktik-praktik tradisional. Dalam hal di mana unsur-unsur kebudayaan daerah dipandang sebagai penghambat pelaksanaan prinsip-prinsip ini, tujuan pembangunan diinterpretasikan sebagai penyempurnaan kebudayaan daerah. Jadi program pembangunan negara tidak dipahami dalam teks sebagai hal yang berbentrok dengan kebudayaan daerah tetapi sebagai penyempurna. Ini memberikan wawasan tentang bagaimana kebudayaan daerah dihubungkan dengan program reformis dari rezim Orde Baru. Cara bagaimana kebudayaan daerah dikonstruksi di sini bersifat normatif dalam arti bahwa hal itu membuat kehidupan rakyat Indonesia dapat diselaraskan dengan program pembangunan rezim. Hukum dan adat perkawinan diartikulasikan dalam teks melalui kisi-kisi normatif ini yang merekonstruksinya sebagai praktik yang didorong atau digantikan. "Tujuan pembangunan menyediakan seperangkat praktik yang ideal yang dipahami sebagai praktik asli maupun modern.

Model manajemen budaya dari rezim Orde Baru disempurnakan ketika semua teks hukum dan upacara perkawinan dari setiap provinsi ditempatkan di samping satu sama lain. Setiap teks memiliki tujuan yang sama, judul bab dan judul sub-bab. Pembingkai dan isu-isu yang dibahas adalah identik di setiap daerah dan fokusnya pada persatuan nasional dan tujuan pembangunan Orde Baru juga sama. Secara bersama-sama, teks-teks ini menyempurnakan

14 Hubungannya dengan cita-cita pembangunan tidak menyimpulkan hietatki antara kelompok dalam teks-teks yang berbeda. Tsing (1993: 172) menulis dalam penelitian yang disponsori negara tentang kelompok masyarakat adat di Kalimantan Selatan: "Semua laporan mencakup penggunaan narasi tentang kemauan dan pembangunan di mana orang-orang Meratus digambarkan sebagai komunitas yang terbelakang, buta huruf, tidak sehat, dan liar." Dia juga mencatat bahwa "struktur kekuasaan yang stabil" (1993: 173) menciptakan kesetaraan di antara pelbagai kebudayaan.

artikulasi tentang kebudayaan daerah sebagai bagian dari struktur kehidupan nasional. Bangsa ini dibagi menjadi provinsi-provinsi. Setiap daerah provinsi dibagi menjadi daerah adat yang sangat selaras dengan batas-batas administratif. Setiap daerah adat memiliki adat yang sebanding yang menandakan kelompok etnik maupun budaya nasional dan dinilai hubungannya dengan norma yang ditetapkan dalam agenda reformis dari rezim Orde Baru. Versi Orde Baru tentang kebudayaan daerah diproduksi melalui program negara tersebut dan fitur-fiturnya ditentukan oleh strategi dan tujuan pemerintahan dari rezim Orde Baru. Dari perspektif makro ini, tatanan budaya menggerakkan bangsa Indonesia ke arah sikap dan perilaku yang diinginkan oleh rezim Orde Baru.

Taman Mini memiliki versinya sendiri tentang perkawinan gaya Indonesia. Terletak di lantai dasar museum Taman Mini, sebuah diorama besar menggambarkan upacara perkawinan pasangan Jawa Tengah, yang dihadiri oleh para tamu yang mengenakan kostum etnik "tradisional\* yang mewakili provinsi-provinsi lain di Indonesia. Jôrgan Hellman menulis tentang perkawinan tersebut: "Resepsi pernikahan yang digelar di Museum Indonesia ini dimaksudkan untuk merepresentasikan keanekaragaman warisan budaya di Indonesia dan pada saat bersamaan mempromosikan sebuah metafora untuk menangkap keanekaragaman ini sebagai suatu kesatuan yang utuh" (1999: 52).

Ini adalah metafora yang umum yang digunakan untuk memahami bagaimana rezim Orde Baru mengkonstruksi pluralitas. Serangkaian teks tentang hukum dan upacara perkawinan menyajikan penggunaan yang sedikit berbeda dari kebudayaan etnik untuk mempromosikan pluralitas, yang mungkin lebih baik dicocokkan dengan konstruksi keanekaragaman budaya di seluruh bangsa dan bukan hanya dari ibukota negara secara nasional. Dalam seri tersebut, kebudayaan daerah dikonstruksi melalui wacana budaya kepulauan, persatuan nasional dan modernisasi dengan cara yang mirip dengan Taman Mini dan menguatkan upaya yang canggung untuk menggabungkan wilayah administrasi dan wilayah kebudayaan. Namun demikian, itu juga menunjukkan sebuah konstruksi yang lebih kompleks yang, alih-alih mengaburkan perbedaan budaya, memasukkannya ke dalam kebudayaan nasional sementara sepanjang waktu mencoba untuk "menyempurnakai'kebudayaan daerah sesuai dengan wacana negara tentang kesatuan nasional dan tujuan dan wacana pembangunan.

## Teks Reformasi: Yogyakarta, Warisan Budaya, dan Warga-Anak

Seri Pengenalan Budaya Nusantara direncanakan, ditulis dan diterbitkan pada tahun 2000 sebagai bagian dari Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya (P3NB). Teks yang dianalisis di bawah ini, *Yogya Selayang Pandang* (Guritno dan Setiawati 2000), dipahami dalam iklim politik dengan perbedaan yang mencolok dari *Adat Perkawinan di Aceh*. Selama publikasi teks *Adat Perkawinan di Aceh*, Orde Baru sedang berupaya memperkuat cengkeramannya pada kekuasaan dan sedang berusaha merumuskan versi pemerintahannya. *Yogya Selayang Pandang* diterbitkan setelah pemilu Indonesia 1999 selama pemerintahan Wahid pada saat reformasi demokrasi menggelar prioritas tinggi dalam debat publik dan pers memiliki derajat kebebasan berekspresi yang tinggi yang belum pernah terjadi sejak tahun 1950-an. Terlepas dari adanya perubahan ini, tujuan dari Seri Pengenalan Budaya Nusantara, sebagaimana dinyatakan dalam kata pengantar oleh Direktur Jenderal Kebudayaan I Gusti Nurah Anom, sangat mirip dengan tujuan dari IDKD:

Pengelolaan nilai-nilai budaya Indonesia didorong ke arah percobaan untuk menginventarisasi dan mensosialisasi nilai-nilai budaya Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sejalan dengan itu, program pengelolaan budaya diarahkan pada pengembangan nilai-nilai budaya Indonesia yang mencerminkan nilai-nilai nasional yang mulia dalam rangka memperkuat karakter bangsa, meningkatkan harga diri, mengekspresikan kebanggaan nasional dan juga lebih memperkuat semangat persatuan (Gurning dan Lestariningsih 2000: iii).

Meskipun sedikit berbeda dari tujuan *Adat Perkawinan di Aceh*, ada kesamaan dalam penekanan pada persatuan nasional dan nilai-nilai budaya.

Tabel 8.3: Struktur naratif bab-bab dalam *Yogya Selayang Pandang*

Bab	Struktur Naratif
1	Kembali ke Yogyakarta untuk mengunjungi kakek-nenek. Memberikan rincian tentang daerah.
2	Perjalanan di sepanjang Jalan Malioboro yang memberikan rincian pemandangan, suara, patung dan beberapa bangunan bersejarah.
3	Membahas pembangunan rumah dalam gaya adat daerah, mendaftar nama-nama alat, orang yang terlibat dan tujuan dari setiap ruangan.
4	Menghubungkan sebuah kisah yang diceritakan oleh Nenek sang narator dan menggambarkan permainan tradisional anak.
5	Menjelaskan istana Yogyakarta dan memberikan rincian dan latar belakang sejarah dari ritual Sekaten, sebuah festival yang menghormati ulang tahun kelahiran Nabi Muhammad.
6	Menjelaskan dua museum dan dua tujuan wisata.

Sebuah perbedaan penting antara kedua teks adalah bahwa *Yogya Selayang Pandang* ditulis untuk anak-anak. Bahasanya lebih sederhana dan berulang kali menggunakan kata ganti orang informal "ku" untuk mengacu pada sang narator sementara kata ganti orang tidak terdapat dalam *Adat Perkawinan di Aceh* yang mewakili posisi objektif penulis. Narasi juga bervariasi dalam upaya untuk melibatkan pembaca-anaknya. Misalnya, bab pertama ditulis dari perspektif narator yang kembali ke Yogyakarta untuk mengunjungi kakek-neneknya. Bab-bab berikutnya membahas hal yang berbeda dari tema sebelumnya ketika mereka terlibat dengan tempat dan tema yang berbeda (lihat tabel 8.3).

*Yogya Selayang Pandang* dimulai dengan sebuah deskripsi tentang Yogyakarta oleh seorang anak yang kembali ke Yogyakarta untuk mengunjungi kakek-neneknya. Pandangan yang digambarkan di sini bukanlah apa yang kita harapkan secara umum dari pengunjung yang jarang menjenguk kerabatnya. Sang narator mencatat, antara lain, metode yang berbeda untuk mengenal Yogyakarta, tanggal provinsi tersebut didirikan dan semua nama-nama kabupaten dan lokasinya masing-masing. Narator berlanjut dengan mencatat persentase tanah di Yogyakarta yang masih banyak hutannya, pegunungan besar beserta tingginya masing-masing dan nama-nama dan lokasi dari semua sungai. Narator bergerak ke simbol resmi Yogyakarta dan menjelaskan arti dari masing-masing elemen dalam simbol tersebut, memberikan penjelasan tentang ibu kota setiap kabupaten sesuai dengan pemahaman dari pemerintah "provinsi" tersebut.

Dalam kata pengantar kedua dari *Yogya Selayang Pandang*, pemimpin proyek dari "Seri Pengenalan Budaya Nusantara" menulis: "Dengan diterbitkannya buku ini, diharapkan bahwa pengetahuan anak-anak tentang keanekaragaman budaya Indonesia akan semakin meningkat. Oleh karenanya, ketidakseimbangan budaya semakin dapat diatasi dan semangat persatuan dan kesatuan dapat lebih diperkuat" (Guritno dan Sctiawati 2000: v-vi). Dalam hal ini, *Yogya Selayang Pandang* lebih langsung bersifat pedagogis daripada *Adat Perkawinan di Aceh*. Bab-babnya merupakan serangkaian pelajaran bagi warga-anak tentang arti kebudayaan dan jenis hubungan yang dibentuk antara berbagai bidang kehidupan. Menggunakan Yogyakarta sebagai tempat untuk pelajaran ini memiliki implikasi untuk bagaimana Yogyakarta direpresentasikan dalam teks tersebut. Karakteristik lain dari Yogyakarta, seperti populasi pelajarnya yang beranekaragam dan peran pentingnya sebagai pusat seni dan pertunjukan kontemporer Indonesia, tidak terdapat dalam teks tersebut.

Suatu bentuk representasi serupa dapat ditemukan pada dua puluh empat ilustrasi dalam *Yogya Selayang Pandang*. Alih-alih menggunakan foto, ilustrasi-ilustrasi itu berupa lukisan cat air yang menggambarkan berbagai bangunan, ruangan, dan benda-benda yang disebutkan dalam teks. Ilustrasi berfokus pada objek tertentu dan menghapus rincian di sekitarnya. Misalnya, Gapura Gending, diilustrasikan dengan beberapa detail di tengah halaman. Namun, ilustrasi itu kabur di kedua sisi halaman sebelum menghilang sepenuhnya. Latar depan juga kabur. Orang-orang dan kendaraan absen dari gambar tersebut seperti halnya juga petunjuk-petunjuk tentang kehidupan kontemporer seperti tanda-tanda, kabel listrik, jalan, sampah, atau rumah di sekitarnya. Proses pemisahan benda tertentu dan hal-hal lain di lingkungan sekitarnya mencerminkan proses yang terjadi sepanjang teks. Para penulis mengidentifikasi hal-hal tertentu sebagai warisan budaya dan memberikan mereka arti dan makna sejarah dan budaya. Proses ini melibatkan pilihan antara objek dan praktik berdasarkan signifikansi budaya mereka dan atau, dengan kata lain, penilaian yang layak tentang nilai budaya.

Cara bagaimana kebudayaan dibingkai dalam *Yogya Selayang Pandang* beberapa hal sangat mirip dengan pemahaman tentang kebudayaan dalam *Adat Perkawinan di Aceh*. Secara khusus ada tiga karakteristik yang menunjukkan bahwa beberapa wacana budaya dari rezim Orde Baru tetap penting untuk penataan budaya di era Reformasi. *Pertama*, teks masih memisahkan ranah budaya dari ranah politik dalam pembahasan tentang adat istiadat dan praktik-praktik kultural setempat. Teks tersebut menekankan, seperti halnya dalam *Adat Perkawinan di Aceh*, "nilai-nilai tradisional" yang terkandung dalam adat dan kebiasaan. Bab empat, "Belajar dari Pengalaman Nenek", memberikan contoh bagaimana menyajikan masa lalu sebagai warisan budaya digunakan untuk mengidentifikasi dan mempromosikan perilaku dan sikap tertentu dan bukan yang lain. Bab ini dimulai dengan penjelasan mengenai lokasi desa Nenek. Nenek kemudian mulai mengisahkan cerita rakyat tentang pendiri desa tempat tinggalnya, Ki Ageng Pakcr, yang menunjukkan bagaimana kebaikan budi mendapatkan ganjaran.<sup>15</sup> Di sini masa lalu digali untuk menimba pelajaran

15 Teks ini mengaitkan kisahnya sebagai berikut: Dahulu kala pada zaman Majapahit, Sultan Prabu memiliki burung merpati penyuh dengan nama indah yaitu Jaka Mangu. Suatu hari, Jaka Mangu melarikan diri dan tidak dapat ditemukan. Sultan mengirimkan para hambanya tetapi tidak berhasil juga menemukannya dan akhirnya ia sendiri menyamar dan pergi mencari merpatinya. Ternyata Jaka Mangu telah ditemukan oleh Ki Pakcr yang terpesona oleh suaranya yang merdu. Ki Pakcr menolak pelbagai tawaran apa pun sebagai imbalan untuk menukar merpatinya. Sultan akhirnya bisa melacak Jaka Mangu

moral bagi anak-anak Indonesia. Dalam teks tersebut, "nilai-nilai tradisional" terus memberikan model perilaku yang pemerintah anggap sebagai yang ideal meskipun tanpa hubungan yang kuat dengan program-program negara, seperti keluarga berencana, yang dalam *Ad,11 Perkawinan di Aceh* justru sangat jelas.

Karakteristik *kedua* adalah penggunaan yang berkelanjutan atas model provinsi-negara-bangsa yang menyatupadukan lokasi dan etnik. Penggunaan model ini tidak setransparan dalam *Adat Perkawinan di Aceh* tapi dua gambaran dari teks tersebut memastikan bahwa hal itu masih ada. *Pertama*, bab pembukaan dari teks tersebut dengan cepat menetapkan bahwa batasan teks tersebut berkorelasi dengan garis batas provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada halaman kedua, ada gambar yang memperlihatkan bahwa provinsi ini terletak di Jawa disertai dengan ukurannya dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Seperti telah disebutkan sebelumnya, teks tersebut mendaftar kabupaten-kabupaten sekitarnya, gambaran geografis dari provinsi tersebut dan simbol resmi provinsi. *Kedua*, semua adat istiadat dan upacara setempat dalam teks tersebut adalah yang berasal dari Jawa Tengah dan bangunan-bangunan yang dibahas dalam bab tiga adalah bangunan-bangunan tradisional Jawa. Bab empat yang telah disinggung di atas membahas cerita rakyat dan permainan di Jawa. Bab lima berhubungan dengan ritual adat dari Sultan Yogyakarta. Tidak seperti *Adat Perkawinan di Aceh*, dalam teks tersebut tidak ada rincian demografis tentang tempat kelahiran atau etnisitas dari penduduk Yogyakarta, yang memperkuat gambaran provinsi Yogyakarta sebagai semacam representasi keseluruhan Jawa yang tunggal.

Ciri *ketiga* adalah penggunaan model yang sama dari sejarah nasional untuk membingkai sejarah Yogyakarta. Meskipun bukan merupakan sebuah karakter utama dari *Adat Perkawinan di Aceh*, model nasionalis dari sejarah Indonesia sangat penting dalam teks yang dihasilkan oleh proyek Ditjarahnitra lainnya. Seperti disebutkan sebelumnya, Anthony Reid mengidentifikasi unsur-unsur utama dari "ortodoksi sejarah" sebagai "Kerajaan-kerajaan besar Hindu yang membawa kesatuan politik ke Nusantara, diikuti oleh 350 tahun penjajahan

dan bertemu dengan Ki Pak«. Ki Paker, tanpa mengetahui bahwa orang yang berhadapan dengannya adalah Sultan, memberikan hutang merpati itu kepadanya dan tidak mau menerima bayaran apa pun. Beberapa minggu kemudian, Sultan Prabu mengirimkan banyak harta kepada Ki Paker yang karena itu menjadi terkenal karena kekayaannya. Cerita berakhir dengan baris-baris kalimat ini: "Meskipun [Ki Paker] kaya, namun perilakunya tetap sederhana dan tidak sombong. Dalam kehidupan sehari-harinya, Ki Paker terus bergaul dengan siapa pun. Dia tidak membedakan orang dalam persahabatan, [ia bergaul dengan] orang-orang dari keluarga kaya maupun yang tidak kaya\* (2000: 52).



Belanda yang di sana sini dan secara temporer diusik oleh perlawanan rakyat Indonesia di masing-masing daerah" (1979: 298). Unsur-unsur sejarah dalam teks menekankan keterkaitan antara Yogyakarta dengan kerajaan Majapahit, yang oleh kaum nasionalis telah lama digunakan sebagai bukti persatuan dan kesatuan Indonesia di masa lalu (1979: 287-292) dan perjuangan nasionalis untuk kemerdekaan. Kisah Nenek dalam bab empat jelas menarik hubungan antara kebiasaan setempat dan Majapahit seperti halnya pembahasan tentang ritual Sekaten, yang dibahas secara rinci di bawah. Dalam sebuah artikel terbaru, Van Klinken mencatat tantangan terhadap ortodoksi sejarah yang dipakai secara resmi oleh rezim Orde Baru sejak kejatuhan rezim tersebut pada tahun 1998 (2001a). *Yogya Selayang Pandang*, seperti *Adat Perkawinan di Aceh*, merepresentasikan "aliran nasionalis ortodoks" yang oleh Van Klinken dicatat tetap dominan setelah kejatuhan Soeharto (1999: 326). Tantangan terhadap pandangan sejarah yang telah muncul di era Reformasi ini belum menembus birokrasi yang tetap berkomitmen pada narasi era-Soeharto.

Meskipun ada sejumlah kesamaan antara teks Aceh dan Yogya dalam pembahasannya, dua gambaran dalam *Yogya Selayang Pandang* menunjukkan bahwa penggunaan budaya oleh pemerintahan yang baru telah berkembang pada periode di antara kedua publikasi tersebut. Yang pertama adalah cara bagaimana pariwisata dimasukkan ke dalam teks. Narator diposisikan sebagai pengunjung ke Yogyakarta di halaman pertama dari teks, dengan metode membahas Yogyakarta seperti yang terlihat "melalui jendela kaca" (2000: 1) dari sebuah bus dalam perjalanan kembali ke kota. Unsur-unsur lain dari teks memperkuat status narator yang berada sementara di Yogyakarta. Jalan Malioboro digambarkan sebagai tujuan wisata untuk "turis Indonesia maupun asing" (2000: 16). Bentuk-bentuk perjalanan dan lokasi terminal bus dan stasiun kereta api disebutkan secara rutin. Bangunan-bangunan yang dijelaskan oleh teks secara rinci, seperti Gedung Agung dan istana Sultan Yogyakarta, adalah tujuan wisata. Namun demikian, bab yang paling terkenal untuk tema wisata adalah bab enam, "Keajaiban Budaya Kota Yogyakarta". Bab enam ini memberikan deskripsi singkat tentang dua museum, termasuk jam-jam bukannya, dan dua tujuan wisata terkemuka, Tamansari dan Kota Gede. Teks menyebutkan lokasi dan asal usul dari daerah tersebut dan menyoroti nilai penting sejarahnya. Teks juga menyebutkan pentingnya pemandu wisata dalam rangka untuk mendapatkan lebih banyak pengetahuan tentang Museum Kereta Emas (2000: 84) dan mencatat bahwa di Kota Gede, daerah yang terkenal dengan kerajinan

peraknya, yaitu bahwa "wisatawan dapat melihat sendiri proses pembuatan bahan-bahan dari perak" (2000: 91).

Teks tersebut menempatkan para pembaca sebagai pengunjung yang terlibat dengan warisan budaya Indonesia lebih daripada sekadar menjelajahi pengalaman orang-orang Yogyakarta yang hidupnya telah tertanam dalam budaya seperti halnya dengan publikasi sebelumnya yaitu *Adat Perkawinan di Aceh*. Museum dan tujuan wisata dengan daya tarik sejarah dan budaya ditempatkan setelah cerita rakyat, permainan anak-anak dan ritual istana sebagai unsur-unsur warisan budaya Indonesia. Teks tersebut mendorong warga-anak untuk terlibat dengan wisata budaya sebagai cara mempelajari persatuan nasional dan nilai-nilai tradisional. Gerakan dukungan terhadap pariwisata budaya sebagai cara yang dapat diterima untuk mengakses warisan budaya nasional ini dikaitkan dengan pemindahan Direktorat Kebudayaan dari Departemen Pendidikan kepada Departemen Pariwisata yang dimulai pada tahun 1997.<sup>16</sup> Kaitan administrasi yang menyertai perubahan itu memiliki konsekuensi wajar dalam teks.

Gambaran kedua dari *Yogya Selayang Pandang* tidak semenonjol pariwisata. Ini melibatkan unsur-unsur penggambaran Jalan Malioboro yang tidak sesuai dengan karakter dari sisa teks. Jalan Malioboro dirayakan karena kesibukannya yang hiruk pikuk dengan aktivitas perdagangan. Jalan ini "selalu padat dengan mobil" (2000: 15) bersama dengan sepeda dan kereta kuda yang lazim disebut *andong*. Teks menekankan gambaran yang berbeda dari jalan itu. Toko-toko, pedagang kaki lima di kedua sisi jalan dan para pengunjung memadati daerah tersebut dari pagi hingga malam. Para wisatawan mengunjungi toko-toko dan kios-kios yang berjejer padat di sisi sepanjang jalan tersebut. Suara klakson mobil dan ringkikan serta bunyi tapal kuda mengetuk jalan membahana sepanjang hari bersamaan dengan para pengamen yang bermain gitar dan menyanyi. Para penulis kemudian berkomentar, "Kamu bisa bayangkan betapa menariknya tempat ini, semua orang-orang bercampur baur dengan urusan mereka masing-masing" (2000: 16). Jalan yang hidup dengan hiruk pikuk tersebut menjadi objek perhatian bagi pembaca. Kemacetan lalu lintas dan kegiatan perdagangan dianggap sebagai bagian dari atribut budaya kota tersebut. Kehidupan di Jalan Malioboro dapat dibandingkan dengan pembahasan bab tiga tentang perumahan di mana hanya dua bentuk rumah tradisional yang disebutkan.

16 Restrukturisasi ini dieksplorasi secara lebih rinci dalam bab lima.

Meskipun bukan merupakan bagian penting atau bagian terbesar dari teks, pembahasan singkat tentang Jalan Malioboro ini mengindikasikan bahwa definisi tentang kebudayaan daerah setidaknya berada di bawah tekanan untuk memasukkan praktik-praktik dan pengalaman yang sebelumnya tidak dianggap sebagai bagian dari tradisi lokal, seperti belanja dan suara bising kegiatan perdagangan.

#### Teks Reformasi: Pembelajaran dalam Ranah Budaya

Sebuah elemen penting dari *Yogya Selayang Pandang* adalah bagaimana menggunakan kebudayaan untuk membangun hubungan antara berbagai bidang kehidupan. Misalnya, pembahasan tentang istana Sultan Yogyakarta mencakup uraian tentang sebuah balai agung yang digunakan Sultan untuk mengeluarkan keputusan yang mengatur Kesultananannya, tetapi sekarang digunakan sebagai museum (2000: 63). Perubahan status dari balai agung tersebut menunjukkan bahwa praktik-praktik feodal Sultan, meskipun sekarang bagian dari masa lalu di Indonesia, harus dihargai di masa kini sebagai warisan budaya. Representasi tentang bagaimana masa lalu berkaitan dengan masa ini sangat menonjol dan diulang-ulang dalam teks. Misalnya, frase "tanah leluhur saya" yang menonjol dalam bab pertama, termasuk dalam judul bab, mengukuhkan Yogyakarta sebagai lokasi budaya yang relevan yang sejarah dan adat istiadatnya dapat dieksplorasi oleh narator untuk pelajaran dalam kehidupan masa kini.

Sebuah pelajaran tentang kompleksitas hubungan antara masa lalu dan sekarang adalah catatan tentang upacara Sekaten dalam bab lima. Di sini saya menyediakan versi pendek dari deskripsi teks tersebut tentang upacara Sekaten. Sekaten adalah nama dari sebuah gamelan tua yang merupakan salah satu pusaka keraton. Pada hari keenam bulan ketiga dalam kalender Islam, ritual Sekaten dimulai ketika para musisinya mulai memainkan gamelan. Orang-orang dari daerah berduyun-duyun ke istana ketika mendengar musik gamelan tersebut. Pada tengah malam, gamelan dipindahkan dari istana ke Masjid Agung, diiringi rombongan besar pengunjung. Di masjid tersebut, gamelan ini dimainkan lagi selama enam hari berturut-turut sampai shalat Kamis malam. Setelah shalat Jumat sore berakhir pada pukul satu, gamelan mulai bermain lagi. Pada pukul delapan malam, Sultan meninggalkan istana dan berarak menuju masjid untuk menghadiri perayaan kelahiran Nabi Muhammad, yang disertai dengan kerumunan pengunjung. Sekitar seribuan umat berdoa bersama

di dalam masjid. Suara gamelan kemudian hening saat Sultan memasuki masjid. Sultan memberi petunjuk kepada Kyai<sup>7</sup> bahwa dia sudah siap dan Kyai pun mulai membacakan kisah tentang Nabi Muhammad yang baru selesai pada tengah malam. Sultan pun kemudian kembali ke istana dengan gamelan diiringi kerumunan umat yang bersuka ria.

Setelah mengaitkan dengan catatan detail tentang upacara tersebut, teks beranjak ke uraian tentang sejarah lahirnya upacara tersebut. Menurut teks, Sekaten mulai muncul sejak kemunculan kerajaan Demak pada abad keenam belas. Selama waktu itu, sekelompok orang yang terdiri dari sembilan orang suci berkeliling Jawa untuk menyebarkan Islam. Mereka ini kemudian dikenal dengan sebutan Wali Songo [sembilan orang wali] yang sampai sekarang masih dihormati di Jawa. Salah satu dari kesembilan Wali itu adalah seorang musisi berbakat yang bisa bermain gamelan. Setiap tahun, para Wali itu berkumpul bersama untuk melaporkan kegiatan mereka dan merayakan kelahiran Nabi Muhammad dan Walip pandai bermusik itu akan memainkan gamelannya; gamelannya itu sendiri diberi nama Kyai Sekati. Meskipun perayaan ini adalah awal dari keterkaitan Sekaten dengan Islam, para penulis menghubungkannya dengan upacara yang bahkan lebih tua pada masa kerajaan Hindu yang mendahului Islam. Ritual Asmaweda dan Asmaradana, yang juga berlangsung selama tujuh hari, adalah waktu untuk mempersembahkan doa dan nyanyian pujian kepada leluhur yang sudah meninggal.

Ritual Sekaten menyediakan lokasi di mana sejumlah elemen yang berbeda dalam wacana warisan budaya terkait satu sama lain. Sejarah Yogyakarta, Islam, budaya Jawa dalam bentuk gamelan dan keterkaitan antara Yogyakarta dengan kerajaan-kerajaan Hindu pra-Islam disatukan dalam satu upacara ini. Pembaca ideal teks, yaitu anak-anak Indonesia, diberi pelajaran tentang kompleksitas budaya negara mereka. Sejumlah warisan hidup berdampingan di sini sebagai unsur-unsur warisan budaya. Akan tetapi, teks ini menekankan dua hal yang memiliki efek membangun hubungan antara unsur-unsur tersebut. Pertama, teks mendaftar beberapa sasaran Sekaten yaitu untuk merayakan ulang tahun Nabi Muhammad dan menyebarkan ajaran Islam. Warisan Islam dikaitkan dengan budaya Yogyakarta dan masa lalu Hindu dari wilayah ini didorong kembali ke dalam sejarah. Kedua, teks langsung membahas hubungan antara Islam dan kebudayaan daerah. Para pengarangnya menulis: "Sekaten adalah bukti bahwa

17 Kyai adalah sebutan bagi guru dan teolog Islam yang biasanya terkait dengan pendidikan pesantren.

Islam terbuka dalam menerima tradisi-tradisi lokal dan tidak bertentangan dengan adat" (2000: 75). Sekaten memberikan pelajaran tentang bagaimana praktik-praktik Islam dan budaya lokal harus hidup berdampingan secara damai dan menyajikan sebuah contoh tentang bagaimana pengaturanranah kehidupan yang berbeda-beda merupakan fungsi penataan yang penting dari kebudayaan.

#### Kesimpulan: Melanjutkan dan Mengubah Konstruksi Kebudayaan Daerah

Yang menjadi dasar dari penggunaan kebudayaan daerah, dalam penelitian budaya yang disponsori negara dan di Taman Mini, adalah penggunaannya sebagai bidang penataan sosial. Direktorat Kebudayaan memaksudkan proyek kebudayaan daerah untuk mendidik rakyat Indonesia tentang kebudayaan mereka sendiri dan budaya etnik pribumi lainnya dan untuk memperkuat kesatuan dan persatuan nasional. Namun demikian, ia juga mendefinisikan karakteristik dan batas-batas kebudayaan daerah itu sendiri. Proyek-proyek kebudayaan daerah mengkonstruksikan sebuah ranah kehidupan yang menyampaikan pelajaran tentang bangsa, perilaku dan moral yang tepat, dan perbedaan budaya. Penggunaan penataan kebudayaan seperti itu tidak terbatas pada Indonesia. Tony Bennctt menulis: "Konsep [kebudayaan] terjebak dalam dan membantu membentuk suatu jaringan normatif yang mana bidang kehidupan sosial yang untuknya konsep tersebut diterapkan dikonstruksi sebagai objek dan praktik untuk ditindaklanjuti" (1998: 101). Dalam hal ini, kebudayaan daerah itu sendiri merupakan sebuah konsep penataan yang digunakan untuk memahami dan melakukan intervensi ke dalam kehidupan orang Indonesia sementara juga mendefinisikan arti dan tujuan dari objek dan praktik yang terdapat dalam ruang lingkup konsep tersebut.

Sementara masing-masing teks yang diperiksa dalam bab ini adalah sebuah kombinasi rumit dari berbagai wacana, operasi umum dari teks tersebut dapat diidentifikasi sebagai bentuk kekuasaan pemerintahan yang merupakan pusat kebijakan budaya pada masa Orde Baru. Ia menerapkan kisi-kisi normatif terhadap praktik orang Indonesia dalam rangka membuat atribut dan perilaku mereka sesuai dengan yang dimaksudkan dalam pembangunan nasional, sementara juga berusaha untuk mengelola hubungan antara populasi etnik pribumi di dalam sebuah bangsa. Yang terutama menarik adalah konstruksi

tentang skala-spasial budaya di seluruh bangsa yang, dengan penataan ruang, secara simultan memasukkan beberapa aspek yang paling intim dari kehidupan sehari-hari, seperti hubungan seksual, ke dalam kebudayaan nasional dan program-program pendisiplinan. Teknik-teknik representasi dan prioritas pengelolaan budaya lebih berpengaruh dalam membentuk representasi kebudayaan daerah dalam teks-teks proyek kebudayaan daerah daripada praktik-praktik masyarakat lokal.

Proyek-proyek kebudayaan daerah, sebagai seperangkat program kunci dalam Direktorat Kebudayaan, menunjukkan tingkat kontinuitas perspektif yang besar dalam birokrasi budaya nasional terlepas dari munculnya era Reformasi dan perubahan kelembagaan yang substansial. Kesamaan dalam representasi kebudayaan daerah dari kedua teks yang dibahas di sini tampak mencolok, terlepas dari adanya perbedaan lokasi, budaya, dan waktu publikasi. Model spasial etnik-daerah-bangsa, termasuk penyatuan wilayah administratif dan kultural, tetap penting bagi konstruksi kebudayaan daerah dan penempatannya dalam kerangka nasional. Yang juga masih ada adalah estetisasi (penyenian) yang menyematkan gelar "nilai-nilai luhur" terhadap kebudayaan-kebudayaan daerah yang memungkinkan mereka digunakan untuk pelajaran pedagogis. Demikian pula, kedatangan era reformasi ternyata hanya berdampak kecil terhadap konstruksi sejarah Indonesia dalam teks-teks proyek kebudayaan daerah dengan arus nasionalis ortodoks yang tetap tidak tertandingi.

Kedua teks memproduksi versi kebudayaan daerah yang disukai terutama oleh rezim Orde Baru dan juga rupanya oleh pemerintah era Reformasi. Patahannya tampak kecil saja dan malah lebih terhubung dengan perubahan kelembagaan dalam direktorat, seperti promosi pariwisata budaya dan perubahan target dari penonton dewasa kepada anak-anak, daripada pelbagai peninjauan ulang terhadap kegunaan kebudayaan bagi pemerintah atau pentingnya kebudayaan bagi masyarakat lokal. Ini membuktikan kekuatan dari sebuah keberbudayaan internal di dalam Direktorat Kebudayaan, yang didukung oleh sistem pendanaan dan perencanaan, yang telah mempertahankan formasi diskursif yang telah mengkonstruksi suatu ranah kebudayaan daerah selama lebih dari tiga puluh tahun.

Kesamaan antara Taman Mini dan kedua publikasi yang dianalisis di sini tampak mencolok dalam representasi mereka tentang kebudayaan daerah maupun tentang bagaimana wacana budaya dimanfaatkan. Dalam ketiga kasus

tersebut, kebudayaan dikepung oleh politik dan kehidupan kontemporer dan membuat bidang khusus untuk pendidikan bagi orang-orang Indonesia. Ketiganya juga selaras dengan pemindahan waktu oleh rezim dengan mengaitkan tradisi dari era sebelumnya dengan imperatif politik dan sosialnya. Rezim dan program-programnya "dipribumikan" di TIM dan dalam proyek-proyek kebudayaan daerah. Akhirnya, TIM, seperti proyek-proyek kebudayaan daerah, menunjukkan hubungan antara program pemerintah dan konstruksi Orde Baru terhadap kebudayaan etnik pribumi.

Terlepas dari kesamaan ini, proyek-proyek kebudayaan daerah menunjukkan bahwa terdapat variasi dalam konstruksi rezim tentang kebudayaan etnik pribumi dan mungkin menyediakan model yang lebih lengkap tentang bagaimana budaya etnik dipahami. Perbedaan utama antara Taman Mini dan kedua teks yang dianalisis di sini adalah soal representasi tentang perbedaan budaya. Dalam proyek-proyek kebudayaan daerah, perbedaan antara budaya etnik ditekankan dan dipetakan dalam sebuah bangsa yang kontras dengan pengaburan budaya pinggiran di Taman Mini. Artikulasi perbedaan budaya dalam proyek kebudayaan daerah membagi lebih menyeluruh dan menawarkan fleksibilitas yang lebih besar daripada yang terjadi di Taman Mini. Sentralisasi Taman Mini terhadap budaya keraton Jawa, alih-alih direproduksi dalam teks proyek kebudayaan daerah, digantikan oleh beberapa pusat budaya asli daerah di seluruh Indonesia. Proyek-proyek kebudayaan daerah juga menyediakan laporan yang lebih rinci tentang bagaimana rutinitas sehari-hari dari budaya etnik pribumi ditanami dengan makna dan arti dalam kaitan dengan tempat mereka dalam wacana pemerintah. Misalnya, kedua teks tersebut menunjukkan bagaimana birokrat mengandalkan jenis keahlian penelitian tertentu dalam upaya mereka untuk mengetahui dan memodernisasi budaya etnik pribumi. Contoh lain adalah bagaimana adat perkawinan dimasukkan ke dalam program pembangunan melalui pengetahuan tentang detail adat istiadat. Selain itu, proyek-proyek kebudayaan daerah menunjukkan bahwa karakteristik dan batas-batas kebudayaan daerah berada dalam rentang situasi revisi dan perubahan yang terus dimungkinkan.

Tidak seperti Taman Mini yang hanya mengalami sedikit perubahan sejak awal, produksi teks proyek-proyek kebudayaan daerah yang sedang berlangsung secara konstan memasukkan unsur-unsur dan objek baru ke dalam kebudayaan daerah. Pengenalan wisata budaya, khususnya penggambaran orang-orang Indonesia sebagai wisatawan budaya, ke dalam *Yogya Selayang Pandang*

mereplikasi status Taman Mini sendiri sebagai tujuan wisata bagi masyarakat Indonesia. Wisata budaya bukanlah hal baru bagi kebijakan budaya Indonesia tetapi perannya dan visibilitas telah berkembang sejak tahun 1998. Elemen baru lainnya adalah perluasan definisi budaya dalam beberapa bagian dalam *Yogya Selayang Pandang* dan dalam teks-teks proyek kebudayaan daerah yang diterbitkan sejak tahun 1995, yang menunjukkan perluasan objek dan praktik yang dianggap tepat untuk dimasukkan ke dalam kategori kebudayaan daerah dan ranah kebijakan budaya.



## BAB IX

### KESIMPULAN: PERJALANAN KEBIJAKAN BUDAYA INDONESIA

Sementara kebijakan budaya memiliki asal-usulnya dalam teknik pemerintahan liberal, di Indonesia kebijakan budaya otoritarian memegang kekuasaan selama hampir seluruh abad ke-20. Kebijakan budaya otoritarian mengabaikan selera dan afiliasi kelompok dan individu dengan menggunakan alasan bahwa subjek-subjek itu tidak memiliki kapasitas untuk melakukan penilaian mereka sendiri secara matang dan rasional, yang memungkinkan negara untuk mengarahkan pembangunan budaya dengan tangan besi. Oleh karena itu, fungsi pembudayaan dari kebijakan kebudayaan tetap dipelihara, namun tanpa kebebasan seniman dan penonton untuk membuat pilihan mereka sendiri tentang estetika dan materi garapan. Kebijakan budaya mempertahankan fungsi pemerintahan yang sama secara luas pada abad ke-20 yang membuatnya begitu berdaya guna bagi pendekatan liberal dalam pemerintahan, dimana ia digunakan untuk membentuk perilaku dan atribut dari penduduk dan untuk mengelola hubungan di antara penduduk, khususnya dalam hubungan antara penduduk etnik pribumi dan antara seluruh penduduk itu dengan bangsa. Sebuah tinjauan tentang perubahan besar dalam kebijakan budaya menunjukkan bahwa ada perbedaan dalam operasi kebijakan budaya otoritarian dan periode-periode dimana hal itu tidak dominan.

Sementara kebijakan budaya muncul dari demokrasi liberal sebagai sebuah bentuk kekuasaan pemerintahan yang mampu membentuk atribut dan perilaku dari subjek-subjek yang berpemerintahan sendiri, penerapannya dalam konteks kolonial Indonesia memiliki perbedaan yang signifikan. Negara penjajah tidak memberikan kepada subjek masyarakat asli kebebasan yang sama dengan yang dimiliki subjek di negara-negara Barat, karena mereka dianggap memiliki kapasitas yang lebih rendah. Sementara dianggap berada pada jalur evolusi yang

sama seperti populasi Barat, hierarki rasial kolonialisme menempatkan orang-orang pribumi Indonesia beberapa langkah di belakang. Dianggap seperti anak-anak, penjahat, dan bermental tidak sehat, penduduk kolonial menjadi sasaran kontrol negara yang lebih besar sebagai bagian dari proses "perbaikan" ala liberal. Pendudukan Jepang secara dramatis membalikkan hierarki rasial, yang menempatkan kebudayaan Jepang di puncak tangga evolusi. Sementara para penguasa kolonial Belanda memahami peran mereka sebagai pembimbing sebuah proses alami dari perkembangan budaya, pemerintah pendudukan Jepang berusaha mengendalikan lembaga budaya dan ekspresi budaya. Kebijakan budaya Jepang secara khusus dapat dipahami menjadi model budaya komando, dimana negara mendefinisikan dan mengelola perencanaan, menciptakan, mengarahkan, dan mengatur kebijakan tentang praktik budaya. Kebijakan budaya kolonial menampilkan beberapa gambaran dari model budaya komando, tetapi model itu lebih terlihat selama pendudukan Jepang daripada masa-masa lainnya dalam seluruh sejarah Indonesia. Kebijakan budaya Jepang, yang diikat dengan propaganda perang, memiliki tujuan ganda yaitu membentuk subjek Asia Timur dan memberikan kontribusi terhadap upaya perang. Seiring perkembangan Perang Pasifik, tujuan terakhir semakin mendominasi kebijakan budaya. Sebuah perubahan besar pada masa pendudukan Jepang adalah bahwa pemerintahan mengangkat harkat penduduk asli untuk pertama kalinya sebagai orang Indonesia dan mempromosikan kebudayaan "Indonesia".

Selama periode Demokrasi Konstitusional dan Demokrasi Terpimpin, model liberal awalnya diterapkan dimana orang Indonesia dianggap memiliki kapasitas kewarganegaraan yang otonom. Kemudian, Soekarno menerapkan sebuah model yang diambil dari kritiknya terhadap liberalisme Barat dan promosi mobilisasi massa, meskipun dorongan untuk "meningkatkan" kapasitas rakyat tetap menjadi perhatian utama. Sementara kebijakan budaya selama Demokrasi Konstitusional berusaha untuk memfasilitasi pengembangan budaya dengan mendukung kegiatan kelompok-kelompok non-pemerintah dan individu, pengembangan lembaga-lembaga pendidikan dan pemberian komitmen untuk mempertahankan kebebasan artistik, kebijakan budaya di bawah Demokrasi Terpimpin lebih preskriptif dalam hal gaya dan muatannya. Hal ini dapat dipahami sebagai sebuah langkah awal yang mengarah kepada kebijakan budaya model liberal, sebelum kembali ke model budaya komando dimana konsep dan pernyataan Sukarno dimaksudkan untuk mengarahkan budaya nasional. Selama masa itu juga terlihat sebuah perubahan yang lebih

bertahap dalam konseptualisasi budaya nasional. Kebijakan budaya selama periode demokrasi konstitusional dimulai dengan premis bahwa sebuah sintesis kebudayaan nasional Indonesia yang baru akan berkembang untuk negara yang baru ini yang akan menggantikan pelbagai kultur etnik yang ada. Perspektif ini segera ditantang oleh kekuatan budaya etnik yang kemudian semakin menjadi fokus dari kebijakan budaya. Selama Demokrasi Terpimpin, kebudayaan etnik dikukuhkan sebagai bentuk budaya nasional asalkan mereka mengandung esensi nasional di dalamnya. Melalui perubahan ini, kebudayaan etnik dikaitkan dengan kebudayaan nasional dan dimasukkan dalam program kebijakan budaya.

Selama 32 tahun masa pemerintahan Orde Baru, suatu periode pemerintahan berkelanjutan yang terpanjang sejak berakhirnya kolonialisme, diterapkan sebuah model kebijakan budaya yang dalam banyak hal memiliki kemiripan dengan karakter kebijakan budaya pada zaman kolonial. Seperti sebagian besar negara Asia Tenggara lainnya, rezim Orde Baru menekankan pembangunan ekonomi dan sosial dalam kebijakan dan program-programnya sementara melawankan manfaat spiritual dan moral dari nilai-nilai budaya Indonesia dengan nilai-nilai Barat yang dianggap "dekaden". Sekali lagi, intervensi dan kontrol yang lebih besar dari negara dibenarkan melalui asumsi bahwa orang Indonesia itu terbelakang dibandingkan dengan orang-orang di negara-negara "maju" dan memiliki kapasitas yang terbatas. "Perbaikan" ala imperialis terhadap rakyat jajahan digantikan, baik dalam wacana orang Indonesia maupun internasional, oleh sebuah imperatif "pembangunan".

Rasionalisasi untuk kembali ke kebijakan budaya otoritarian adalah tugas untuk mempersiapkan bangsa Indonesia untuk pembangunan ekonomi dan membuat budaya Indonesia "maju" sementara "melindungi" nilai-nilai budaya Indonesia - proses yang membentuk praktik-praktik budaya agar sesuai dengan norma-norma estetika dan moral yang ditetapkan negara. Rezim membentuk subjek budaya era Orde Baru agar sesuai dengan metodenya terkait kekuasaan politik dan tujuan pembangunan. Berbeda dengan Demokrasi Terpimpin, kebijakan budaya menghalangi tema-tema yang dianggap berbau "politik" dan sebaliknya mendorong kualitas spiritual dari kebudayaan Indonesia. Ketika keberhasilan ekonomi Indonesia mengintegrasikannya secara lebih erat dengan pasar internasional, kekhawatiran yang meningkat atas penetrasi praktik-praktik budaya Barat tidak mendorong adanya kajian ulang atas kebijakan budaya. Tanggapan rezim adalah memperkuat model budaya komando melalui

penekanan yang lebih besar pada perlindungan terhadap nilai-nilai Indonesia dan meniadakan efek dari pengaruh budaya asing. Subjek budaya yang dirumuskan dalam dekade pertama era Orde Baru tidak ditantang atau direvisi tetapi dikonfirmasi dan diperkuat, sementara menjadi semakin tidak relevan dengan kehidupan masyarakat Indonesia ketika mereka terlibat semakin dalam dengan budaya konsumen yang diproduksi secara massal.

Pada era Orde Baru, kebudayaan-kebudayaan daerah yang terhubung dengan kelompok etnik menjadi lebih sentral untuk kebijakan budaya. Mengelola hubungan di antara populasi etnik dan antara kebudayaan mereka dengan kebudayaan nasional adalah prioritas dan pembenaran bagi kebijakan budaya. Budaya daerah terus dipahami sebagai unsur kebudayaan nasional Indonesia dan karena itu tunduk pada program Direktorat Kebudayaan yang memiliki tugas menata kebudayaan nasional. Proses penundukan praktik-praktik kebudayaan daerah masyarakat pribumi atau asli di bawah program-program pemerintah membuat mereka menjadi nasional dalam dua pengertian: mereka mampu mengajarkan perilaku, estetika, dan moral untuk membentuk suatu populasi nasional, dan mereka menunjukkan karakteristik yang dianggap sesuai untuk kebudayaan nasional. Bentuk-bentuk budaya daerah, setelah menjalani transformasi ini, kemudian ditampilkan bersama-sama dalam festival nasional. Pluralitas yang dimurnikan dari festival-festival ini mengemas hubungan yang dimiliki populasi etnik satu sama lain dan dengan bangsa dalam kebijakan budaya. Setiap populasi etnik dikonstruksi sebagai harmonis yang berkontribusi terhadap pembangunan nasional dan menampilkan karakteristik yang dianggap sesuai untuk sebuah negara berkembang seperti Indonesia. Berbeda dengan praktik-praktik budaya daerah, bentuk-bentuk budaya kontemporer pada umumnya tidak menerima banyak perhatian dari para pembuat kebijakan budaya, meskipun kelompok seniman humanis universal yang dipengaruhi Barat mampu memperoleh sumber daya melalui afiliasi mereka dengan institusi pendidikan dan budaya.

Kebijakan budaya Orde Baru tidak memiliki alasan tunggal yang dipaksakan oleh negara pusat. Berbagai wacana kebudayaan resmi menerangkan kebijakan budaya, dan mereka diterapkan secara berbeda di lokasi yang berbeda. Kebijakan budaya Orde Baru sering dipandang sebagai hal yang merusak - yaitu, dalam hal apa yang dilarangnya, disensor, atau dicegah. Kritik dari kaum kiri Indonesia khususnya cenderung menekankan bagaimana kebijakan budaya Orde Baru menegasikan dan menekan praktik-praktik budaya lokal, kelas

pekerja, atau oposisi. Sementara pada batas tertentu membenarkan kritik itu, bab-bab sebelumnya juga berfokus pada efek produktif dari kebijakan budaya, khususnya bagaimana kebijakan budaya ikut membentuk subjek Indonesia dengan kapasitas untuk berpartisipasi dalam percepatan pembangunan, yang akan hidup berdampingan secara damai dengan kelompok-kelompok etnik pribumi lainnya dan yang mau menerima klaim rezim tentang legitimasi pemerintahannya. Kebijakan budaya memiliki kekuatan karena ia mempromosikan dan mengedarkan serangkaian praktik-praktik tertentu dalam kehidupan sehari-hari sementara menghalangi praktik-praktik lainnya. Ini menciptakan kemungkinan dan pilihan tertentu sementara menutupi jalan bagi yang lain.

Karakterisasi lain dari kebudayaan nasional Orde Baru adalah bahwa ia merupakan sebuah konstruksi yang didasarkan pada budaya Jawa kelas atas. Sementara ada penggelinciran antara kebudayaan nasional dan kebudayaan Bali dan Jawa di Taman Mini, yang juga penting dilihat dalam kebijakan budaya Orde Baru adalah wacana pembangunan dengan tujuan untuk membentuk subjek-subjek Indonesia modern dan membuat kebudayaan asli atau pribumi sesuai untuk masyarakat modern seperti itu. Bahkan bentuk kesenian Jawa yang menjadi simbol utamanya, yaitu wayang, tunduk pada cita-cita dan estetika "pembangunan", dan dibuat untuk memasukkan pesan-pesan pembangunan di dalamnya (Sutton 1991; Van Groenendael 1985, Weintraub 2004b). Sementara simbol-simbol kebudayaan Jawa dan Bali telah digunakan sebagai lambang kebudayaan nasional pada masa Orde Baru, gambaran kebudayaan nasional dalam kebijakan budaya telah ditentukan oleh penggunaannya sebagai alat pemerintah, khususnya sebagai kerangka normatif yang diterapkan dalam program-program budaya dan pendidikan yang resmi.

Bersamaan dengan pentingnya budaya Jawa, penelitian ini juga perlu menjelajahi bagaimana bangsa direpresentasikan pada tingkat sub-nasional pemerintahan dalam kaitannya dengan kebudayaan-kebudayaan daerah. Jika sebuah kebudayaan daerah tidak terkait dengan tingkat pemerintahan dengan batas geografis tertentu (seperti provinsi, kabupaten, atau kecamatan), kemungkinan besar ia akan menjadi marginal dan kurang mendapat dukungan, dan lepas dari program kebijakan budaya. Sementara keberbudayaan telah dipertimbangkan dalam keseluruhan buku ini, mereka ditunjukkan secara paling kuat dalam kedua studi kasus pada Bagian II buku ini. Kedua studi kasus ini menunjukkan keberadaan dan dampak dari kontrol pusat serta

keanekaragaman hasil-hasil kebijakan budaya di seluruh Indonesia. Eksplorasi terhadap keberbudayaan, terutama di taman-taman budaya dan dewan kesenian, membuktikan bahwa, terlepas dari adanya kehadiran pemerintah pusat yang kuat, operasi dan hasil dari lembaga-lembaga kebudayaan Orde Baru yang resmi berbeda-beda di seluruh Indonesia karena keadaan tertentu di lokasi yang berbeda. Meskipun kedua jenis institusi itu dibiayai pusat, mereka aktif dan mendukung secara luas hanya ketika mereka memprioritaskan keinginan komunitas seni setempat di atas peraturan-peraturan yang dihasilkan secara terpusat. Keberbudayaan di lokasi yang berbeda sering campur tangan untuk mengubah program yang ditentukan secara terpusat, yang menunjukkan bahwa keagenan dilakukan melalui interpretasi yang berbeda dan penggunaan wacana budaya meskipun ada kekuatan dan jangkauan dari negara pusat. Proyek penelitian budaya lokal tidak hanya menjelaskan praktik-praktik budaya lokal melainkan juga menjiwai praktik-praktik tertentu dengan nilai-nilai budaya dan karena itu menjadi teks-teks pedagogik untuk pelatihan warga agar sesuai dengan perilaku "orang Indonesia" yang tepat. Jenis pengetahuan yang menghasilkan teks-teks tersebut membuat budaya lokal dipahami dalam dua pengertian: ia mendefinisikan lingkup praktik-praktik sosial dan objek-objek yang dilabeli sebagai budaya lokal; dan ia membuat praktik-praktik budaya lokal dapat dikenal oleh negara dan karenanya disetujui untuk dimasukkan ke dalam program-program negara.

Tidak seperti pengalaman perubahan rezim sebelumnya, era Reformasi pada dasarnya tidak menjanjikan reformasi sapu bersih terhadap pemerintahan yang didorong oleh para pemegang kekuasaan politik baru. Sebuah dorongan untuk reformasi demokrasi yang didesak dan ditopang oleh tekanan rakyat dan dunia internasional telah secara konsisten diperlunak oleh kepentingan yang telah mengurat-akar yang tetap terjaga dengan baik setelah jatuhnya Soeharto. Yang lebih berpengaruh bagi kebijakan budaya adalah munculnya politik identitas etnik dan inisiatif kebijakan yang paling penting dari periode tersebut yaitu desentralisasi. Semua kantor dinas untuk kebijakan budaya yang berada di bawah tingkat nasional didesentralisasi dan berada di bawah kendali kabupaten, kotamadya atau provinsi, demikian juga halnya dengan sejumlah lembaga budaya lainnya termasuk taman budaya dan museum.

Perubahan besar kebijakan budaya yang langsung dari masa-masa awal Reformasi sebenarnya berupa inisiatif yang berasal dari era Soeharto yang kemudian diimplementasikan oleh Habibie, Gus Dur dan Megawati - yaitu

pemisahan jabatan kementerian kebudayaan dari kementerian pendidikan (keduanya telah berada di bawah satu kementerian sejak tahun 1945) dan penyatuan kembali bidang kebudayaan dengan bidang pariwisata. Para birokrat di Direktorat Kebudayaan menolak pindah ke bidang pariwisata dan umumnya berpegang pada proses dan wacana era Orde Baru. Misalnya, analisis tentang proyek budaya lokal menunjukkan bahwa Direktorat belum merevisi secara substansial wacana budaya yang ia gunakan selama era Orde Baru dengan sedikit pengecualian atas pengakuan yang lebih besar terhadap wisata budaya. Perubahan yang lebih besar telah terjadi di luar Jakarta dimana keterlibatan dari berbagai lokalitas dengan kebijakan budaya telah menyebabkan beraneka hasil di seluruh Indonesia, seperti yang ditunjukkan oleh studi kasus tentang taman budaya dan dewan kesenian. Terlepas dari adanya perubahan organisasi, wacana budaya era Orde Baru umumnya terus ada didominasi kebijakan budaya yang terdesentralisasi dan telah berinteraksi dengan inisiatif-inisiatif baru seperti undang-undang hak cipta. Namun demikian, telah ada beberapa inisiatif di lokasi yang lebih jauh dari pusat, yaitu provinsi-provinsi yang terpinggirkan secara politik, seperti Riau, untuk menjauh dari kebijakan budaya Orde Baru. Ini bisa menjadi awal dari sebuah gerakan menuju model kebijakan budaya yang baru.

### Memahami Kebijakan Budaya dalam Negara-Negara Postkolonial

Meneliti negara-negara postkolonial seperti Indonesia memerlukan pemikiran ulang tentang tujuan kebijakan budaya yang pada gilirannya memerlukan pertimbangan tentang bagaimana teknik pemerintahan kontemporer diterapkan di Indonesia. Kebijakan budaya kolonial di Indonesia merupakan sebuah ekspresi dari rasionalitas pemerintahan liberal yang melaluinya muncullah kebijakan budaya Barat, namun sifatnya berbeda karena pemahaman Belanda tentang, dan pbenarannya atas, pemerintahan kolonial. Sebuah kerangka kerja yang berguna untuk memikirkan kesinambungan dan jeda antara pelbagai periode pemerintahan postkolonial dan latar Barat dan postkolonial sedang mempertimbangkan kebijakan budaya sebagai seperangkat teknik dan teknologi pemerintah yang difokuskan pada pengelolaan populasi dan pembentukan atribut dan perilaku individu. Melakukan analisis kebijakan budaya dalam sebuah pemerintahan postkolonial seperti Indonesia membutuhkan apresiasi terhadap berbagai ekspresi yang digunakan oleh metode pemerintahan

kontemporer di lokasi-lokasi non-Barat. Menganalisis jenis populasi yang disasar dan jenis atribut dan perilaku yang dimaksudkan untuk dimusnahkan atau diartikulasikan sebagai norma membantu dalam memisahkan kebijakan budaya sebagai metode pemerintahan dari praktik-praktik demokrasi liberal dan membantu mengeksplorasi bentuk-bentuk yang ia gunakan dalam konteks yang lain.

Ide-ide tentang bagaimana mengelola populasi melalui kebijakan budaya, atau bahkan sebuah apresiasi tentang nilai pentingnya, mungkin tidak memiliki asal-usulnya dalam bangsa. Lembaga-lembaga seperti UNESCO perlu dipertimbangkan sebagai forum dimana ide-ide tentang kebijakan budaya disebar dan kebijakan nasional dibela maupun sebagai pendukung untuk ekspansi dan perubahan kebijakan budaya. Selain itu, lembaga-lembaga seperti WIPO mendorong ke arah integrasi sistem yang berimplikasi terhadap praktik-praktik budaya oleh lembaga-lembaga internasional tertentu, seperti undang-undang kekayaan intelektual.

Buku ini juga menarik perhatian pada pentingnya konteks kolonial untuk gambaran kebijakan budaya postkolonial, terutama selama periode pemerintahan otoritarian. Pemerintahan postkolonial mewarisi kebijakan budaya yang didasarkan pada seperangkat asumsi yang meskipun asal usulnya liberal namun dalam praktiknya tidak demokratis. Sementara kebijakan budaya kolonial dikritik oleh banyak pemerintah postkolonial yang mengembangkan alternatif-alternatif, ia masih merupakan dasar di mana kebijakan budaya postkolonial dibangun. Ia juga menyediakan sebuah model untuk kebijakan budaya otoritarian yang didukung oleh wacana internasional tentang pembangunan, khususnya pembangunan budaya. Catatan saya tentang proses yang dengan itu terjadi patahan kebijakan budaya atau kontinuitas yang dibentuk dengan kebijakan budaya kolonial memberikan titik awal untuk penelitian kebijakan budaya dalam latar postkolonial.

Analisis kebijakan budaya postkolonial juga perlu mempertimbangkan perubahan kelembagaan yang terjadi pada saat munculnya negara-bangsa yang merdeka. Lembaga budaya bentukan pemerintahan kolonial diwarisi oleh negara-negara baru, yang bisa menjadi lembaga terkemuka di dalam birokrasi budaya ketika para staf telah membuat dan menjalankan program pelatihan dan dukungan kelembagaan yang kuat. Namun demikian, dukungan terbesar dari masyarakat dan politisi sering kali diarahkan untuk pekerja budaya nasionalis



yang telah mendukung gerakan kemerdekaan, tetapi yang tidak dibentuk berupa lembaga-lembaga budaya resmi dan digunakan untuk bekerja di luar sistem negara. Yang perlu diperhatikan adalah pemindahan gaya dan personil dari luar institusi-institusi birokrasi kolonial untuk dimasukkan oleh birokrasi nasional yang baru yang sering kali dilakukan melalui penciptaan lembaga pendidikan.

#### Kerangka Kerja Penelitian Kebijakan Budaya bagi Indonesia

Pendekatan yang ditempuh dalam buku ini memiliki keuntungan dengan memberikan pembahasan yang rinci tentang isi dan poros penggerak kebijakan budaya resmi, yang umumnya terjadi di tingkat nasional, tetapi tidak berarti bahwa bahasannya sudah lengkap. Pengaruh internasional terhadap kebijakan budaya Indonesia memerlukan penelitian lebih lanjut untuk mengukur pengaruh mereka, yang akan memberikan informasi penting bagi sejumlah negara berkembang mengingat daya jangkauan pengaruh dari organisasi-organisasi seperti UNESCO, WIPO, PBB, dan Bank Dunia. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa tingkat pemerintahan yang lebih rendah, terutama sejak era Reformasi tetapi juga sebelumnya, memiliki interpretasi dan inisiatif sendiri, sehingga keberbudayaan dari banyak lokasi tersebut tetap buram. Selain itu dan mungkin lebih penting, sejumlah organisasi, baik asing maupun domestik, memiliki kebijakan budaya dan program mereka sendiri di Indonesia. Organisasi-organisasi ini memberikan model kebijakan budaya alternatif yang dapat dibandingkan dengan model resmi dan, dalam banyak kasus, dapat menunjukkan bagaimana organisasi lokal telah menolak atau menyaingi program budaya resmi melalui kebijakan dan program mereka sendiri. Manfaat dari penelitian seperti itu paling tidak terdiri atas dua lapis. Pertama, ia akan berkontribusi pada pemahaman yang lebih lengkap tentang kebijakan budaya di Indonesia. Kedua, ia akan menantang batas-batas dari kebijakan budaya yang resmi. Mengingat lambannya perubahan kebijakan budaya resmi sejak jatuhnya Soeharto, perubahan kebijakan budaya yang progresif lebih mungkin datang dari luar institusi politik dan budaya resmi yang ada.

Nestor Garcia Canclini, dalam sebuah artikel tentang tantangan kebijakan budaya kontemporer, membuat pernyataan yang relevan mengenai negara-negara seperti Indonesia yang memiliki tradisi lokal yang sangat diperhitungkan dalam menghadapi keterbukaan ekonomi dan budaya:

Terlepas dari kualitas politik, budaya, dan estetik yang kadang-kadang ditemukan pada para seniman dalam (...) gerakan-gerakan lokalis (kedaerahan], pertanyaan menentukan untuk kebijakan budaya adalah: bagaimana seseorang bergerak dari pemujaan separatis tentang perbedaan - yang dalam jangka panjang melanggengkan ketidaksetaraan dan mendorong diskriminasi-ke pengakuan bersama tentang hal yang berbeda dan heterogen dalam peneariankemampuan simbolis dalam komunikasi antar-budaya? (2000: 315).

Kebijakan budaya Indonesia untuk sebagian besar telah berwatak "lokalis" - difokuskan untuk mempertahankan keaslian budaya Indonesia melalui interaksi yang dikontrol secara ketat dengan kekuatan dari luar. Fokus yang sempit ini telah menciptakan ketegangan dengan cara bagaimana kebudayaan disirkulasi dan dikonsumsi di Indonesia melalui peningkatan integrasi dengan pasar-pasar internasional.

Sebuah peninjauan kembali terhadap konteks budaya Indonesia dalam apa yang sekarang menjadi sistem yang terglobalisasi dalam hal sirkulasi budaya bisa menantang kebijakan budaya dengan memusatkan perhatian pada serangkaian problem yang berbeda. Misalnya, menurut Garcia Canclini (2000: 315), inovasi dan pertukaran lintas budaya sangat penting untuk kreativitas dan pemikiran kritis dalam masyarakat global. Daripada mencoba melindungi para praktisi praktik-praktik budaya tradisional dari interaksi tersebut, bukankah akan lebih baik jika negara didorong untuk membantu pertukaran tersebut dan menyediakan informasi tentang bagaimana masyarakat bisa mempertahankan kontrol sebisa mungkin atas representasi budaya asli Indonesia dalam lingkungan global? Pertanyaan seperti ini menantang pluralisme yang terbatas dari kebijakan budaya resmi dengan memberikan fokus pada pertukaran budaya dan inovasi.

Semua analisis kebijakan mengandung bahaya lebih memperkuat kesenjangan daripada menantangnya. Para peneliti kebijakan budaya harus memilih antara proyek-proyek yang "mentransformasi tatanan sosial (...J atau hanya mereplikasinya-sebuah perjuangan antara kebijakan budaya sebagai ranah transformatif versus fungsionalis" (Miller dan Yudice 2002: 3). Bagaimanapun juga, para peneliti tidak diwajibkan untuk membantu penyelenggaraan negara yang efisien, tetapi lebih kepada soal memilih bagaimana, di mana, dan apa yang dapat mereka sumbangkan untuk itu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Acciaioli, Greg. 1985. "Culture as art: From practice to spectacle in Indonesia", *Canberra Anthropology* 8: 148-172.
- . 1996. "Pavilions and posters: Showcasing diversity and development in contemporary-Indonesia", *EIKONI*: 27-42.
- . 2001. "Archipelegic culture" as an exclusionary government discourse in Indonesia", *Asia Pacific Journal of Anthropology* 2: 1-23.
- . 2002. "Re-empowering the art of the elders: The revitalisation of adat among the ToLindu people of Central Sulawesi and contemporary Indonesia", dalam: Minako Sakai (cd.). *Beyond Jakarta: Regional autonomy and local society in Indonesia*, him. 217-244. Adelaide: Crawford House.
- Adorno, Theodor W. 1991. "Culture and administration", dalam: Theodor W. Adorno, *The culture industry: Selected essays on mass culture*. Diedit dan Kata Pengantar oleh J.M. Bernstein. London: Routledge.
- Al Azhar. 1997a. "Gairah mengadakan tradisi: Penyangat dan penemuan Melayu di Riau".
- . 1997b. "Malayness in Riau: The study and revitalization of identity", *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde* 153: 764-773.
- Alatas, Syed Hussein. 1977. *The myth of the hzy native: A study of the image of the Malays, Filipinos and Javanese from the 16th to the 20th century and its function in the ideology of colonial capitalism*. London: Cass.
- Alisjahbana, Sutan Takdir. 1934. "Pemuda sebagai pendidik", *Pujangga Baru* 2: 33-39.
- . 1950. "Preadvis", *Indonesia*. Edisi Khusus: 20-34.
- . 1998. "Menuju masyarakat dan kebudayaan baru", dalam: Achdiat Mihadja (ed.), *Polemik Kebudayaan*, him. 2-11. Jakarta: Balai Pustaka.
- Anderson, Benedict R.O. 1972. *Java in a time of revolution: Occupation and resistance!9-14-1946*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . 1982. "Perspective and method in American research on Indonesia", dalam: Benedict Anderson dan Audrey Kahin (cd.), *Interpreting Indonesian politics: Thirteen contributions to the debate*, him. 69-83. Ithaca, NY: Cornell University. (Cornell Modern Indonesia Project Publications 62.]

- . 1987a. "Introduction", dalam: Ruth Taswell (ed.), *Southeast Asian tribal groups and ethnic minorities: Prospects for the eighties and beyond*. Cambridge, MA: Cultural Survival. (Report 22.)
- . 1987b. "The state and minorities in Indonesia", dalam: Ruth Taswell (ed.). *Southeast Asian tribal groups and ethnic minorities: Prospects for the eighties and beyond*, him. 73-81. Cambridge, MA: Cultural Survival. [Report 22.]
- . 1990a. "Cartoons and monuments: the evolution of political communication under the New Order", dalam: Benedict R.O. Anderson (ed.), *Language and power: Exploring political cultures in Indonesia*, him. 152-193. Ithaca: Cornell University Press. (Wilder House Series in Politics, History and Culture.)
- . 1990b. "Old state, new society: Indonesia's New Order in comparative historical perspective", dalam: Benedict R.O. Anderson (ed.). *Language and power: Exploring political cultures in Indonesia*, him. 94-120. Ithaca. NY: Cornell University Press. (Wilder House Series in Politics, History and Culture.)
- . 1991. *Imagined communities*. Edisi revisi. London: Verso. [Edisi pertama 1983.]
- Ang, Ien. 1985. *Watching Dallas: Soap opera and the melodramatic imagination*. New York: Methuen.
- Angelino, A.D.A. de Kat. 1931. *Colonial policy. Vol. 1: General principles*. Disadur dari Bahasa Belanda G.J. Renier bekerja sama dengan pengarangnya. Chicago: University of Chicago Press. [Aslinya diterbitkan sebagai *Staatkundig beleid en bestuurszorg in Nederlandsch-Indie*. 's-Gravenhage, 1929.]
- Anonim. 1917. "Volkslektuur", dalam: *Encyclopaedic voor Nederlandsch-Indie*.
- Anonim. 1935. "Tahun yang ketiga", *Pujangga Baru* 3: 1.
- Anonim. 1950. "Bertukar pikiran", *Indonesia* Edisi Khusus: 45-59.
- Anonim. 1950. "Kesimpulan-kesimpulan", *Indonesia* Edisi Khusus: 122-123.
- Anonim. 1950. "Pembentukan organisasi kebudayaan", *Indonesia* Edisi Khusus: 114-118.
- Anonim. 1953. "Garis-Garis Besar Politik Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan", *Pewarta PPK* 3: 2-4, 34.
- Anonim. 1954. "Beberapa kesimpulan kongres kebudayaan Indonesia", *Pewarta PPK* 4: 319-320.
- Anonim. 1955.<sup>M</sup> "Garis-Garis Besar Politik Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan", *Pewarta PPK* 5: 193-199, 209.
- Anonim. 1985. "Nine bombs blast Borobudur", *The Jakarta Post*, 22 Januari.
- Anonim. 1995. "List of art works that were banned", *The Jakarta Post*, 6 Agustus.
- Anonim. 1997. "Playwright plans to sue police", *The Jakarta Post*, 9 Desember.
- Anonim. 2000. "Mayoritas pengurus DKJB mundur". *Pikiran Rakyat*, 7 September.

- Anirun, Suyatna. 2000. "Peradaban dewan", *Pikiran Rakyat*, 26 Oktober.
- Antariksa. 2001. "Shadows of the left", *latitudes* 10: 10-14.
- Aragon, Lorraine V. dan James Leach. 2008. "Arts and owners: Intellectual property law and the politics of scale in Indonesian arts", *American Ethnologist* 35: 607-631.
- Aritonang, Diro, Deni Hermawan, Arthur S. Nalan, Bucky Wibawa, Etty R.S., Idin Baidilah dan Aat Suratin. 2001. *Rumusan hasil dialog peta dan agenda kebudayaan dan pariwisata Jawa Barat 2(H)2-2006*. Bandung: Panitia Dialog Peta dan Agenda Kebudayaan dan Pariwisata.
- Arndt, H.W. 1981. "Economic development: A semantic history", *Economic Development and Cultural Change* 29: 457-466.
- Arnold, Matthew. 1994. *Culture and anarchy: An essay in social and political criticism*. New Haven: Yale University Press.
- Arps, Bernard. 1991. "Antara *nambang* dan *tnacx* Dampak ilmu pengetahuan dan teknologi modern pada pembacaan puisi Jawa tradisional di Yogyakarta", *Seni Pertunjukan Indonesia* 2.
- AS. 1997. "Sempalan di atas jagad Nusantara", *Tempo Online H*, 15 November.
- Asian Development Bank. 2001. *Key indicators of developing Asian and Pacific countries*. Edisi ke-32. Manila: Asian Development Bank.
- Aspinall, Edward. 2000. *Political opposition and the transition from authoritarian rule: The case of Indonesia*. Disertasi PhD. Australian National University, Canberra.
- Aspinall, Edward dan Greg Fcaly. 2003. "Introduction: Decentralisation, démocratisation and the rise of the Local", dalam: Edward Aspinall dan Greg Fcaly (ed.). *Local power and politics in Indonesia: Decentralisation & démocratisation*. him. 1-11. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies. (Indonesia Update Series.)
- Bagian Kesenian. 1951. "Rcntjana memperkembangkan kesenian di Indonesia", *Pewarta PPK* 1: 5-6.
- Barnett, Clive. 1999. "Culture, government and spatiality: Reassessing the 'Foucault effect' in cultural-policy studies". *International Journal of Cultural Studies* 2: 369-397.
- Barthes, Roland. 1972. *Mythologies*. Diseleksi dan diterjemahkan dari Bahasa Perancis oleh Annette Lavers. Edisi kedua. New York: Hill and Wang.
- Baumol, William dan William G. Bowen. 1968. *Performing arts the economic dilemma: A study of problems common to theater, opera, music and dance*. London: MIT Press.

- Benda, H.J. 1958. *The crescent and the rising sun: Indonesian Islam under the Japanese Occupation 1942-1945*. The Hague: Van Hoeve.
- . 1966. "The pattern of administrative reforms in the closing years of Dutch rule in Indonesia", *Journal of Asian Studies* 25: 589-605.
- . 1982. "Democracy in Indonesia", dalam: Benedict Anderson dan Audrey Kahin (ed.), *Interpreting Indonesian politics: Thirteen contributions to the debate*, him. 13-21. Ithaca, NY: Cornell University. (Cornell Modern Indonesia Project Publications 62.)
- Benda, Harry, James K. Irikuradan Ko ichi Kishi. 1965. *Japanese military administration in Indonesia: Selected documents*. New Haven, CT: Southeast Asia Studies, Yale University. (Scri lerbjemahan 6.)
- Bennett, Tony. 1989. "Culture: theory and policy". *Culture and Policy* 1: 5-8.
- . 1992 "Putting policy into cultural studies", dalam: Lawrence Grossberg, Gary Nelson dan Paula Treichler (ed.), *Cultural studies*, him. 23-37. New York: Routledge.
- . 1995. *The birth of the museum: History, theory, politics*. London: Routledge.
- . 1998. *Culture: A reformer's science*. London: Sage.
- Berger, Mark T. 1997. "Old state and new empire in Indonesia: Debating the rise and decline of Suharto's New Order", *Third World Quarterly* 18: 321-361.
- Bever, Mark. 1999. "Foucault and critique: Deploying agency against autonomy". *Political theory* 27: 65-84.
- BHS. 1991. "Kongres bebas hambatan", *Tempo*, 9 November, him. 28.
- Biancini, Franco. 1987. "GLC R.I.P. Cultural policies in London 1981-1986", *New Formations* 10: 103-117.
- . 1993. "Remaking European cities: the role of cultural policies", dalam: Franco Biancini dan Michael Parkinson (ed.), *Cultural policy and urban regeneration: the West European experience*, him. 1-20. Manchester: Manchester University Press.
- Biezeveld, Renske. 2007. "The many roles of adat in West Sumatra", dalam: David Henley dan Jamie S. Davidson (ed.), *The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*, him. 203-223. New York: Routledge. (Routledge Contemporary Southeast Asia Series 14.)
- Birch, David. 1998a. "Constructing Asian values: national identities and 'responsible' citizens", *Social Semiotics* 8: 177-201.
- . 1998b. "An 'open' environment? Asian case studies in the regulation of public culture", *Continuum: Journal of Media and Cultural Studies* 12: 335-348.

- Boccardi, Giovanni, Graham Brooks dan Himalchuli Gurung. 2006. "Reactive monitoring mission to Borobudur temple compounds. World Heritage property", *Indonesia* (18-25 Februari). Paris: WHC-ICOMOS.
- Boellstorff, Tom. 2002. "Ethnolocality", *Asia Pacific Journal of Anthropology* 3: 24-48.
- . 2005. *The gay archipelago: Sexuality and nation in Indonesia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bourchier, David. 1996. *Lineages of organicist political thought in Indonesia*. PhD thesis, Monash University, Melbourne.
- . 1997. "Totalitarianism and the 'national personality': Recent controversy about the philosophical basis of the Indonesian state", dalam: Jim Schiller dan Barbara Martin-Schiller (ed.), *Imagining Indonesia: Cultural politics and political culture*, him. 157-185. Athens, OH: Ohio University Center for International Studies. [Monographs in International Studies, Southeast Asia Series 97.1]
- . 1998. "Indonesianising Indonesia: conservative indigenism in an age of globalisation". *Social Semiotics* 8: 203-214.
- . 2000. "Habibie's interregnum: Reformasi, elections, regionalism and the struggle for power", dalam: Chris Manning dan Peter van Diermen (éd.), *Indonesia in transition: Social aspects of "reformasi" and crisis*, him. 15-38. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies. [Indonesia Assessment Series 6.]
- . 2001. "Conservative political ideology in Indonesia: A fourth wave?", dalam: Grayson J. Lloyd dan Shannon L. Smith (éd.), *Indonesia today: Challenges of history*, him. 112-134. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies. [Indonesia Assessment Series 7.]
- Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline of a theory of practice*. Diterjemahkan oleh Richard Nice. Cambridge: Cambridge University Press. [Gimbridge Studies in Social Anthropology 16.] [Aslinya diterbitkan sebagai *Esquisse d'une théorie de la pratique: Précédé de trois études d'ethnologie kabyle*. Geneva: Librairie Droz, 1972.]
- . 1984. *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Diterjemahkan oleh Richard Nice. London: Routledge and Kegan Paul. [Aslinya diterbitkan sebagai *La distinction: Critique sociale du jugement*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1979.]
- . 1989. "Social space and symbolic power". *Sociological Theory* 7: 14-25.
- Bowen, John R. 1986. "On the political construction of tradition: Gotong royong in Indonesia", *Journal of Asian Studies* 45: 545-561.
- . 1991 *Sumatran politics and poetics: Gayo history, 1900-1989*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Brown, Ian Jarvis. 2001. *Developments in modern theatre of Indonesia: Generation, degeneration, and regeneration of a cultural medium*. Disertasi PhD, Northern Territory University, Darwin.
- Budhisantoso, S. 1983/84. "Arti pentingnya sejarah masyarakat dalam pembinaan budaya bangsa". *Analisis Kebudayaan* 4: 14-17.
- Budianta, Melani dan Manncke Budiman. 2001. "Kebijakan sastra di Indonesia", dalam Wiranto Tirtosudarmo (ed.). *Kebijakan kebudayaan di masa Orde Baru*, him. 1251-1292. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Kemasyarakatan dan Kebudayaan/Ford Foundation.
- Budiman, Arief. 1969. "Sebuah suasana kebudayaan dimana politik bukan panglima". *Kompas* 6.
- . 1999. "The 1998 crisis: Change and continuity in Indonesia", dalam: Arief Budiman, Barbara Hatley dan Damien Kingsbury (ed.). *Reformasi: Crisis and change in Indonesia*. Chyton, VIC: Monash Asia Institute, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 50.]
- Chua, Beng Huat. 2000a. "Consuming Asians: Ideas and issues", dalam: Chua Beng Huat (ed.). *Consumption in Asia: Lifestyles and identities*, him. 1-34. London: Routledge. [The New Rich in Asia Series.]
- . 2003. *Life is not complete without shopping: Consumption culture in Singapore*. Singapore: Singapore University Press.
- Chua, Beng Huat (ed.). 2000b. *Consumption in Asia: Lifestyles and identities*. London: Routledge. (The New Rich in Asia Series.)
- Chua, Beng Huat dan Eddie Kuo. 1998. "The making of a new nation: Cultural construction and national identity in Singapore", dalam: Virginia R. Dominguez dan David Y.H. Wu (ed.), *From Beijing to Port Moresby: The politics of national identity and cultural policies*, him. 35-67. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Chudori, Leila S. 1990. "Setelah lahir TIM-TIM kecil", *Tempo*, 10 November, him. 91.
- Cohen, Margaret. 1991. "Theater: Dodging the censors in Indonesia", *The Wall Street Journal*, 15 Agustus.
- Colombijn, Freek. 2003. "When there is nothing to imagine: Nationalism in Riau", dalam: Peter J.M. Nas, Gerard A. Persoon dan Rivke Jaffe (ed.), *Framing Indonesian realities: Essays in symbolic anthropology in honour of Reimar Schefold*, him. 333-363. Leiden: KITLV Press. (Verhandeligen 209.)
- Coppel, Charles A. 1983. *Indonesian Chinese in crisis*. Kuala Lumpur: Oxford University Press. (Asian Studies Association of Australia, Southeast Asia Publications Series 8.)
- . 2002. *Studying ethnic Chinese in Indonesia*. Singapura: Singapore Society of Asian Studies. [Asian Studies Monograph Series 7.]



- Cribb, Robert. 1991. *Gangsters and revolutionaries: The Jakarta people's militia and the Indonesian Revolution 1945-1949*. N.p.: Asian Studies Association of Australia, Sydney: Allen and Unwin.
- (ed.) 1990. *The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali*. Clayton.VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 21.]
- Cribb, Robert dan Colin Brown. 1995. *Modern Indonesia: A history since 1945*. London: Longman. (The Postwar World.)
- Crouch, Harold A. 1978. *The army and politics in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Politics and International Relations of Southeast Asia.]
- . 1979. "Patrimonialism and military rule in Indonesia". *World Politics* 31: 571-587.
- . 2003. "Political update 2002: Megawati's holding operation", dalam: Edward Aspinall and Greg Fealy (ed.), *Local government and politics in Indonesia: Decentralisation and democratisation*, him. 15-34. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies. [Indonesia Update Series.]
- Cunningham, Clarke E. 1989. "Celebrating a Toba Batak national hero: an Indonesian rite of identity", dalam: Susan D. Russell dan Clarke E. Cunningham (ed.), *Changing lives, changing rites: Ritual and social dynamics in Philippine and Indonesian uplands*, him. 167-200. [Ann Arbor, MI): Center for South and Southeast Asian Studies, University of Michigan. [Michigan Studies of South and Southeast Asia 1.]
- Cunningham, Stuart. 1992. "The cultural policy debate revisited", *Meanjin* 51: 533-543.
- Curthoys, Ann. 1991. "Unlocking the academies: responses and strategies", *Meanjin* 2-3: 386-393.
- Damono, Sapardi Djoko. 1987. "Beberapa catatan tentang Kongres Kebudayaan Indonesia, II, dan III", dalam: Muhadjir (ed.), *Evaluasi dan strategi kebudayaan*, him. 1-21. Depok: Fakultas Sastra, Universitas Indonesia.
- Davidson, Jamie S. 2007. "Culture and rights in ethnic violence", dalam: David Henley dan Jamie S. Davidson (ed.), *The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*, him. 224-246. New York: Routledge. [Routledge Contemporary Southeast Asia Series 14.]
- Dean, Mitchell. 1991. *The constitution of government: Towards a genealogy of liberal governance*. London: Routledge.
- . 1994. *Critical and effective histories: Foucault's methods and historical sociology*. London: Routledge.
- . 1999. *Governmentality: Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1976. "Kebijaksanaan di bidang kebudayaan". *Warta Budaya* 1: 5-9.

- , 1984. *Pendidikan moral Pancasila, Sekolah Dasar Kelas J*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kcbudajaan. 1960. "Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kcbudajaan tentang dansa/musik Barat", *Pewarta PPK* 10: 60.
- Departemen Penerangan. 1974. *Rencana pembangunan lima tahun kedua 1974/75-1978/79*. Jakarta: Departemen Penerangan.
- Dewan Kesenian Jakarta. 1968. "Peresmian pusat kesenian Jakarta Timan Ismail Mar/uki". Jakarta: Dewan Kesenian Jakarta.
- Dewantara, Ki Hadjar. 1950a. "Kebudayaan dan pendidikan". *Indonesia* Edisi Khusus: 87-91.
- , 1950b. "Preadvis". *Indonesia* Edisi Khusus: 16-20.
- Dharta, A.S. 1952. "Prae-advis". *Indonesia* 3: 76-169.
- Dick, Howard. 1985. "The rise of a middle class and the changing concept of equity in Indonesia: An interpretation", *Indonesia* 39: 71-92.
- Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. 2001a. *Kerangka pemikiran aparaturnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Propinsi Jawa Barat*. Bandung: Propinsi Jawa Barat.
- , 2001 b. *Kencana strategik Dinas Kebudayaan dan Pariwisata*. Bandung: Propinsi Jawa Barat.
- , 2001 c. *Strategi pengembangan kebudayaan dan peningkatan daya apresiatif masyarakat terhadap kebudayaan*. Bandung: Propinsi Jawa Barat.
- Direktorat Kebudayaan. 1973. *Cultural policy in Indonesia*. Paris: Imprimerie des Presses Universitaires.
- , 1995. "Conclusions". Makalah, Pertemuan Internasional Ketiga Para Ahli tentang Borobudur, Borobudur, Jawa Tengah, Indonesia, 23-28 Januari.
- , 1987. *Memorandum akhir masa jabatan Direktur Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Prof. Dr. Haryati Soebadio) 1978-1987*. Jakarta: Direktorat Kebudayaan.
- , 1993. *Memorandum akhir masa jabatan Direktur Jenderal Kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Drs. C.B.P.H. Peoger) 1987-1993*. Jakarta: Direktorat Kebudayaan.
- , 1994. *Evaluasi pelaksanaan Repelita V, subsektor kebudayaan nasional dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa*. Jakarta: Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- , 1994/95. *Pembinaan dan pembangunan kebudayaan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

- . 1999a. *Laporan hasil evaluasi pelaksanaan program Direktorat Jenderal Kebudayaan tahun 1994/95 s.d. 1998/99*. Jakarta: Direktorat Kebudayaan.
- . 1999b. *Pelaksanaan program taman budaya: Laporan tahunan*. Jakarta: Departemen Kebudayaan dan Pariwisata.
- Direktorat Kesenian. 1997. *Petunjuk teknis pembinaan dan pengembangan kesenian di daerah*. Taman budaya. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Dirgantoro, W. 2006. "Double pressure: The Indonesian art world post-Pinkswing Park", *Broadsheet* 35: 206-209.
- Djajasoeminta, Agus. 1943. "Seni-roepa didalam soeasana Djawa baroe", *Djawa Baroe* 1: 8.
- Djohan, Bahder. 1952. "Pidato pembukaan Kongres Kebudayaan ke-II", *Indonesia* 3: 11-15.
- Domínguez, Virginia R. dan Sasha Su-Ling Welland. 1998. "Introduction: cultural(ist) articulations of national(ist) stakes", dalam: Virginia R. Domínguez dan David Y.H. Wu (ed.), *From Beijing to Port Moresby: The politics of national identity in cultural policies*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Drewes, G.W.J. 1961. "D.A Rinkes: A note on his life and work", *Bijdragen tot de Taah, Land-en Volkenkunde* 117: 417-435.
- DuBois, Marc. 1991. "The governance of the third world: A Foucauldian perspective on power relations in development", *Alternatives*, 16: 1-30.
- During, Simon. 1993. "Introduction", dalam: Simon During (ed.), *A cultural studies reader*, him. 1-28. London: Routledge.
- Editor. 1950a. "Kongres Kebudajaan", *Dc Locomotief*, 12 Agustus.
- . 1950b. "Perintis djalan", *Indonesia* Edisi Khusus: Lampiran 1.
- . 1951. "Akademi seni rupa di Jogjakarta", *Pewarta PPK* 1: 3-6.
- Effendi, Bisri. 1998. "Reyog Ponorogo: Kesenian rakyat dan sentuhan kekuasaan", *Masyarakat Indonesia* 2: 205-227.
- . 2001. "Institusi kesenian Jakarta: Semangat anti kiri dan dilema debirokratisasi", dalam: Wiranto Tirtosudarmo (ed.), *Kebijakan kebudayaan pada masa Orde Baru*. Jakarta: LIPI/Ford Foundation.
- Elmustian. 2001. "Dewan Kesenian Riau: Menggugat pusat, mendongkrak daerah", dalam: Wiranto Tirtosudarmo (ed.), *Kebijakan kebudayaan pada masa Orde Baru*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Kemasyarakatan dan Kebudayaan, I.IPI/Ford Foundation.
- Emmerson, Donald K. 1999. "Exit and aftermath: the crisis of 1997-8", dalam: Donald K. Emmerson (ed.), *Indonesia beyond Suharto: Polity, economy, society, transition*, him. 295-343. Armonk, NY: Sharpe.

- Encyclopaedic van Nederlandsch-Indië*. 1917. (Idisi kedua. Vol. 1). The Hague: Nijhoff, Leiden: Brill.
- Erb, Maribeth. 2005. "Shaping a 'new Manggarai': Struggles over culture and tradition in an Eastern Indonesian regency", *Asia Pacific Viewpoint* 46: 323-334.
- Eerde, Johan C. Van. 1928. "Omgang met inlanders", dalam: J.C. van Eerde, *Koloniale volkenkunde*. Amsterdam: De Bussy.
- Errington, Shelley. 1997. "The cosmic theme park of the Javanese", *RIS4A* 31: 7-35.
- Escobar, Arturo. 1984-85. "Discourse and power in development: Michel Foucault and the relevance of his work to the Third World", *Alternatives* 10: 377-400.
- Euromonitor. 2003. *Consumer lifestyles in Indonesia*. Singapura: Euromonitor.
- Fahmi, W. 2006. "NTT tolak aturan antipornografi". *Tempo Interaktif*, 29 Maret.
- Fanon, Frantz. 1963. *The wretched of the earth*. Kata Pengantar oleh Jean-Paul Sartre. Diterjemahkan oleh Constance Farrington. New York: Grove Press. (Aslinya diterbitkan sebagai *Les damnés de la terre*. Kata Pengantar oleh Jean-Paul Sartre. Paris: Maspéro, 1961.)
- . 1967. *Black skin, white masks*. Diterjemahkan oleh Charles Iam Markmann. New York: Grove Press. [Aslinya diterbitkan sebagai *Peau noire, masques blancs*. Paris: Éditions du Seuil, 1965.]
- Faly, Greg. 2000. "Islamic politics: A rising or declining force?" Makalah, Rethinking Indonesia Conference, Melbourne, 4-5 Maret.
- . 2001. "Parties and parliament: serving whose interests?", dalam: Grayson J. Lloyd dan Shannon L. Smith (éd.), *Indonesia today Challenges of history*, him. 97-111. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies. [Indonesia Assessment Series 7.]
- Feith, Herbert. 1962. *The decline of constitutional democracy in Indonesia*. Kata Pengantar oleh George McT. Kahin. Ithaca. NY: Cornell University Press.
- . 1967. "Dynamics of Guided Democracy", dalam: Ruth T. McVey (éd.), *Indonesia*, him. 309-409. New Haven, CT: Southeast Asia Studies, Yale University.
- . 1968a. "Indonesia's search for a political format", *Australia's Neighbours* Mei-Juni.
- . 1968b. "Suharto's search for a political format", *Indonesia* 6: 88-105.
- . 1994. "Constitutional democracy: How well did it function?", dalam: David Bourchier dan John Legge (ed.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, him. 16-25. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 31.]
- Feith, Herbert dan Lance Castles (ed.) 1970. *Indonesian political thinking 1945-1965*. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Asian Literature Program of the Asia Society, New York.]

- Florida, Richard. 2002. *The rise of the creative class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Foley, Kathy dan I Nyoman Sumandhi. 1994. "The Bali Arts Festival: An interview with I Nyoman Sumandhi", *Asian Theatre Journal* 2: 275-289.
- Foucault, Michel. 1972. *The archaeology of knowledge*. Diterjemahkan dari bahasa Perancis oleh A.M. Shcri dan Smith. London: Routledge. [Aslinya diterbitkan sebagai *l'archéologie du savoir*. Paris: Gallimard, 1969.]
- . 1980. "Truth and power", dalam: Colin Gordon (ed.), *Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977*. Diterjemahkan dari Bahasa Perancis oleh Colin Gordon. Brighton: Harvester Press.
- . 1982. "The subject and power", dalam: Hubert L Dreyfus dan Paul Rabinow (ed.), *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. Dengan Epilog oleh Michel Foucault, him. 209-226. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1990. *The history of sexuality. Vol I: An introduction*. Diterjemahkan dari Bahasa Perancis oleh Robert Hurley. London: Penguin. [Aslinya diterbitkan sebagai *Histoire de la sexualité. Vol I: Li volonté de savoir*. Paris: Gallimard, 1976.]
- . 1991. "Governmentality", dalam: Graham Burchell, Colin Gordon dan Peter Miller (éd.), *77k- Foucault effect: Studies in governmentality*, him. 87-104. London: Harvester Wheatsheaf.
- . 1997. *The essential works 1954-1984*. Vol. 1. New York: New Press.
- Foulcher, Keith. 1980. *Pujangga Baru: Literature and nationalism in Indonesia, 1933-1942*. Adelaide: Flinders University. [Asian Studies Monograph 2.J]
- . 1986. *Social commitment in literature and the arts: The Indonesian Institute of Peoples' Culture" 1950-1965*. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 15.]
- . 1987. "Sastera konteksual. recent developments in Indonesian literary politics", *RIMA* 21: 6-28.
- . 1990. "The construction of an Indonesian national culture: patterns of hegemony and resistance", dalam: Arief Budiman (ed.), *State and civil society in Indonesia*, him. 301-320. Clayton, V.I.C: Centre of South East Asian Studies, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 22.]
- . 1993a. "The early fiction of Pramoedya Ananta Toer". dalam: D.M. Roskies (ed.), *Text/politics in island Southeast Asia: Essays in interpretation*, him. 191-220. Athens, OH: Center for International Studies, Ohio University. [Monographs in International Studies, Southeast Asia Series 91.]
- . 1993b. "Literature, cultural politics and the Indonesian revolution", dalam: D.M. Roskies (ed.), *Text/politics in island Southeast Asia: Essays in interpretation*, him. 221-256. Athens, OH: Center for International Studies, Ohio University. [Monographs in International Studies, Southeast Asia Series 91.]

- . 2004. *Community and the metropolis: Lenong, Nyai Dasima and the New Order*. Melbourne: Asia Research Institute. [Working Paper Series 20.]
- Furnivall, J.S. 1967. *Netherlands India: A study of plural economy*. Dengan Kata Pengantar oleh A.C.D. de Graeff. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ganasidi, Dwi-Warsa 1971. *Dwi-Warsa Ganasidi, lembaga seni pedalangan Indonesia, Djawa Tengah dan D.L.Jogjakarta*. Semarang: Dwi-Warsa Ganasidi.
- Cans, Herbert J. 1974. *Popular culture and high culture: An analysis and evaluation of taste*. New York: Basic Books.
- Garcia Canelini, Nestor. 2000. "Cultural policy options in the context of globalization", dalam: Gigi Bradford, Michael Gary dan Glen Wallach (ed.), *The politics of culture: Policy perspectives for individuals, institutions, and communities*, him. 302-326. New York: New Press.
- Garnham, Nicholas. 1987. "Concepts of culture: public policy and the culture industries", *Cultural Studies* 1: 23-37.
- Geertz, Clifford. 1972. "Afterword: The politics of meaning", dalam: Claire Holt (ed.), *Culture and politics in Indonesia*, him. 319-335. London: Cornell University-Press.
- Geertz, Hildred. 1963. "Indonesian cultures and communities", dalam: Ruth T. McVey (ed.), *Indonesia*. New Haven, CT: Southeast Asia Studies, Yale University.
- Gelling, Peter. 2008. "Indonesia passes anti-pom bill: Opponents fear effects on diversity and women's rights", *International Herald Tribune*, 31 Oktober.
- Gerke, Solvay. 2000. "Global lifestyles under local conditions: The new Indonesian middle class", dalam: Chua Beng Huat (ed.), *Consumption in Asia: Lifestyles and identities*, him. 135-158. London: Routledge. [The New Rich in Asia Series.]
- Godley, Michael R. dan Grayson J. Lloyd (ed.) 2001. *Perspectives on the Chinese Indonesians*. Adelaide: Crawford.
- Gondomono. R. dan Sal Murgiyanto. 1994. "Yayasan Kesenian Jakarta", dalam: Sal Murgiyanto (ed.), *25 tahun TIM*, him. 59-65. Jakarta: Yayasan Kesenian Jakarta.
- Goodman, Grant K. 1991. "Introduction", dalam: Grant K. Goodman (ed.), *Japanese cultural policies in Southeast Asia during World War II*, him. 1-6. New York: St. Martin's Press.
- Gordon. Andrew. 2003. *A modern history of Japan*. New York: Oxford University Press.
- Gordon, Colin. 1991. "Governmental rationality: an introduction", dalam: Graham Burchell, Colin Gordon dan Peter Miller (ed.). *The Foucault effect: Studies in governmentality*, him. 1-51. Chicago: Chicago University Press.
- Goto, Kenichi. 1997. "Modern Japan and Indonesia: The dynamics and legacy of wartime rule", *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 152-4: 14-30.

- [Edisi khusus yang diedit oleh Peter Post dan Elly louwen-Bouwsma, "Japan, Indonesia and the war: Myths and realities".]
- Gouda, Prances. 1995. *Dutch culture overseas: Colonial practice in the Netherland Indies, 1900-1942*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- . 2000 "Mimicry and projection in the colonial encounter: The Dutch East Indies/Indonesia as experimental laboratory, 1900-1942", *Journal of Colonialism and Colonial History* 1.
- Grace, Helen. 1991. "Eating the curate's egg: Cultural studies for the nineties", *West* 3:46-49.
- Groenendad, Clara van dan Victoria M. 1985. *The dalang behind the wayang: The role of the Surakarta and the Yogyakarta dalang in Indonesian-Javanese society*. Foris: Dordrecht. [KITLV, Verhandeligen 114.]
- Gunawan, Anton H. dan Reza Y. Siregar. 2009. "Survey of recent developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 45-1: 9-38.
- Guritno, Sri dan Lindyastuti Setiawati. 2000. *Yogya selayang pandang*. Jakarta: Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan Nasional. [Seri Pengenalan Budaya Nusantara.]
- Gurning, Elizabeth T. dan Amurwani D. Lestariningsih. 2000. *Bumi Sriwijaya*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Hadiz, Vedi R. dan Daniel Dhakidae. 2005. "Introduction", dalam: Vedi R. Hadiz dan Daniel Dhakidae (ed.), *Social science and power in Indonesia*, him. 1-29. Jakarta: Equinox Publishing, Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Halim, Amran. 1976. "Fungsi politik bahasa nasional", *Warta Budaya* 1: 10-14.
- Halim H.D. 2000. "Letter from Makassar", *Inside Indonesia* 64.
- Harmidjojo, Santoso, Soepardjo Adikocsocmo, Ukun Surjaman, Singgih Wibisono, Harsojo dan Sukmono. 1972. *Kebudayaan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Harnish, David. 2007. "'Digging\* and 'upgrading': Government efforts to 'develop' music and dance in Lombok. Indonesia", *Asian Music* 38: 61-87.
- Hartley, John. 1999. *Uses of television*. London: Routledge.
- Hartley, John (ed.) 2005. *Creative industries*. Maiden, MA: Blackwell.
- Hatley, Barbara. 1994. "Cultural expression", dalam: Hal Hill (ed.), *Indonesia's New Order: The dynamics of socio-economic transformation*, him. 216-266. Sydney: Allen and Unwin.
- Hatta, Mohammed. 1949. "Letter to Jaime Torres Bodet, Director-General UNESCO", dalam: Jaime Torres Bodet (ed.) (X07.2 11 (910) ed.). Paris.
- . 1950. "Pidato Wakil President", *Indonesia Edisi Khusus*: 14-16.

- Hefner, Robert W. 1987. "The politics of popular art: Tayuban dance and culture change in East Java", *Indonesia* 43: 75-94.
- . 1998. "Markets and justice for muslim Indonesians", dalam: Robert Hefner (ed.), *Market cultures: Society and morality in the new Asian capitalism*, him. 224-256. Sydney: Allen and Unwin.
- Hellman, Jörgen. 1999. *Longser Antar Pulau: Indonesian cultural politics and the revitalisation of traditional theatre*. Disertasi PhD, Department of Social Anthropology. Göteborg.
- Henley, David dan Jamie S. Davidson. 2007. "Introduction: Radical conservatism - the protean politics of adat", dalam: David Henley dan Jamie S. Davidson (ed.). *The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*, him. 1-49. New York: Routledge.
- Herman, V.J. 1976. "Museum, tata pameran dan sistem penggunaan cahaya", *Warta Budaya* 1: 36-39.
- Heryanto, Ariel. 1988. "The development of development", *Indonesia* 46: 1-24.
- . 1998. "Ethnic identities and erasure: Chinese Indonesians in public culture", dalam: Joel S. Kahn (ed.), *Southeast Asian identities: Culture and the politics of representation in Indonesia, Malaysia, Singapura, and Thailand*, him. 95-114. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- . 1999. "The years of living luxuriously: Identity politics of Indonesia's new rich", dalam: Michael Pinches (ed.), *Culture and privilege in capitalist Asia*, him. 159-187. London: Routledge. [The New Rich in Asia Series.]
- . 2005. "Ideological baggage and orientations of the social sciences in Indonesia", dalam: Vedi R. Hadiz and Daniel Dhakidae (ed.), *Social science and power in Indonesia*, him. 57-90. Jakarta: Equinox Publishing, Singapore Institute of Southeast Asian Studies. (Celebrating Indonesia.)
- Hill, David T. 1984. *Who's left? Indonesian literature in the early 1980s*. Clayton, VIC: Department of Indonesian and Malay, Monash University. (Centre of Southeast Asian Studies, Working Papers 33.)
- . 1993. "The two leading institutions': Taman Ismail Marzuki and Horison", dalam: Virginia Matheson Hooker (ed.), *Culture and society in New Order Indonesia*, him. 245-262. Kuala Lumpur: Oxford University. [South-East Asian Social Science Monographs.]
- . 1994. *The press in New Order Indonesia*. Nedlands: University of Western Australia Press. [Asia Papers 4.]
- Hill, Hal. 1994. "Economy", dalam: Hal Hill (ed.), *Indonesia's New Order: The dynamics of socioeconomic transformation*, him. 54-122. Sydney: Allen and Unwin.



- . 2000. *The Indonesian economy*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press. [Edisi pertama 1996.]
- Hindcs, Barry. 1996. *Discourses of power: From Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell.
- . 2001. "The liberal government of unfreedom", *Alternatives* 26: 93-111.
- Hoemardani, S.D. 1960. "Kesenian kita dalam persoalan kepribadian Nasional". Makalah, Musjawarah I Sekitar Arti Kepribadian Nasional, Salatiga.
- Hoggart, Richard. 1972. *The uses of literacy*. Harmondsworth: Penguin.
- Holt, Claire. 1967. *Art in Indonesia: Continuities and change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hooker, Virginia Matheson dan Howard Dick. 1993. "Introduction", dalam: Virginia Matheson Hooker (ed.), *Culture and society in New Order Indonesia*, him. 1-23. Kuala Lumpur: Oxford University Press. (South-East Asian Social Science Monographs.)
- Hoskins, Janet. 1987. "The headhunter as hero: Local traditions and their reinterpretation in national history", *American Ethnologist*, 14: 605-622.
- Hough, Brett Warren. 2000. *The College of Indonesian Performing Arts. Denpasar: Nation, state and the performing arts in Bali*. Disertasi PhD, Monash University. Melbourne.
- Hull, Tercnce H. 1994. "Fertility decline in the New Order period: The evolution of population policy 1965-90", dalam: Hal Hill (ed.), *Indonesia's New Order: The dynamics of socioeconomic transformation*, him. 123-145. Sydney: Allen and Unwin.
- Illich, Ivan. 1969. "Outwitting the 'developed' countries". *New York Review of Books*, 6 November.
- Imran, Ahda. 2000. "Berpikir tentang dewan kesenian". *Pikiran Rakyat*, 16 April.
- Ismail, Taufiq. 1968. "Editorial", *Horison*.
- Jackson, Karl D. 1978. "The political implications of structure and culture in Indonesia", dalam: Karl D. Jackson dan Lucian W. Pye (ed.), *Political power and communications in Indonesia*, him. 23-45. Berkeley, CA: University of California Press.
- Jackson, Karl D. dan Lucian Pye. 1978. *Political fyower and communications in Indonesia*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Jameson, Frederic. 1993. "On 'cultural studies'", *Social Text* 11: 17-52.
- Jaringan Kerja Budaya. 1999. *Menentang peradaban: pelarangan buku di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Jones, Tod. 2002. "National culture, local concerns: debating otonomi daerah", dalam: Minako Sakai (ed.), *Beyond Jakarta: Regional autonomy and local society in Indonesia*, him. 59-79. Adelaide: Crawford House.

- . 2008. "Bomb the base in the bus: Public transport as intersections of a local popular culture in Padang, Indonesia", *Continuum* 22: 127-139.
- . 2012. "Indonesian Cultural Policy in the Reform Era". *Indonesia*: 147-176.
- Kanahele, George S. 1967. *The Japanese occupation of Indonesia: Prelude to independence*. Disertasi PhD, Cornell University, Cornell.
- Kant, Immanuel. 1987. *Critique of judgement*. Diterjemahkan oleh Werner S. Pluhar. Kata Pengantar oleh Mary J. Gregor. Indianapolis: Hackett. [Aslinya diterbitkan sebagai *Critik der Urtheilskraft*, Berlin: Lagarde, 1790.]
- Karyono, J.S. 1953. "Usaha kebudayaan di Jawa Timur", *Budaya* 2: 33.
- Kimmen, Eduard. 1981. *Indonesian publishing: Economic organizations in a langganan society*. Baarn: Hollandia.
- Kirdjomuljo (ed.). 1953. *Bara api kesusasteraan Indonesia: Chairil Anwar. Memperingati hari 28 April 1949*. Jogjakarta: Bagian Kesenian, Djawatan Kebudayaan, Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan.
- Kitley, Philip. 2000. *Television, nation, and culture in Indonesia*. Athens, OH: Centre for International Studies, Ohio University. [Research in International Studies, Southeast Asia Series 104.]
- Klinken, Gerry van. 1999. "How a democratic deal might be struck", dalam: Arief Budiman, Barbara Hatley dan Damien Kingsbury (ed.), *Reformasi: Crisis and change in Indonesia*, him. 59-67. Clayton, VIC: Monash Asia Institute, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 50.]
- . 2001a. "The battle for history after Suharto: beyond sacred dates, great men and legal milestones". *Critical Asian Studies*, 33: 323-350.
- . 2001b. "The coming crisis in Indonesian area studies". *Journal of Southeast Asian Studies* 32: 263-268.
- . 2001c. "Indonesia's new ethnic elite", <http://www.knaw.nl/indonesia/transition/workshop/chapter4vanklinken.pdf> (diakses 1-6-2003).
- . 2007. "Return of the sultans: The communitarian turn in local politics", dalam: David Henley dan Jamie S. Davidson (ed.), *The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*, him. 149-169. New York: Routledge. (Routledge Contemporary Southeast Asia Series 14.)
- . 2008. "Indonesian politics in 2008: The ambiguities of democratic change". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 44-3: 365-381.
- Kluckholm, Florence dan Fred Strodtbeck. 1961. *Variations in value orientation*. Evanston, IL: Row, Peterson.

- Koentjaraningrat. 1999. "Aneka warna manusia dan kebudayaan Indonesia dalam pembangunan", dalam: Koentjaraningrat (ed.), *Manusia dan kebudayaan di Indonesia*, him. 374-395. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- . 2000. *Kebudayaan mentalitas dan pembangunan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kono, Takeshi. 1942. "Meneropong latihan meloekis", *Keboedajaan Timoer* 1: 21-22.
- . 1943. "Poesat keboedajaan melangkah", *Djawa Baroe* 1: 8-10.
- Krissantono. 1991. "Ali Moertopo di atas panggung Orde Baru", *Prisma*, Edisi Khusus 20Tahun Prisma: 136-157.
- Kurasawa, Aiko. 1988. *Mobilisation and control: A study of social change in rural Java*. Disertasi PhD, Cornell University.
- . 1990. "Marilah kita bersatu! Japanese propaganda in Java 1942-45", dalam: K.M. de Silva, Sirima Kiribamune dan C.R. de Silva (ed.), *Asian panorama: Essays in Asian history, past and present*. New Delhi: Vikas.
- . 1991. "Films as propaganda media on Java under the Japanese, 1942-45", dalam: Grant K. Goodman (ed.), *Japanese cultural policies in Southeast Asia during World War II*, him. 36-92. New York: St. Martin's Press.
- Kusnadi. 1990. "The era of the Japanese occupation and early republic", dalam: Mochtar Kusuma-Atmadja (ed.), *Streams of Indonesian art from the prehistoric to contemporary*, him. 83-89. Bandung: Committee of Festival of Indonesia.
- Kwok, Kian-Woon dan Kcc-Hong Low. 2002. "Cultural policy and the city-state: Singapore and the new Asian renaissance", dalam: Diana Crane, Nobuko Kawashima dan Kenichi Kawasaki (ed.), *Global culture: Media, arts, policy and globalization*, him. 149-168. New York: Routledge.
- Landry, Charles dan Franco Biancini. 1995. *The creative city*. London: Demos and Comedia.
- Lebra, Joyce C. 1975. "Introduction", dalam: Joyce C. Lebra (ed.), *Japan's greater East Asia coprosperity sphere in World War II: Selected readings and documents*, him. ix-xxi. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Legge, J.D. 1972. *Sukarno: A political biography*. London: Allen Lane, Penguin Press.
- . 1977. *Indonesia*. F.disi kedua. Sydney: Prentice-Hall. [F.disi pertama 1965.]
- Leigh, Barbara. 1991. "Making the Indonesian state: The role of school texts", *RIMA* 25:17-43.
- Leirissa, R.Z. dan M. Soenjata Katartadarmadja. 1984. *Biografi para pejabat utama Departemen Pendidikan dan Kebudayaan sejak masa Orde Baru*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional.

- Lembaga Seniman Budayawan Muslim Indonesia. 1963. *Program kerdja lembaga seniman budayawan Muslimin Indonesia pemimpin daerah Riau di Pekanbaru*. Pekanbaru: Cabang Lesbumi Sedaerah Riau.
- Lev, Daniel S. 1966. *The transition to Guided Democracy: Indonesian politics, 1957-1959*. Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project Monograph Series.
- . 1985. "Colonial law and the genesis of the Indonesian state", *Indonesia* 40: 57-74.
- . 1990. "Intermediate classes and change in Indonesia: some initial reflections", dalam: Richard Tanter dan Kenneth Young (ed.), *The politics of middle class Indonesia*, him. 25-48. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 19.]
- . 1994. "On the fall of the parliamentary system", dalam: David Bourchier dan John Legge (ed.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, him. 39-42. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. (Monash Papers on Southeast Asia 31.)
- Li, Tania. 1999. "Compromising power: Development, culture, and rule in Indonesia", *Cultural Anthropology* 14: 295-322.
- Liddle, R. William. 1973. "Modernizing Indonesian politics", dalam: R. William Liddle (ed.), *Political participation in modern Indonesia*, him. 177-206. [New Haven, CT]: Yale University. [Southeast Asia Studies 19.]
- Lindsay, Jennifer. 1995. "Cultural policy and the performing arts in Southeast Asia". *Rijdragen tot de Taal-, Lmd-en Volkenkunde*, 151: 656-671.
- LIPI. 1971. *Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*. Jakarta: LIPI.
- LOK. 2004. "Kementerian Budpar diharapkan tetap dipertahankan", *Kompas*, 12 Maret.
- MacIntyre, Andrew. 1990. *Business and politics in Indonesia*. Sydney: Asian Studies Association of Australia.
- Mack, Dieter. 2001a. *Musik kontemporer dan persoalan interkultural*. Bandung: arti. line.
- . 2001b. *Pendidikan musik: antara harapan dan realitas*. Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia and Masyarakat Seni Pertunjukan Indonesia.
- Mackie, Jamie. 1994. "Inevitable or avoidable? Interpretations of the collapse of Parliamentary Democracy", dalam: David Bourchier and John Legge (ed.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, him. 26-38. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 31.]
- . 2005. *Bandung 1955: Non-alignment and Afro-Asian solidarity*. Singapura: Didier Millet.
- . 1976. (ed.) *The Chinese in Indonesia: Five essays*. Melbourne: Nelson.

- Mackie, Jamie dan Andrew MacIntyre. 1994. "Politics", dalam: I lal I lili (ed.), *Indonesia 's New Order: The dynamics of socio-economic transformation*, him. 1-53. Sydney: Allen and Unwin.
- Maier, Henk M.J. 1987. "Chairil Anwar's heritage: The fear of stultification - Another side of modern Indonesian literature", *Indonesia* 43: 1-29.
- . 1993. "From heteroglossia to polyglossia: The creation of Malay and Dutch in the Indies", *Indonesia* 56: 37-65.
- . 1996. "Introduction", dalam: John H. McGlynn (ed.), *To love to wander The poetry of Sitor Situmorang*. Jakarta: Lontar Foundation.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. 1970. "The Political Manifesto as a general program of the Revolution", dalam: Herbert Feith dan Lance Castles (ed.), *Indonesian political thinking 1945-1965*, him. 109-111. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. 1999. *Garis-garis besar haluan negara 1999-2004*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Malaon, Tuti Indra, Afrizal Malna dan Bambang Dwi (ed.) 1986. *Menengok tradisi: Sebuah alternatif bagi teater modern*. Jakarta: Dewan Kesenian Jakarta.
- Malley, Michael S. 2003. "Indonesia in 2002", *Asian Survey* 43: 135-146.
- MAM. 2003. "Rekomendasi Kongres Kebudayaan agak emosional", *Kompas*, 24 Oktober.
- Mangunpranoto, Sarino. 1956. "Pidato Menteri di Konferensi PPK", *Pewarta PPK* 6:599-617.
- Mangunsarkoro, Ki. 1950. "Kebudayaan dan pembangunan masyarakat", *Indonesia* Edisi Khusus: 29-31.
- Mantra, Ida Bagus. 1970. "Sambutan Dirckur Jendral Kebudayaan pada Musjawarah Kerja Nasional I", *Warta Budaya* 2: 4-5.
- . 1978. *Memorandum akhir masa jabatan Direktur Jenderal Kebudayaan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Maulana, Soni Farid. 2001. "KIBS masih kekurangan dana". *Pikiran Rakyat*. 19 July: 17.
- Maulana, Soni Farid dan Ahda Imran. 2000. "Sarasehan reposisi Taman Budaya Jawa Barat: Fleksibilitas, network, gula dan semut", *Pikiran Rakyat*, 9 November.
- McBride, Sean dan Colleen Roach. 1994. "The new international information order", dalam: George Gerbner, Hamid Mowlana dan Kaarie Nordenstreng (ed.), *The global media debate: Its rise and fall*. New Jersey: Ablex Corporation.
- McGuigan, Jim. 1996. *Culture and the public sphere*. London: Routledge.
- McIntyre, Angus. 1972. "Divisions and power in the Indonesian National Party, 1965-1966", *Indonesia* 13: 183-210.

- McVey, Ruth T. 1986. "The wayang controversy in Indonesian communism", dalam: Mark Ilobart dan Robert H. Taylor (ed.). *Context, meaning and power in Southeast Asia*, him. 21-51. Ithaca. NY: Southeast Asia Program, Cornell University. (Studies on Southeast Asia.)
- . 1990. "Teaching modernity: The PKI as an educational institution", *Indonesia* 50:5-27.
- . 1994. "The case of the disappearing decade", dalam: David Bouchier dan John Leggc(ed.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, him. 3-15. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 31.]
- Mictzner, Marcus. 2009. "Indonesia in 2008: Yudhoyono's struggle for reelection", *Asian Survey* 49: 146-155.
- Mihardja, Achdiat. 1960. "Sidang pleno kc-IV. Prasaran kc-5". Makalah, Musjawarah I sekitar arti kepribadian nasional, Salatiga.
- . 1998. (ed.) *Polemik kebudayaan: Pokok pikiran St. Takdir Alisjahbana, Sanusi Pane, Dr. Purbatjaraka, Dr. Soetomo, Tjindarbumi, Adinegoro, Dr. M. Amir, Ki Hajar Dewantara*. Cetakan 3. Jakarta: Balai Pustaka. (Edisi pertama 1948.)
- Mill, John Stuart. 1977. "Considerations on representative government", dalam: J.M. Robson (ed.), *Collected works of John Stuart Mill*. Toronto: University of Toronto Press.
- Miller, Toby. 1998. *Technologies of truth: Cultural citizenship and the popular media*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Miller, Toby dan George Yudice. 2002. *Cultural policy*. London: Sage.
- Millie, Julie dan Agus Ahmad Safei. 2010. "Religious Bandung". *Inside Indonesia*, 100.
- Moertopo, Ali. 1973. *Akselerasi modernisasi pembangunan 25 tahun: Dasar-dasar pemikiran*. Jakarta: Yayasan Proklamasi. Centre for Strategic and International Studies.
- . 1978. *Strategi kebudayaan*. Jakarta: Yayasan Proklamasi, Centre for Strategic and International Studies.
- Mohamad, Goenawan. 1988. *The "Cultural Manifesto" affair: Literature and politics in Indonesia in the 1960s<sup>1</sup>. A signatory's view*. Clayton, VIC: Monash University. (Centre of Southeast Asian Studies, Working Paper 45.)
- . 1993. *Kesusastaan dan kekuasaan*. Jakarta: Pustaka Firdaus.
- . 1998. "Surat untuk Edi Sedyawati", *Tempo* 44, 2 Januari.
- Morfit, Michael. 1981. "Pancasila: The Indonesian state ideology according to the New Order government", *Asian Survey* 21.
- Mortimer, Rex. 1973. "From Ball to Arndt: The liberal impasse in Australian scholarship on Southeast Asia", dalam: Rex Mortimer (ed.), *Showcase state: The illusion*

- of Indonesia 's"accclerated modernisation", him. 101-130. Sydney:- Angus and Roberston.
- Muis, Abdul. 1928. *Salah asoehan*. Weltevreden: Balai Poestaka. Tiga jilid.
- Murgiyanto, Sal. 1994a. "Perjalanan Taman Ismail Mar/uki", dalam: Sal Murgiyanto (ed.), *25 tahun TIM*, him. 66-75. Jakarta: Yayasan Kesenian Jakarta.
- . 1994b. (ed.) *25 tahun TIM*. Jakarta: Yayasan Kesenian Jakarta.
- Murray, Alison J. 1991. *No money, no honey, a study of street traders and prostitutes in Jakarta*. Singapura: Oxford University Press.
- Mustappa, Abdullah. 2001. "Budaya rekomendasi". *Pikiran Rakyat*, 15 November.
- NAR. 2002a. "Akademi Jakarta bentuk Tim Revisi AD-ART DKJ", *Kompas*, 12 Oktober.
- . 2002b. "Anggota baru Akademi Jakarta akhirnya terbentuk", *Kompas*, 27 November.
- Narangoa, Li dan Robert Cribb. 2003. "Japan and the transformation of national identitiesin Asia in the imperial era", dalam: Li Narangoa dan Robert Cribb (ed.). *Imperial Japan andnational identities in Asia, 1895-1945*, him. 1-22. London: Routledge Curzon. [NIAS Studies in Asian Topics 31.]
- Niel, Robert van. 1960. *The emergence of the modern Indonesian elite*. The Hague: Van Hoeve.
- Noor, Acep Zamzam. 2001. *Dongeng dari negeri sembako*. Yogyakarta: Aksara Indonesia.
- Okasaki, Seizaburo. 1943. "Pemboekaan resmi kantor Poesat Keboedajaan", *Asia Raya*, 19 April.
- Pane, Armijn. 1950. "Rapat ke-V", *Indonesia* Edisi Khusus: 91.
- Pane, Sanusi. 1965. *Sedjarah Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Pangaribuan, Robinson. 1995. *The Indonesian State Secretariat 1945-1993*. Diterjemahkan oleh Vcdi R. Hadiz. Dengan Kata Pengantar oleh Richard Robison. Perth: Asia Research Centre on Social. Political and Economic Change. Murdoch University.
- Parker, Lynnette. 1992. "The creation of Indonesian citizens in Balinese primary schools", *RIMA* 26: 42-70.
- . 2003. *From subjects to citizens: Balinese villagers in the Indonesian nation-state*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press. [Democracy in Asia Series 9.]
- Pcmberston, John. 1994a. *On the subject of "Java"*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . 1994b. "Recollections from 'Beautiful Indonesia' (somewhere beyond the postmodern)", *Public Culture*, 6: 241-262.
- Pemimpin Proyek Pengkajian dan Pembinaan Nilai-Nilai Budaya Jakarta. 2001. *Seri pelangi nusantara*. Jakarta: Direktorat Kebudayaan.

- Philpott, Simon. 2000. *Rethinking Indonesia: Postcolonial theory, authoritarianism and identity*. London: Macmillan.
- Picard, Michel. 1997. "Cultural tourism, nation-building, and regional culture: the making of a Balinese identity", dalam: Michel Picard dan Robert E. Wood (ed.), *Tourism, ethnicity, and the state in Asian and Pacific societies*, him. 181-214. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- . 1999. "The discourse of *kebaliarr*: transcultural constructions of Balinese identity", dalam: Rachel Rubinstei dan Linda H. Connor (ed.), *Staying local in the global village: Bali in the twentieth century*, him. 14-49. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Pinches, Michael (ed.). 1999. *Culture and privilege in capitalist Asia*. London: Routledge. (The New Rich in Asia Series.)
- Pranata. 1959. *Ki Hadjar Dewantara, perintis perjuangan kemerdekaan Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Prawirohardjo.Surwono. 1952. "Nota tentang pembentukan 'Madjelis Ilmu Pengetahuan Nasional'", *Pewarta PPK* 2: 35.
- Prijono. 1958a. "Kesenian untuk kesentosaan dan kebahagiaan kita bersama", *Pewarta PPK* 8: 10-14.
- . 1958b. "Moral nasional adalah tjinta bangsa dan tanah-air", *Pewarta PPK* 5: 5-6.
- . 1960. "Sambutan untuk musjawarah". Makalah, Musjawarah I sekitar arti kepribadian nasional, Salatiga.
- . 1963. "Tugas pekerdja kesenian", *Budaja* 90-107.
- . 1964. "Politik pendidikan dan kebudayaan Dep. PPK", *Pewarta PPK* 12: 25.
- . 1970. "Nation building and education", dalam: Herbert Feith dan Lance Castles (ed.), *Indonesian political thinking 1945-1965*, him. 327-330. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Asian Literature Program of the Asia Society. New York.]
- Purbopranoto, Kuntjoro. 1950. "Kebudayaan dan pembangunan negara", *Indonesia* Edisi Khusus: 32-44.
- . 1952. "Organisasi kebudayaan", *Indonesia* 3: 386-400.
- Pye, Lucian dan Sidney Verba. 1965. *Political culture and political development*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rabinow, Paul. 1989. *French modern: Norms and forms of the social environment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ramage, Douglas E. 1995. *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the ideology of tolerance*. London: Routledge.



- Reid, Anthony. 1979. "The nationalist quest for an Indonesian past", dalam: Anthony Reid dan David Marr (ed.), *Perceptions of the past in Southeast Asia*. Singapura: Heinemann. (Southeast Asia Publications Series 4.)
- . 1980. "Indonesia: from briefcase to samurai sword", dalam: Alfred W. McCoy (ed.). *Southeast Asia under Japanese occupation*, him. 16-30. New Haven, CT: Yale Center for International and Area Studies. Yale University Southeast Asia Studies. [Monograph Series 22.]
- . 2005. *An Indonesian frontier: Aceh and other histories of Sumatra*. Singapura: Singapore University Press.
- Ricklefs, M.C. 2001. *A history of modern Indonesia since c. 1200*. Idisi Ketiga. Basingstoke: Palgrave. (Edisi pertama 1981.)
- Ridwan, Juniarso. 2000. "Masih perlukah dewan kesenian di era otonomi daerah?", *Pikiran Rakyat*, 26 Oktober.
- Rigg, Jonathan, Anna Allott, Rachel Harrison dan Ulrich Kratz. 1999. "Understanding languages of modernisation: a Southeast Asian view", *Modern Asian Studies* 33: 581-602.
- Rinkes, D.A. 1923. "Volkslectuur", dalam: *Gedenkboek van Nederlandsch-Indië: Ter gelegenheid van het regeringsjubileum van H.M. de Koningin, 1898-1923*. Batavia/Leiden: Kolff.
- Robison, Richard. 1986. *Indonesia: The rise of capital*. Sydney: Allen and Unwin.
- . 1996. "The middle class and the bourgeoisie in Indonesia", dalam: Richard Robison dan David S.G. Goodman (ed.), *The new rich in Asia: Mobile phones, McDonalds and middle-class revolution*, him. 79-101. London: Routledge. [The New Rich in Asia Series.]
- Robison, Richard dan David S.G. Goodman. 1996. "The new rich in Asia: Economic development, social status and political consciousness", dalam: Richard Robison dan David S.G. Goodman (ed.), *The new rich in Asia: Mobile phones, McDonalds and middle-class revolution*, him. 1-16. London: Routledge. [The New Rich in Asia Series.]
- Robison, Richard dan Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. London: Routledge Curzon. [Routledge Curzon/City University of Hong Kong, Southeast Asian Studies 3.]
- Rodgers, Susan. 2003. "Folklore with a vengeance: A Sumatran literature of resistance in the colonial Indies and New Order Indonesia", *Journal of American Folklore* 116: 129-158.
- Romli, H.M. Usep. 2000. "Komunitas budaya di Bandung", *Pikiran Rakyat*, 29 April.
- Rose, Nikolas. 1996a. "Governing 'advanced' liberal democracies", dalam: Andrew Barry, Thomas Osborne dan Nikolas Rose (ed.), *Foucault and political*

- reason: *Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*, him. 37-64. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1996b. *Inventing ourselves: Psychology, power, and personhood*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosidi, Ajip. 1974. *Taman Ismail Marzuki*. Jakarta: Gafika Jaya.
- . 2001. "Mengapa KIBS?". Makalah, Konferensi Internasional Budaya Sunda, Bandung.
- Said, Edward W. 1993. *Culture and imperialism*. London: Chatto and Windus.
- Saini, K.M. 2000. "Perlukah dewan kesenian itu?", *Pikiran Rakyat*. 26 Oktober.
- Sakai, Minako. 2003. "The privatisation of Padang Cement: regional identity and economic hegemony in the new era of decentralisation", dalam: Edward Aspinall dan Greg Fealy (ed.), *Local power and politics in Indonesia: Decentralisation & democratisation*, him. 148-162. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies. (Indonesia Update Series.J
- Saleh, Bujung. 1952. "Organisasi kebudayaan", *Indonesia* 3: 458-459.
- Sarjono, Agus R. (ed.) 1999. *Pembebasan budaya-budaya kita: Sejumlah gagasan di tengah Taman Ismail Marzuki*. Jakarta: Gramedia.
- Sastroamidjojo, Ali. 1950a. "Nasihat Menteri Pendidikan", *Indonesia* Edisi Khusus: 21-23.
- . 1950b. "Pidato Menteri Pendidikan", *Indonesia* Edisi Khusus: 12-14.
- Sato, Shigeru. 2003. "Japanization in Indonesia re-examined: the problem of self-sufficiency in clothing", dalam: Li Narangoa dan Robert Cribb (ed.), *Imperial Japan and national identities in Asia, 1895-1945*, him. 270-295. London: Routledge Curzon. [NIAS Studies in Asian Topics 31.]
- Saunders, Graham. 1984. *The liberal-ethical policy in Indonesia*. Kuala Lumpur: Longman.
- Schiller, Jim. 1996. *Developing Jepara: State and society in New Order Indonesia*. Clayton, VIC Monash Asia Institute, Monash University. [Monash Papers on Southeast Asia 40.]
- Schulte Nordholt, Henk. 1986. *Bali: Colonial conceptions and political change, 1700-1940: From shifting hierarchies to "fixed order"*. Rotterdam: Comparative Asian Studies Programme, Faculty of Social Science, Erasmus University. (CASP 15.1
- . 2007. *Bali an open fortress, 1995-2005: Regional autonomy, electoral democracy and entrenched identities*. Singapura: NUS Press.
- Schulte Nordholt, Henk dan Gerry van Klinken. 2007a. "Introduction", dalam: Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (ed.), *Renegotiating boundaries:*

- Local politics in post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press. [Verhandclingen 238.]
- . 2007b. *Renegotiating boundaries: Local politics in post-Suharto Indonesia*. Leiden: KITLV Press. [Verhandclingen 238.]
- Scott, David. 1995. "Colonial governmentality", *Social Text* 43: 191-220.
- Sedyawati, Edi. 1987. "Tari: bidang seni yang paling maju dalam proses pembentukan kesatuan nasional", dalam: Muhadjir (ed.), *Evaluasi dan strategi kebudayaan*, him. 245-251. Depok: Fakultas Sastra, Universitas Indonesia.
- . 1995-96. *Kumpulan sambutan (1993-1995) Direktur Jenderal Kebudayaan Pro/*. Dr. Edi Sedyawati. Jakarta: Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Sen, Krishna. 1994. *Indonesian cinema: framing the New Order*. London: Zed Books.
- Sen, Krishna dan David T. Hill. 2000. *Media, culture and politics in Indonesia*. Melbourne: Oxford University Press.
- Sen, Krishna dan Maila Stivens (ed.). 1998. *Gender and power in affluent Asia*. London: Routledge. (The New Rich in Asia Series.)
- Setjonegoro. 1956. "Independence day review", *Pewarta PPK* 6: 568.
- Shahab, Yasmine Zaki. 2001. "Rekacipta tradisi Betawi: sisi otoritas dalam proses nasionalisasi tradisi lokal". *Jurnal Antropologi Indonesia* 25: 46-56.
- Shapiro, Michael J. 1992. *Reading the postmodern polity: Political theory as textual practice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Simanjuntak, Marsillam. 1994. *Pandangan negara integralistik: Sumber, unsur, dan riwayatnya dalam persiapan UUD 1945*. Jakarta: Grafiti.
- Sindoesawamo, Ki. 1960. "Pidato Ketua Umum pada malam resepsi". Makalah, Musjawarah I sekitar arti kepribadian nasional, Salatiga.
- Sjamsulridwan. 1963. *Rapat Pengurus Harian PP Lesbumi*. Jakarta: Lesbumi.
- SMN. 2001. "Ada Kesadaran Etnik untuk Kembali ke Akar Budaya", *Kompas*, 7 September.
- Socbadio, Haryati. 1985. *Cultural policy in Indonesia*. Paris: UNESCO. [Studies and Documents on Cultural Policies.]
- . 1986. "Sambutan Dirjen Kebudayaan RI", *Kawit: Majalah Kebudayaan Jawa Barat* 40: 2.
- Socdarsono. 1951. "Pandangan umum tentang kebudajaan". *Pewarta PPK* 1: 73-75.
- Sockito, Wiratmo. 1981. "Catatan mengenai Manifes Kebudayaan", dalam: Kasijanto dan Sapardi Djoko Damono (ed.). *Tifa budaya*, hlm. 29-32. Jakarta: Leppenas.
- Soekito, Wiratmo. 1982. "Satyagraha hoerip atau apologi pro vita LEKRA", *Horison* 11: 345-349.

- Soemardjan, Selo. 1963. "Some social and cultural implications of Indonesia's unplanned and planned development". *Review of Politics* 25: 64-90.
- Socwardipietro, Soedibio. 1945. "The museum of Jakarta", *Voice of Free Indonesia* 1: 15-17.
- Sosrowardojo, Soebagia. 1960. "Kepribadian nasional dari sudut kesenian". Makalah, Musjawarah I sekitar arti kepribadian nasional, Salatiga.
- Southwood, Julie dan Patrick Flanagan. 1983. *Indonesia: Law, propaganda, and terror*. London: Zed Press.
- Spurr, David. 1993. *The rhetoric of empire: Colonial discourse in journalism, travel writing, and imperial administration*. Durham, NC: Duke University Press. [Post-contemporary Interventions.]
- Spyer, Patricia. 1996. "Diversity with a difference: Adat and the New Order in Aru (Eastern Indonesia)", *Cultural Anthropology* 11: 25-50.
- Stoler, Ann Laura. 1995. *Race and the education of desire: Foucault's History of Sexuality and the colonial order of things*. Durham, NC: Duke University-Press.
- . 1996. "A sentimental education: native servants and the cultivation of European children in the Netherlands Indies", dalam: Laurie J. Sears (ed.), *Fantasizing the feminine in Indonesia*, him. 69-91. Durham, NC: Duke University Press.
- Street, John. 2000. "Aesthetics, policy and the politics of popular culture", *European Journal of Cultural Studies* 3: 27-43.
- Suanda. Endo. 1995. "Topeng Cirebon di tengah perubahan", *Kalam* 6: 107-123.
- Subdit Dokumentasi dan Publikasi. 1991. *Daftar buku-buku terbitan Ditjarahnitra*. Jakarta: Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Direktorat Kebudayaan.
- Sudarmaji. 1990. "Persagi", dalam: Mochtar Kusuma-Atmadja (ed.). *Streams of Indonesian art from the pre-historic to contemporary*, him. 71-79. Bandung: Committee of Festival of Indonesia.
- Sukarno. 1961. *Manipol/USDEK*. Bandung: Dua-R.
- . 1970. "Saving the Republic of the Proclamation", dalam: Herbert Feith dan Ijnee Castles (ed.), *Indonesian political thinking 1945-1965*, him. 83-89. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Asian Literature Program of the Asia Society, New York.]
- Sulistyo, Hermawan. 2000. *Pilu arit di ladang tebu*. Jakarta: Kepustakaan Gramedia Populer.
- Supangkat, Jim. 1990. "The two forms of Indonesian art", dalam: Joseph Fischer (ed.), *Modern Indonesian art: Three generations of tradition and change, 1945-1990*. Jakarta: Panitia Pameran KIAS, New York: Festival of Indonesia.

- . 1994. "Introduction to Indonesian contemporary art". Makalah, Jakarta International Fine Art Exhibition, Jakarta. 19-20 Oktober.
- . 1996. *Titik sambung: Barli dalam wacana seni lukis Indonesia*. Jakarta: Etnobook.
- Supartono, Alex, Ayu Ratih, Bambang Agung, John Roosa dan Razif. 2000. "Catatan tentang gagalnya sebuah proyek kebudayaan", *Media Kerja Budaya* 3: 5-16.
- Suriyani, Luh De. 2008. "Bali governor rejects Indonesia's new anti-porn law", *Reuters News*, 31 Oktober.
- Suryadinata, Leo. 1993. "The state and Chinese minority in Indonesia", dalam: Leo Suryadinata (ed.), *Chinese adaptation and diversity: Essays on society and literature in Indonesia, Malaysia and Singapore*, him. 77-100. Singapura: Singapore University Press for Centre for Advanced Studies, Faculty of Arts and Social Science, NUS.
- Sutaarga, Moh. Amir. 1968. "Masalah museum di Indonesia", dalam: *Persoalan museum di Indonesia*. Cetakan ke-2, him. 5-31. Djakarta: Direktorat Museum, Direktorat Djenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Dep. P. dan K.). (Edisi pertama 1962.1
- Sutherland, Heather. 1968. "Pudjangga Baru: Aspects of Indonesian intellectual life in the 1930s", *Indonesia* 6: 106-127.
- Sutton, R. Anderson. 1991. *Traditions of gamelan music in Java: Musical pluralism and regional identity*. Cambridge: Cambridge University Press. [Cambridge Studies in Ethnomusicology.J
- Syamsuddin, T. 1978-79. *Adat dan upacara perkawinan Daerah Istimewa Aceh*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional.
- Taylor, Paul Michael. 1994. "The Nusantara concept of culture: Local traditions and national identity as expressed in Indonesia's museums", dalam: Paul Michael Taylor (ed.), *Fragile traditions: Indonesian art in jeopardy*, him. 71-90. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- . 1995. "Collecting icons of power and identity: Transformation of Indonesian material culture in the museum context", *Cultural Dynamics* 7: 101-124.
- Teeuw, A. 1967. *Modern Indonesian literature*. 's-Gravenhage: Nijhoff. [Translation Series 10.J
- Thomas, Murray, R. 1981. "Indonesian education: Communist strategies (1950-1965) and governmental counter strategies (1966-1980)", *Asian Survey* 31: 369-392.
- Thompson. E.P. 1963. *The making of the English working class*. New York: Vintage.
- Tickell, Paul Graham. 1982. "Good books, bad books, banned books: Literature, politics and the pre-war Indonesian novel". Tesis MA, Monash University, Melbourne.

- Tjandrasasmita, Uka. 1976. "Perlindungan dan perundang-undangan peninggalan sejarah dan purbakala", *Warta Budaya* 1: 30-35.
- Tojo, Hidcki 1975. "Tojo on the Greater East Asia Co-Prosperity Sphere", dalam: Joyce C. Lebra (ed.), *Japan's Greater East Asia Co-Prosperity Sphere in World War II*, him. 78-81. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Tsing, Anna Lowenhaupt. 1993. *In the realm of the diamond queen: Marginality in an out-of-the-way place*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UNESCO. 1956. *Records of the General Conference Ninth Session*. New Delhi: UNESCO.
- . 1958. *Records of the General Conference: Proceedings*. Paris: UNESCO.
- . 1964. *Report of inspection, Jakarta*. Paris: UNESCO.
- . 1968. *Appraisal of the Major Project on Mutual Appreciation of Eastern and Western Cultural Values 1957-66*. Paris: UNESCO.
- . 1973. *International Campaign to Safeguard Borobudur Executive Committee minutes, second session*. Paris: UNESCO.
- . 1974a. *Intergovernmental Conference on Cultural Policies in Asia final report*. Paris: UNESCO.
- . 1974b. *Records of the General Conference: Proceedings*. Paris: UNESCO.
- . 1977. *International Campaign to Safeguard Borobudur Executive Committee minutes*. Paris: UNESCO.
- . 1982a. *International Campaign to Safeguard Borobudur Executive Committee minutes*. Paris: UNESCO.
- . 1982b. *International Campaign to Safeguard the Cultural Heritage*. Borobudur [No.QF1-82/WS/12]. Paris: UNESCO.
- . 1983. *Address by Mr Amadou-Mahtar M'Bow, Director-General of UNESCO* [No. BOROBUUDUR/EC/XI/REP]. Paris: UNESCO.
- Utusan. 1952. "Organisasi kebudayaan", *Indonesia* 3: 464-466.
- Vickers, Adrian. 1989. *Bali, a paradise created*. Melbourne: Penguin.
- . 1997. "'Malay identity': Modernity, invented tradition, and forms of knowledge", *RIMAZV*. 173-212.
- Vickers, Adrian dan Lyn Fisher. 1999. "Asian values in Indonesia? National and regional identities". *Sojourn* 14: 382-401.
- Volkman, Toby Alice. 1990. "Visions and revisions: Toraja culture and the tourist gaze", *American Ethnologist* 7: 91-110.
- Wahono, Sri Warso. 1994a. "Akademi Jakarta", dalam: Sal Murgiyanto (ed.), *25 tahun TIM*, him. 44-49. Jakarta: Yayasan Kesenian Jakarta.

- Wahono, Sri Warso. 1994b. "Dewan Kesenian Jakarta", dalam: Sal Murgiyanto (éd.), *25 tahun TIM*, him. 50-58. Jakarta: Yayasan Kesenian Jakarta.
- Ward, Ken. 1973. "Indonesia's modernisation: Ideology and practice", dalam: Rex Mortimer (éd.). *Showcase state: The illusion of Indonesia's \*accelerated modernisation*", him. 67-82. Sydney: Angus and Roberston.
- Warmcnhoven, Henri J. 1973. "Indonesia's Orba and the limits of nonalignment". *Current History* 63: 266-269, 275-276.
- Warren, Carol. 2007. "Adat in Balinese discourse and practice", dalam: David Henley dan Jamie S. Davidson (éd.), *The revival of tradition in Indonesian politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*, him. 170-202. New York: Routledge. [Routledge Contemporary Southeast Asia Series 14.]
- Weintraub, Andrew N. 2004a. "The 'crisis of the sinden': Gender, politics and memory in the performing arts of West Java, 1959-1964", *Indonesia* 77: 57-78.
- . 2004b. *Power plays: Wayang golek puppet theater of West Java*. Athens, OH: Ohio University Press. [Ohio University Research in International Studies, Southeast Asia Series 110.]
- Wertheim, W.F. dan Siauw Giap The. 1962. "Social change in Java, 1900-1930", *Pacific Affairs* 35: 223-247.
- Wibisana, Wahyu. 1983. "Pekan seni musik dan tari rakyat tradisional tingkat Jawa Barat 1983", *Kawit: Majalah Kebudayaan Jawa Barat* 37: 1-2, 21.
- Widodo, Amrih. 1995. "The stages of the state: Arts of the people and the rites of hegemonization", *RIMA*: 1-35.
- Wijaya, Putu. 1997. "TIM", dalam: Putu Wijaya, *Ngeh: Kumpulan esei*, him. 350-352. Jakarta: Pustaka Firdaus.
- Williams, Raymond. 1965. *Culture and society. 1780-1950*. Harmondsworth: Penguin.
- . 1983. *Keywords: A vocabulary of culture and society*. London: Fontana.
- Wong, Laura Elisabeth. 2008. "Relocating east and west: UNESCO's Major Project of the Mutual Appreciation of Eastern and Western Cultural Values", *Journal of World History* 19: 349-374.
- Wongsonegoro. 1952. "Pidato Menteri Pendidikan, Pengadjaran dan Kebutajaan", *Indonesia* 3: 16-18.
- Wrath, Amanda. 1997. "Cultural sublimation: The museumizing of Indonesia", *Explorations in Southeast Asian Studies* 1: 1-23.
- Writers-Group. 1978. *What and who in beautiful Indonesia*. Jakarta: n.n.
- Yamin, Muhammad. 1952. "Organisasi kebudayaan", *Indonesia* 3: 411-433.
- . 1954. *Memorandum to Dr Luther H. Evens Director General UNESCO*. Jakarta: Department of Education and Culture.

- . 1955. *Kebudayaan Asia-Afrika*. Jakarta: Perpustakaan Perguruan Kementerian PPK.
- Yampolsky, Philip. 1995. "Forces for change in the regional performing arts in Indonesia", *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 151: 700-725.
- . 2001. "Can the traditional arts survive, and should they?", *Indonesia* 71: 175-185.
- Yoesoef, Daoed. 1978. "Sambutan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia: Era pengembangan kebudayaan dan kaitannya dengan pendidikan", dalam: *Laporan seminar pengembangan kebudayaan dalam rangka pembangunan nasional*, 17-23 Juli 1978. Jakarta: I.IPI.
- . 1981/82. "Peranan taman kebudayaan", *Analisis Kebudayaan* 2: 5-7.
- Yohanes, Benny. 2000. "Dewan kesenian yang fungsional", *Pikiran Rakyat*, 26 Oktober.
- Yoon, Hwan-Shin. 1991. "The role of elites in creating capitalist hegemony in post-oil boom Indonesia", *Indonesia*, Edisi Khusus: 127-143.
- Yosuke, Matsuoka. 1975. "Proclamation of the Greater East Asia Co-Prosperity Sphere", dalam: Joyce C. Lebra (ed.), *Japan's Greater East Asia Co-Prosperity Sphere in World War II*, him. 71-72. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Young, Ken. 1991. "Political science and Southeast Asia: The neglect of gender", dalam: Maila Stivens (ed.), *Why gender matters in Southeast Asian politics*, him. 87-101. Clayton, VIC: Centre of Southeast Asian Studies. Monash University. (Monash Papers on Southeast Asia 23.)
- Young, Robert J.C. 1995. *Colonial desire: Hybridity in theory, culture and race*. London/ New York: Routledge.
- Yudicc, George. 1999. "The privatisation of culture". *Social lex* 159: 17-39.
- Yuga, Surya. 2000. "Implementasi kebijakan pembinaan dan pengembangan kebudayaan (studi kasus Taman Budaya Lampung dan Jawa Barat)". Tesis MA, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Yusra, Abrar. 1994. "Berdirinya Taman Ismail Marzuki dan Dewan Kesenian Jakarta", dalam: Sal Murgiyanto (ed.), *25 tahun TIM*, him. 24-32. Jakarta: Yayasan Kesenian Jakarta.
- Zurhuchen, Mary. 1990. "Images of culture and national development in Indonesia: The Cockroach Opera", *Asian Theatre Journal* 7: 127-149.



# INDEKS

## A

analisis kebijakan, 8, 10, 11, 12, 28, 31, 32,  
33, 87, 113,318,319, 321  
asas tunggal, 150  
atribut budaya. 62, 64. 92s, 97, 305

## B

bantuan luar negeri, 172  
bebas nilai, 12, 143  
birokrasi. 34, 59, 68, 73, 88. 108. 116, 118,  
145, 156, 160. 178. 179, 180. 181,  
183, 193, 197, 201, 204, 205. 208,  
210. 212, 215, 220, 221, 223, 231,  
232, 233, 244, 246, 248, 253, 254,  
256, 257, 258, 266, 269, 273, 275,  
278, 281, 282, 293, 296, 304, 309,  
319, 320  
budaya borjuis, 51  
budaya kolonial, 43, 44. 81, 170, 313, 318,  
319  
budaya komando, 35, 36, 44, 65, 81, 84,  
97, 108, 109, 122, 128, 131, 143, 150,  
153, 162. 170. 171, 173, 204. 205,  
206. 208. 210, 231, 232, 242, 252,  
256,313,314  
budaya konservatif, 169. 229  
budaya konsumen, 16, 18, 37, 167, 174,  
315

budaya lokal, 62, 180, 251, 274, 295, 308,  
315,317,318  
budaya massa, 3, 80, 106, 168, 173, 220,  
222  
budaya otoritarian, 35, 36, 65, 66, 81, 131,  
143,210, 220,231, 233, 312, 314, 319

## D

Demokrasi Konstitusional, 85, 86, 87, 88,  
95, 99, 108, 109, 110, 111, 121, 122,  
313,314  
demokrasi liberal, 17, 24, 88, 212, 312, 319  
Demokrasi Terpimpin, 7, 85, 86, 87, 88,  
94, 95, 109, 110, 111, 112, 113, 118,  
121, 122, 123, 125, 130, 132, 138,  
150, 152, 153, 159, 161, 173, 184,  
199, 200, 201, 202, 207, 208, 239,  
240,260,313,314  
deregulasi budaya, 34  
desentralisasi, 1, 34, 95,209, 210,214,215,  
216, 217, 220, 223, 226, 227, 228,  
231, 237, 238, 256, 257, 258, 274,  
276, 278,281,289, 317,318  
difusi budaya, 51

## E

elite politik, 7, 86, 87, 89, 132, 144, 146,  
171,202,216, 239

## Indeks

- harmoni sosi.il, 177, 201
- hegemoni, 84, 145, 155, 201, 289
- humanisme universal, 131, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 171, 199
- identitas budaya, 38, 130, 141, 175, 183, 186, 289
- identitas nasional, 10, 11, 33, 36, 95, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 131, 192, 221
- ideologi, 7, 17, 68, 86, 87, 123, 125, 142, 148, 159, 180, 239, 240, 295
- ideologi liberal, 87
- implikasi politik, 4.216. 248
- industri budaya massa, 80
- investasi asing, 134, 172
- )
- Jawa-sentris, 14
- K
- kapitalisme global, 15
- kaum nasionalis, 11, 15, 43, 44, 57, 58, 60, 61,64, 65, 66. 70, 72, 73, 78,81,82, 96, 146, 287, 304
- kebijakan budaya internasional, 83, 186
- kebijakan sosial, 46, 186
- kebudayaan daerah, 35, 64, 91, 95, 104, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 122, 161, 162, 163, 164, 181, 193, 194, 195, 198, 199, 224, 229, 251, 275, 278, 279, 280, 281, 283, 285, 286, 287, 288, 290. 292. 293, 295, 296, 298, 299, 306, 307, 308, 309, 310, 311,315,316
- kebudayaan Jawa, 4, 7, 13, 14, 15, 226, 280, 287,316
- kebudayaan material, 90
- kebudayaan nasional, 3, 5, 13, 66, 80, 89, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 104, 108, 109, 113, 114, 115, 116, 119, 121, 122, 124, 125, 128, 129, 130, 131, 142, 157, 159, 162, 163, 168, 177, 178, 182, 199, 205, 220, 233, 240. 241. 242, 247, 250, 273, 275, 277, 280. 288, 289, 299, 309, 314.315.316
- kebudayaan spiritual. 90
- kekuasaan politik. 1, 5, 6, 8, 14, 16, 25, 96, 113, 114. 129, 130,210,214, 272, 275.314.317
- kekuatan simbolik, 238
- kelas menengah, 7, 15, 16, 118, 129, 132, 133, 161, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171,202, 239
- kelompok etnik, 1, 35, 113, 129, 147, 163, 164, 193, 194, 197, 215, 219, 224, 226, 241, 252, 277, 280, 285, 289, 290, 294, 295,299, 315, 316
- kepentingan politik, 4, 34
- kesadaran historis, 287
- koersif, 8
- kohesi sosial, 36
- konferensi budaya, 1, 89. 93, 98. 99, 123, 219
- konflik, 3, 4, 7, 83. 86, 98, 126, 127, 143, 148, 159, 160, 162, 174, 177, 189, 190, 230, 271
- konflik ideologis, 3
- konflik politik, 18, 36

konstituen, 1, 3, 217, 233, 292  
 konstitusi baru, 83  
 konstruksi kebudayaan, 14, 164, 308, 309  
 kontestasi identitas, 16, 167  
 kontrol negara. 55, 65, 77, 81. 127, 176,  
 212, 228,313

LEKRA, 84, 94, 96, 107, 115, 123, 124,  
 125, 126, 127, 128, 152, 155, 159,  
 161, 199, 260  
 liberalisme sosial, 46  
 Lingkaran Budaya, 53

## M

Manifes Kebudayaan (Manikebu), 125  
 Manifesto Politik (Manipol), 111, 114,  
 115, 116  
 masyarakat sipil, 6, 8, 9, 49, 149  
 militer, 18, 66, 67, 68, 72, 83, 88, 127, 132,  
 139, 145, 152, 153, 159, 160, 191,  
 206.217, 228, 255  
 mobilisasi politik,143, 150, 162,216  
 mobilitas sosial, 15  
 moralitas publik, 210, 228, 232  
 multikulturalisme Indonesia, 175

## N

negara bayangan, 8, 9  
 negosiasi, 3, 5, 25, 85, 167, 184, 204, 275

## O

opini publik, 10,107, 220

oposisi, 7, 13, 16, 50, 56, 62, 82. 86. 87,  
 88. 110. 112, 123. 126, 133, 144, 145,  
 146, 154, 155, 164, 165, 184, 214,  
 231,271,316  
 orang kaya baru, 16. 167, 169

pasar liberal, 169  
 patron-klien, 7, 9. 10  
 pemberontakan daerah, 83, 88  
 pengaruh politik, 15, 216  
 pengetahuan tradisional, 141,216  
 perbedaan etnis, 36  
 percepatan pembangunan, 176, 296, 316  
 perilaku politik, 7  
 perilaku sosial, 51  
 perkembangan seni, 73, 76, 105, 200  
 persuasi politik. 64  
 pertukaran budaya internasional, 1  
 pertumbuhan ekonomi, 16, 131, 164, 165,  
 166,167, 168,169, 173, 176,178, 223  
 perubahan sosial, 3, 57, 64, 68, 91, 131,  
 133, 157, 164, 166, 167, 177, 232  
 pluralisme budaya, 50, 159, 164  
 polemik kebudayaan, 44, 60, 62  
 politik identitas, 167, 210. 214, 216, 317  
 politik lokal, 5, 8. 34, 265  
 politisi, 1,46, 97, 227,319  
 praktik kebudayaan, 5, 131, 159, 162, 164,  
 279,281,315  
 propaganda Jepang, 71, 73, 82

rasionalitas politik, 31, 85, 86, 87, 88, 109,  
110, 111, 129  
rezim politik, 10, 35, 36, 37, 162

## S

sejarah alternatif, 11  
sensor, 26, 69, 78, 79, 95, 167, 213, 315  
sistem normatif, 13  
spiritualitas Jawa, 173  
strategi perlawanan, 21

## T

teori modernisasi, 6, 140, 142

## W

wacana politik, 9

## BIODATA PENULIS

Tod Jones adalah Dosen Senior pada Departemen Perencanaan dan Geografi di Curtin University, Australia. Ia telah melakukan penelitian di bidang kebijakan dan perencanaan kebudayaan dan warisan budaya di Indonesia dan Australia. Dia selalu melakukannya dengan bekerja sama dengan kelompok-kelompok yang berbeda, khususnya masyarakat adat, dengan terlibat dalam upaya memelihara sejarah dan praktik-praktik budaya mereka dalam situasi kontemporer.