

KEBIJAKAN DAN PERLINDUNGAN TERHADAP BAHASA DAERAH:

Perspektif Kewenangan Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus

Hugo Warami

Universitas Papua – Manokwari

Pos-el: h.warami@unipa.ac.id

Abstrak

Masalah kebijakan merupakan masalah yang bersifat kontinuitas dan berdampak multi aspek sehingga selalu menjadi masalah kebijakan yang isunya berada dalam struktur masalah yang memerlukan identifikasi dan klasifikasi agar diperoleh fokus permasalahan. Fakta saat ini bahwa fenomena kebijakan yang tertuang dalam dokumen negara mengandung sejumlah kewenangan pada sistem Pemerintahan Republik Indonesia yang sarat dengan nuansa legitimasi kekuasaan dan kewenangan pemerintah. Kebijakan di Indonesia saat ini tergambar melalui pemberian dua kewenangan, yakni Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus. Di dalam tulisan ini akan dibahas beberapa aspek yang berhubungan kebijakan dan perlindungan bahasa di Indonesia. Selain itu dalam tulisan ini mengungkap juga Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang merupakan keputusan politik serta mengandung kebijakan dan perlindungan yang sarat dengan nuansa kewenangan dalam keberagaman bahasa.

Kajian ini dieksplorasi dengan perspektif analisis deskriptif yang mengacu pada fenomena kebijakan yang dilegitimasi melalui produk hukum. Objek dalam tulisan ini terdiri atas dua, yakni (1) kebijakan Otonomi Daerah, dan (2) kebijakan Otonomi Khusus beserta kebijakan turunannya. Analisis kebijakan dalam perlindungan, pembinaan, dan pengembangan bahasa dipotret tiga perspektif, yaitu (1) perspektif empirik, (2) perspektif evaluatif, dan (3) perspektif normatif. Kebijakan dan perlindungan bahasa dianalisis dengan bukan saja menghasilkan informasi tetapi juga mengungkap argumen yang berorientasi pada kebijakan. Argumentasi yang terungkap dari kebijakan bahasa menjadi ciri utama mengapa setiap etnik penutur bahasa daerah mempertanyakan kewenangan-kewenangan yang telah dibuat melalui produk hukum. Keberadaan bahasa daerah diharapkan menjadi dasar pembentukan identitas suku bangsa, peneguhan cermin jati diri kedaerahan, dan media pengungkap corak sastra dan budaya Nusantara.

Kajian ini bertujuan untuk menggambarkan kondisi kebijakan dan kewenangan yang dijadikan dasar perlindungan bahasa serta menawarkan solusi dalam rangka mensinergikan output/produk/hasil implementasi kebijakan pemerintah (pusat dan daerah) dalam bentuk produk hukum perundang-undang agar dapat selaras dengan arah pembangunan nasional serta untuk memeriksa semata-mata rumusan norma hukum perundang-undangan.

Kata Kunci: *Kebijakan, Perlindungan, Bahasa Daerah, dan Otonomi*

Abstract

The policy problem is a problem that is continuous and has a multi-faceted impact so that it is always a policy issue whose issue is in the structure of the problem that requires identification and classification in order to obtain the focus of the problem. The current fact is that the policy phenomena contained in state documents contain a number of authorities in the Government system of the Republic of Indonesia which are full of nuances of the legitimacy of government power and authority. Current policies in Indonesia are illustrated through the granting of two authorities, namely Regional Autonomy and Special Autonomy. In this paper, several aspects related to language policy and protection in Indonesia will be discussed. In addition, this article also reveals Law Number 21 of 2001 concerning Special Autonomy for Papua which is a political decision and contains policies and protections that are full of nuances of authority in language diversity.

This study was explored with the perspective of descriptive analysis which refers to the phenomenon of policies that are legitimized through legal products. The object in this paper consists of two, namely (1) Regional Autonomy policy, and (2) Special Autonomy policy along with its derivative policies. Policy analysis in the protection, coaching, and development of languages is portrayed in three perspectives, namely (1) empirical perspective, (2) evaluative perspective, and (3) normative perspective. Language policies and protections are analyzed not only by producing information but also by expressing policy-oriented arguments. The arguments revealed from language policy are the main characteristics of why every ethnic native language speaker questions the authority that has been made through legal products. The existence of regional languages is expected to be the basis for the formation of ethnic identity, the affirmation of the mirror of regional identity, and the media revealing the literary and cultural patterns of the archipelago.

This study aims to illustrate the policy and authority conditions that serve as the basis for language protection and offer solutions in order to synergize the output / product / results of the implementation of

government policies (central and regional) in the form of legislation products in order to be aligned with the national development direction as well as to examine solely formulation of legal norms of law.

Keywords: *policy, protection, regional languages, and autonomy*

PENDAHULUAN

Membangun Indonesia dalam rumah ‘Bhineka Tunggal Ika’ merupakan salah satu arah pembangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui percepatan kesejahteraan rakyat Indonesia dalam rangka mencapai cita-cita kemerdekaan bangsa, yakni membangun manusia Indonesia seutuhnya dengan prinsip keberpihakan menuju demokrasi lokal yang beradab. Selain itu, pemerataan, keadilan dan keberagaman sosial budaya di Nusantara menjadi modal dasar dalam membangun wajah ke-Indonesia-an. Hal ini selaras dengan makna “Bhineka Tunggal Ika”, yaitu walaupun berbeda tetapi satu, persatuan dari keragaman yang ada. Keragaman inilah yang mendorong bangsa Indonesia ke panggung Internasional sebagai bangsa dengan sumber daya keragaman terbesar di dunia.

Pernyataan di atas mengungkap bahwa sebagai sebuah bangsa yang besar dengan jumlah adat dan budaya serta sejarah yang panjang, Indonesia memiliki jumlah kekayaan bahasa yang sangat banyak. Mengutip pernyataan Presiden Joko Widodo dalam pidatonya di Pulau Rote, Nusa Tenggara Timur pada 8 Januari 2018 yang berbunyi: “saya tahu betul, saya kira saudara-saudara semuanya juga tahu bahwa kita memiliki 714 suku, memiliki lebih dari 1.100 bahasa daerah yang berbeda-beda, yang tinggal di 17.000 (17.508) pulau yang kita miliki”. Pernyataan ini menggambarkan bahwa Presiden tengah memperlihatkan “Bhineka Tunggal Ika” yang dapat dipotret dari berbagai sudut pandang, termasuk bahasa (Hardyanto, 2018).

Selain itu, Menurut Presiden Joko Widodo dalam dialog presiden dengan 28 budayawan di Galeri Nasional, Jakarta bahwa “Tidak ada daerah yang dilupakan, tidak ada daerah yang dikesampingkan, tidak ada daerah yang dianaktirikan dan dianakemaskan. Semuanya adalah anak kandung ibu pertiwi. Harapan ini menumbuhkan kembali kesusastraan, menguatkan kembali diplomasi budaya, serta membangun pusat-pusat kebudayaan yang tidak hanya di wilayah urban saja, tapi juga di desa.” Harapan tersebut kemudian kelak akan ada kebijakan makro kebudayaan dalam proses pembudayaan manusia yang diperlukan untuk menyeimbangkan hidup (Beritagar, 2016).

Dalam semangat membangun rumah ke-Indonesia-an, diperlukan sebuah sinergitas dan koneksitas yang oleh Presiden Joko Widodo disebut sebagai “Indonesia Sentris”. Menurut Hilmar Farid, Dirjen Kebudayaan dalam PresidenRI.go.id (2016) memaparkan kebijakan pembangunan “Indonesia Sentri” dari Presiden Joko Widodo dalam platform kebudayaan mencakup (1) upaya membangun koneksitas di antara seluruh suku bangsa, yakni koneksitas

tentang keutuhan identitas bangsa Indonesia; (2) ke-Indonesia-an yang selama ini masih terfragmentasi karena berbagai kendala, baik itu kendala politik, budaya, ekonomi maupun infrastruktur; dan (3) gagasan tentang “Indonesia Sentris” merupakan bagi dari butir-butir Nawacita; (4) terbukanya ruang-ruang baru bagi proses perubahan. *Platform* di atas merupakan presepektif dari sebuah strategi kebudayaan yang diharapkan dapat membangun kembali semangat nasionalisme di era kekinian. Hal ini menjadi bagian yang penting untuk dilakukan dalam upaya menyatukan dan memperkuat identitas bangsa sebagai satu bangsa, satu bahasa dan satu tanah air.

Koneksitas wilayah merupakan bukti membangun Nusantara melalui hadirnya kebijakan desentralisasi. Namun, jauh sebelumnya pada Undang-Undang Dasar Nomor 1 Tahun 1945 telah tertuang masalah pemerintahan daerah, yang didalamnya telah megandung prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, walaupun kehadirannya hanya memberi ruang dalam pembentukan daerah setingkat provinsi. Namun, seiringnya waktu, prinsip desentralisasi dan otonomi daerah selalu ada dengan sebutan yang baru setiap periode, namun implementasi dan otonomi daerah tersebut masih terkesan di dominasi oleh nuansa sentralisasi. Ketika otonomi daerah mulai diberlakukan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, banyak kalangan yang menganggap bahwa implementasi kebijakan otonomi daerah terkesan simetris. Hal ini tercermin dalam kebijakan Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus di Indonesia sebagai wujud kebijakan pemerintah pusat membuat sejumlah daerah otonom mengalami dan merasakan adanya dualisme kewenangan yang berujung pada ketidakseriusan pemerintah dalam melakukan perlindungan dan pembinaan terhadap bahasa dan sastra di Nusantara.

Semenjak tahun 2000-an, kebijakan dalam rangka pembinaan dan pengembangan bahasa-bahasa daerah di Nusantara menjadi perhatian yang serius. Wujud nyata dari perhatian itulah melahirkan berbagai produk hukum sebagai dasar kewenangan Pemerintah yang prioritas dalam pendokumentasian bahasa-bahasa daerah yang kian kritis di ambang kepunahan serta menurunnya jumlah pewarisnya.

Fakta saat ini bahwa berbagai regulasi kebijakan yang berbentuk produk hukum untuk mengatur kewenangan-kewenangan baik kewenangan di pusat dan daerah, dalam lembaga pengembangan dan perlindungan bahasa, perguruan tinggi, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota), namun masih terkesan berjuang sendiri-sendiri serta belum bersinergis. Misalnya, dalam undang-undang Pemerintah Daerah, terungkap bahwa seluruh bidang pemerintahan menjadi kewenangan daerah, sedangkan kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan-keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan bidang lainnya menjadi

kewenangan pemerintah pusat. Jika kewenangan daerah yang dimaksudkan dalam undang-undang Pemerintah Daerah dikaitkan dengan kebijakan politik bahasa nasional, maka kewenangan daerah dalam merawat dan merevitalisasi daya hidup bahasa-bahasa nusantara menjadi tersandera oleh ketumpang-tindihan tanggung jawab. Kondisi ini merupakan salah satu wujud konsekuensi logis atas pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak daerah termasuk di dalamnya bahasa dan budaya lokal. Sebagai wakil pemerintah yang menangani masalah kebijakan politik bahasa nasional, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan memiliki arah kewenangan yang difokuskan pada program penelitian, pembinaan, pengembangan bahasa dan sastra. Lapoliwa (2011) menyatakan bahwa “politik bahasa nasional pada dasarnya dilandasi oleh visi (pemerintah) mengenai bahasa yang ada di dalam negeri, dalam hal ini bahasa Indonesia, bahasa daerah, dan bahasa asing. Politik bahasa nasional diarahkan pada upaya perwujudan visi kebahasaan dan kesastraan” (hlm. 202).

Tulisan ini pada dasarnya bertujuan untuk menawarkan solusi dalam rangka mensinergiskan *out put* ‘produk/hasil’ implementasi kebijakan dan kewenangan dalam perlindungan serta pembinaan terhadap bahasa oleh pemerintah pusat dan daerah melalui prinsip otonomi daerah dan otonomi khusus sebagai wujud produk hukum perundang-undangan agar dapat selaras dan tidak tumpang tindih. Selain itu, agar setiap pemangku kebijakan (pusat dan daerah) dapat melakukan tugas, pokok dan fungsinya secara maksimal.

Dalam perspektif nasional, perlindungan dari ancaman kepunahan belum dipayungi dengan produk hukum yang kuat ditingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota) secara menyeluruh sesuai asas otonomi daerah dan otonomi khusus. Kebijakan dan kewenangan dalam perlindungan serta pembinaan bahasa di Indonesia masih belum tertata secara baik. Pemerintah pusat dan daerah memiliki tugas pokok dan fungsi tanggung jawab dalam perlindungan dan pengembangan bahasa yang masih belum bersinergi. Sementara, dalam kondisi yang sedang tumpang-tindih kebijakan dan kewenangan terhadap pengelolaan bahasa, Pemerintah sedang menyusun rancangan peraturan perundang-undang (RUU) tentang Bahasa Daerah. Rancangan peraturan tersebut tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019 dengan nomor registrasi 128 dengan nama Rancangan Undang-Undang Bahasa Kesenian Daerah. Untuk itu, sebagai urgensi nasional dan menyongsong Tahun Internasional Bahasa Daerah 2019 diharapkan menjadi momentum lahirnya Undang-Undang tentang Bahasa Daerah tersebut. Selain itu, tataran perspektif lokal Papua, fakta menggambarkan bahwa implementasi Otonomi Khusus Papua selama hampir 17 tahun belum menunjukkan kinerja pemerintah pusat dan daerah secara maksimal sebagaimana yang dimanatkan dalam undang-undang, dan belum menunjukkan komitmen yang kuat untuk secara

konsisten melaksanakan amanat undang-undang Otonomi Khusus Papua secara adil, jujur, dan bermartabat.

TINJAUAN PUSTAKA

Dapat pula disajikan beberapa tinjauan empiris produk hukum kebijakan yang telah diundangkan yang berkaitan dengan kebijakan bahasa di Indonesia sebagai berikut. *Pertama*, Konvensi untuk Perlindungan Warisan Budaya Takbenda atau *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage* melalui PERPRES RI Nomor 78 Tahun 2007. *Kedua*, Pedoman bagi Kepala Daerah dalam Pelestarian dan Pengembangan Bahasa Negara dan Bahasa Daerah (Pelestarian Bahasa dalam upaya untuk memelihara sistem kebahasaan yang digunakan oleh komunitas atau kelompok masyarakat yang diyakini akan dapat memenuhi harapan-harapan warga masyarakat tersebut) melalui PERMENDAGRI Nomor 40 Tahun 2007. *Ketiga*, Pengesahan Konvensi tentang Proteksi dan Promosi Keanekaragaman Ekspresi Budaya atau *Convention On The Protection And Promotion Of The Diversity Of Cultural Expressions* melalui PERPRES RI Nomor 78 Tahun 2011. *Keempat*, UU RI Nomor 24 Tahun 2009 tentang *Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan*. Penguatan bahasa melalui undang-undang ini merupakan manifestasi kebudayaan yang berakar pada sejarah perjuangan bangsa, kesatuan dalam keragaman budaya, dan kesamaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kelima*, Otonomi Khusus Papua (Bab XVI tentang Pendidikan dan Kebudayaan, Pasal 58 tentang kewajiban Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam membina, mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa/sastra daerah guna mempertahankan serta memantapkan jati diri orang Papua) melalui UU RI Nomor 21 Tahun 2001. *Keenam*, Pengembangan, Pembinaan, dan Pelindungan Bahasa dan Sastra, serta Peningkatan Fungsi Bahasa Indonesia melalui Peraturan Pemerintah RI Nomor 57 Tahun 2014. Peraturan ini mengatur hal-hal sebagai berikut: (1) upaya memodernkan bahasa melalui pemerikayaan kosakata, pemantapan dan pembakuan sistem bahasa, pengembangan laras bahasa, serta mengupayakan peningkatan fungsi Bahasa Indonesia sebagai bahasa internasional (pengembangan bahasa); (2) upaya meningkatkan mutu penggunaan bahasa melalui pembelajaran bahasa di semua jenis dan jenjang pendidikan serta pemasyarakatan bahasa ke berbagai lapisan masyarakat (pembinaan bahasa); dan (3) upaya menjaga dan memelihara kelestarian bahasa melalui penelitian, pengembangan, pembinaan, dan pengajarannya (pelindungan bahasa). *Ketujuh*, Perlindungan dan Pembinaan Kebudayaan Asli Papua yang mendorong pemerintah daerah untuk melindungi (a) bahasa dan sastra, (b) sistem peralatan hidup dan teknologi, (c) sistem mata pencaharian, (d) organisasi sosial dan

sistem kekerabatan, (e) sistem pengetahuan, (f) kesenian, dan (g) kepercayaan melalui Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Provinsi Papua Nomor 16 Tahun 2008.

LANDASAN TEORI

Perencanaan Bahasa

Kasno dan Anzali (2015, hlm.40) menyebut bahwa perencanaan bahasa yang disebutkan Haugen (1966) merupakan evaluasi dari perubahan bahasa. Perencanaan itu tidak semata-mata meramalkan masa depan berdasarkan apa yang diketahui masa lampau, tetapi perencanaan tersebut merupakan usaha yang terarah untuk memengaruhi masa depan suatu bahasa. Selain itu, Kasno dan Anzali (2015, p.40-41) menyebut bahwa perencanaan bahasa yang disebutkan Wardough (2006) merupakan kewenangan pemerintah, berjangka panjang, berkesinambungan, dan upaya sadar untuk mengubah fungsi bahasa di dalam masyarakat agar dapat memecahkan masalah dalam komunikasi.

Atas dasar pandangan di atas, perencanaan bahasa itu sendiri merupakan sebuah proses dalam melihat penggunaan bahasa. Proses perencanaan bahasa tersebut mencakup: (a) perencanaan status (language policy planning, language status planning) atau (language for language planning), (b) perencanaan korpus (language corpus planning) atau (language development), (c) pelaksanaannya (implementation), (d) penilaian (evaluasi). Selain itu, sebagai ranah ilmu sosiolinguistik, perencanaan bahasa termasuk dalam kelompok sosiolinguistik terapan yang terdiri atas empat bidang kajian, yaitu (1) Perumusan politik bahasa dalam suatu masyarakat atau negara tertentu, (2) Pelaksanaan politik bahasa di suatu masyarakat atau negara tertentu, (3) Perencanaan suatu bahasa agar pembinaan dan perkembangannya dapat diarahkan, diawasi untuk menuju kepada suatu tingkat tertentu sesuai dengan harapannya, dan (4) Penerapan pendidikan bahasa di suatu masyarakat terutama masyarakat dwibahasa atau aneka bahasa (bilingual atau multilingual).

Teori Kebijakan

Dalam bagian ini akan mengulas teori kebijakan yang dapat dijadikan landasan analisis data dalam kajian ini. Kebijakan Negara dalam pandangan Wahab (2008, hlm.6-7) membaginya menjadi empat bagian, yakni (1) kebijakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku yang direncanakan; (2) kebijakan negara terdiri atas tindakan yang orientasinya saling berkaitan dan memiliki formua yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri; (3) kebijakan negara merujuk pada apa urgensi yang dilakukan pemerintah

dalam bidang-bidang tertentu; dan (4) kebijakan negara berdampak positif, yakni kebijakan Negara dalam bentuk tindakan pemerintah dalam mempengaruhi masalah tertentu, sedangkan dampak negatif, yakni keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah diperlukan.

Teori Kewenangan

Bawole dan Warami (2016) menyebutkan ada tiga kriteria yang dapat dijadikan dasar dalam mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proporsional antara pemerintah (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) dalam pembagian urusan pemerintahan yang meliputi: (1) eksternalitas, (2) akuntabilitas dan (3) efisiensi. Ketiga kriteria di atas secara kumulatif dijadikan sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangkan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan sebagai berikut. *Pertama*, eksternalitas. Kriteria ini memiliki asumsi bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. *Kedua*, akuntabilitas. Kriteria ini menjadi dasar pencegahan atas terjadinya tumpang tindih pengakuan atas dampak kewenangan tersebut, yakni tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebutlah yang paling berwenang dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. *Ketiga*, efisiensi. Kriteria ini memiliki asumsi dasar bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis, dengan mengedepankan prinsip efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk menghadapi persaingan di era global.

PEMBAHASAN

Kewenangan Konteks Pusat

1) Kewenangan dalam Amandemen UUD 1945

Dalam rangka mendukung kebijakan bahasa di Indonesia, salah satu ancangan yang dilakukan adalah merevitalisasi pola tatanan kehidupan dan kearifan budaya lokal pada setiap kelompok etnik agar perangkat nilai dan kearifan lokal tersebut dapat hidup dan berkembang lagi sesuai substansi yang sebenarnya dalam realitas kehidupannya setiap hari. Upaya tersebut merupakan suatu *keharusan* bagi bangsa Indonesia sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 281, Ayat (3) pasca perubahan menyatakan bahwa: “*Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban*”. Sejalan dengan itu, dari sisi penyelenggaraan pemerintahan dan hukum juga mendapat

perlindungan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B Ayat (1) yang berbunyi: “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa*”.

Kebijakan politik bahasa yang oleh pemerintah pusat diwacanakan sebagai konsensus nasional menurut Kridalaksana (2011) pada dasarnya bertujuan (1) mengkekalkan dan mengembangkan bahasa Indonesia sebagai jati diri bangsa, (2) mempertegas fungsinya dalam kehidupan berbangsa, (3) memuliakan bahasa-bahasa daerah sebagai kekayaan sosial budaya bangsa, (4) senantiasa mengorientasikan diri dalam menghadapi perubahan-perubahan konstelasi dunia, khususnya dengan mempertegas fungsi bahasa-bahasa asing, dan (5) memanfaatkan perkembangan bahasa-bahasa di dunia dengan karya sastra dan karya intelektualnya demi kemajuan peradaban Indonesia. Selain itu, Alwi (2011) mengemukakan bahwa: “politik bahasa harus mencakup sejumlah aspek yang memungkinkan bahasa Indonesia berfungsi sebagai bahasa persatuan; berfungsi sebagai wahana aspirasi bangsa ke arah pendemokrasian masyarakat dengan ciri sebagai bahasa demokratis, yang tidak mencerminkan status stratifikasi sosial pemakaiannya” (hlm.13).

2) Kewenangan dalam Undang-Undang RI No. 22/1999; 32/2004 dan 32/2014

Kehadiran tiga undang-undang yang mengatur tentang kewenangan, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan diperbaharui lagi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dirumuskan bahwa: “pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah Pusat”. Dalam menyelenggarakan kewenangan daerah, pemerintahan daerah dapat menjalankan kewenangan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Legitimasi ini menyediakan ruang seluas-luasnya dalam menjalankan hak dan kewajiban rumah tangganya sendiri demi kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mendukung dan memperkuat kebijakan pemerintah di bidang bahasa, maka sesuai amanat UU RI No. 22/1999; UU RI No. 32/2004 dan UU RI No. 32/2014 telah mengatur hak pemerintah daerah sebagai berikut: (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya, (2) memilih pemimpin daerah, (3) mengelola aparatur daerah, (4) **mengelola kekayaan daerah**, (5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah, (5) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah,

(7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah, dan (8) mendapatkan hal lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan wewenang dalam konteks otonomi daerah di atas, maka mengelola kekayaan daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengelola kekayaan daerah termasuk di dalamnya sumber daya bahasa dan daerah sebagai ciri identitas kedaerahan. Dalam mengelola kekayaan budaya daerah (bahasa daerah), pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dalam melakukan perlindungan, pembinaan, dan pengembangan bahasa daerah di dalam wilayah otonom didasarkan pada paradigma desentralisasi, yakni penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah Pusat ke daerah otonom untuk mengatur dan mengurus keragaman budayanya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui urusan wajib dan urusan pilihan pemerintah daerah otonom.

Pembagian urusan pemerintah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan bagian dari prinsip desentralisasi namun, dalam hal membina dan mengembangkan bahasa daerah menjadi tidak jelas, mana yang harus dikelola oleh pusat dan daerah, serta mana yang menjadi tanggung jawab bersama secara berjenjang dari atas ke bawah (top down) atau bawah ke atas (bottom up). Aspek kewenangan yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintahan pusat adalah urusan dalam bidang (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) moneter dan fiskal nasional, (5) yustisi, dan (6) agama, sedangkan yang menjadi tanggung jawab atau dikerjakan bersama berdasarkan hierarki kewenangan pemerintahan dari pusat dan daerah.

Selain urusan di atas, terdapat pula urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan wajib mencakup pelayanan dasar (basic services) bagi masyarakat, yakni (1) pendidikan dasar, (2) kesehatan, (3) lingkungan hidup, (4) perhubungan, (5) kependudukan dan lain sebagainya yang seluruhnya wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sedangkan urusan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (core competence) yang menjadi kekhasan daerah itulah yang disebut urusan pilihan. Sementara itu, di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan, maka tetap harus dilakukan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan (otonom).

Di antara urusan wajib dan pilihan, prioritas penyelenggaraan pemerintahan difokuskan pada urusan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan dengan

memperhatikan sumber daya dan sumber dana yang tersedia di daerah. Untuk itu, jika di luar urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan pilihan, setiap tingkat pemerintahan juga melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan yang bersangkutan atas dasar prinsip penyelenggaraan. Mengacu pada pembagian kewenangan tersebut, belum tampak secara jelas oleh pemerintah pusat dan daerah dalam menetapkan perlindungan, pembinaan dan pengembangan bahasa daerah masuk ke dalam kategori urusan wajib atau urusan pilihan.

3) Kewenangan dalam Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003

Dalam Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bab VII pasal 33 yang mengandung makna legitimasi: (1) Bahasa Indonesia sebagai Bahasa Negara menjadi bahasa pengantar dalam pendidikan nasional, (2) **Bahasa daerah dapat digunakan sebagai bahasa pengantar dalam tahap awal pendidikan apabila diperlukan dalam penyampaian pengetahuan dan/atau keterampilan tertentu**, dan (3) Bahasa asing dapat digunakan sebagai bahasa pengantar pada satuan pendidikan tertentu untuk mendukung kemampuan berbahasa asing peserta didik.

Senada dengan pendapat Dharma (2011) bahwa “untuk dapat melaksanakan pembinaan bahasa di sekolah diperlukan kebijakan resmi dari pemerintah daerah untuk memasukkan mata pelajaran bahasa daerah dalam kurikulum. Bagi daerah yang bahasa daerahnya tidak beragam, kebijakan ini dapat dilaksanakan dengan mudah, tetapi di daerah yang bahasa daerahnya beragam, pelaksanaan itu sangat susah karena pemilihan salah satu bahasa akan meminggirkan bahasa daerah lain. Pembinaan bahasa daerah melalui jalur pendidikan formal ini merupakan salah satu indikator keberlangsungan hidup bahasa daerah” (hlm.8).

4) Kewenangan dalam Undang-Undang RI No. 24 Tahun 2009

Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu kebangsaan. Undang-Undang ini memberi legitimasi kewenangan bahwa (a) bendera, **bahasa**, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan Indonesia merupakan **sarana pemersatu, identitas, dan wujud eksistensi bangsa yang menjadi simbol kedaulatan dan kehormatan Negara**; dan (b) bahwa bendera, **bahasa**, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan Indonesia merupakan **manifestasi kebudayaan yang berakar pada sejarah perjuangan bangsa, kesatuan dalam keragaman budaya, dan kesamaan dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia**.

Dalam Pasal 42, UU RI No. 24 Tahun 2009 mengatakan bahwa (1) **Pemerintah daerah wajib mengembangkan, membina, dan melindungi bahasa dan sastra daerah agar tetap memenuhi kedudukan dan fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat sesuai dengan perkembangan zaman dan agar tetap menjadi bagian dari kekayaan budaya Indonesia.** (2) **Pengembangan, pembinaan, dan perlindungan dilakukan secara bertahap, sistematis, dan berkelanjutan oleh pemerintah daerah di bawah koordinasi lembaga kebahasaan, dan** (3) **Ketentuan lebih lanjut mengenai pengembangan, pembinaan, dan perlindungan diatur dalam Peraturan Pemerintah.** Selain itu, dalam pelayanan administrasi publik di instansi pemerintahan, Bahasa Indonesia dan bahasa daerah sedapat mungkin digunakan dalam nota kesepahaman atau perjanjian yang melibatkan lembaga negara, instansi pemerintah Republik Indonesia, lembaga swasta Indonesia atau perseorangan warga negara Indonesia yang dapat melibatkan pihak asing atau pihak lainnya.

Muliastuti (2018) dalam kolom opini Kompas menyebutkan bahwa nalar ekonomi sering kali menjadi satu-satunya penentu keputusan di tengah iklim globalisasi dan kapitalisme global seperti sekarang. Selain itu, peminggiran bahasa Indonesia dan bahasa daerah menjadi paradoks dengan *Nawacita* Pemerintah Joko Widodo yang bersumber dari prinsip Trisakti Bung Karno. Ketiga prinsip Trisakti, yakni “berdaulat dalam politik, berdikari dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan” merupakan *adicita* ideal Indonesia yang maju, kuat, mandiri, dan kokoh dengan kebudayaan nasionalnya.

Di tengah bertaburannya kewenangan-kewenangan dalam mengembangkan dan membina bahasa lokal di Indonesia, jumlah bahasa-bahasa daerah di Indonesia terus bertambah. Dalam pengelolaannya, ada terdapat perbedaan data bahasa terhadap validitas jumlah bahasa daerah di Nusantara. Misalnya, Badan atau Pusat Bahasa, Kemendikbud telah mengidentifikasi 733 bahasa daerah (Antara News.com, 2017), sedangkan dalam catatan LIPI ada terdapat 726 bahasa daerah (Republika.co.id., 2016/08/03). Sementara itu, menurut Arif Rachman selaku Ketua Harian Komite Nasional UNESCO, Indonesia memiliki 783 bahasa daerah (Antara News.com, 2016/02/21). Laporan tahunan *Ethnologue: Language of the World*, Edisi ke-20, mengungkap bahwa bahasa daerah di Indonesia berjumlah 719 bahasa. Dari data bahasa di atas, Badan atau Pusat Bahasa, Kemendikbud Republik Indonesia sejak 1991-2017 telah memvalidasi 652 bahasa dari 2.452 daerah pengamatan.

Kewenangan Konteks Lokal Papua

1) Kewenangan dalam UU RI No. 21 Tahun 2001

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua merupakan bentuk afirmasi yang berkembang di Indonesia pascareformasi. Undang-Undang tersebut telah disahkan dan diundangkan pada 21 November 2001 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 135. Undang-Undang Otonomi Khusus Papua selanjutnya disebut UU Otsus Papua. Warami (2014a;b) menyebutkan bahwa UU Otsus Papua merupakan sebuah dokumen negara yang mengandung sejumlah kewenangan dan kebijakan dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia yang sarat dengan nuansa legitimasi kekuasaan pemerintah. UU Otsus Papua merupakan keputusan politik yang dikeluarkan sebagai alat kelengkapan politik negara, dan proses perumusan perundang-undangannya dianggap sebagai kegiatan yang sarat dengan nuansa politis.

Dalam bab XVI tentang Pendidikan dan Kebudayaan, Undang-Undang RI No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, Pasal 58 yang berbunyi demikian: (1) **Pemerintah provinsi berkewajiban membina dan mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah guna mempertahankan dan memantapkan jati diri orang Papua;** (2) selain bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional, bahasa Inggris ditetapkan sebagai bahasa kedua di semua jenjang pendidikan, dan (3) **bahasa daerah dapat digunakan sebagai bahasa pengantar di jenjang pendidikan dasar sesuai kebutuhan.**

Berdasarkan kewenangan undang-undang yang diberikan di atas, maka Pemerintah Provinsi/Kabupaten dan Kota se-Tanah Papua diberikan kewenangan untuk membina dan mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah guna mempertahankan dan memantapkan jati diri orang Papua. Sejalan dengan itu, implementasi kebijakan Otonomi Khusus di atas, sudah selayaknya menjadi tugas pemerintah daerah untuk melakukan upaya peningkatan pelestarian bahasa daerah. Dalam konteks Otsus Papua, pembinaan dan pengembangan yang dikonstruksi dan didayagunakan dalam UU Otsus Papua itu masih sangat terbatas, terutama kesadaran pemerintah daerah (Provinsi dan daerah) dalam menjalankan amanat undang-undang tersebut yang terkesan masih berjalan sendiri-sendiri dalam mempertahankan, memelihara, dan mengembangkan bahasa daerahnya dengan menjunjung tinggi nilai-nilai jati diri orang Papua.

Fakta saat ini bahwa pelaksanaan pembangunan tidak hanya fokus pada pusat pertumbuhan di kawasan perkotaan saja, namun juga difokuskan pada daerah-daerah pinggiran dan terdepan yang berpotensi menjadi garda terdepan negara. Pembangunan daerah terpinggir dengan kekhususan dan keistimewaaan perlu diletakkan fondasi afirmatif, yaitu dengan memberikan kebijakan keberpihakan pada daerah – daerah tertinggal, terpencil, dan terdepan (3T). Hal tersebut disebabkan kondisi geografis-sosial Papua yang memiliki kesenjangan tinggi

dari wilayah lain di Nusantara. Untuk itu, diperlukan afirmasi untuk mendorong percepatan pembangunan, perlindungan, dan pengembangan dengan melihat pada karakteristik kondisi keterisolasian dan kondisi sosial budaya Papua.

2) Kewenangan dalam PERDASI No. 16 Tahun 2008

Berdasarkan UU RI Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua yang melahirkan Peraturan Daerah Provinsi (PERDASI) Papua Nomor 16 Tahun 2008 tentang Perlindungan Atas Kebudayaan Asli Papua pada Bab II, Pasal 2 yang mengamanatkan tentang Kebijakan Perlindungan mencakup: (a) bahasa dan sastra; (b) sistem peralatan hidup dan teknologi; (c) sistem mata pencaharian hidup; (d) organisasi sosial dan sistem kekerabatan; (e) sistem pengetahuan; (f) kesenian; dan (g) kepercayaan. Berdasarkan prinsip perlindungan, maka upaya yang dilakukan dengan cara menjaga, memelihara, merawat dan mempertahankan nilai-nilai kebudayaan asli Papua sebagai berikut: (a) inventarisasi dan dokumentasi; (b) pengakuan; (c) pendaftaran; (d) legalisasi; (e) pengumuman; dan (f) litigasi.

Pemerintah Daerah mendapat kewenangan untuk melakukan pembinaan kebudayaan asli Papua dalam mempertahankan dan melestarikan kebudayaan asli Papua dengan cara: (a) pameran dan pertunjukan budaya; (b) penyuluhan kebudayaan; (c) pelatihan kebudayaan; (d) temu karya kebudayaan; (e) penampilan nuansa budaya Papua pada fasilitas umum milik pemerintah, swasta dan masyarakat; (f) pemuatan materi kebudayaan asli Papua dalam kurikulum muatan lokal pada semua jenjang pendidikan; (h) pesta budaya; (i) festival seni; (j) lomba-lomba; (k) karnaval; dan (l) kegiatan upaya pembinaan lainnya.

Pemerintah Daerah mendapat kewenangan untuk melakukan pengembangan kebudayaan asli Papua secara selektif melalui: (a) penetapan dalam muatan kurikulum lokal pada semua jenjang pendidikan; (b) pelatihan, seminar dan lokakarya; (c) latihan-latihan dan kursus-kursus kebudayaan; (d) media massa; (e) misi kebudayaan; (f) perfilman; (g) pusat-pusat kebudayaan; (h) sanggar-sanggar kebudayaan; (i) sanggar-sanggar seni; (j) pasar seni; dan (k) kegiatan pengembangan lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua dan Peraturan Daerah Provinsi (PERDASI) Papua No. 16 Tahun 2008, maka tergambar bahwa paradigma kebijakan pengelolaan pembinaan dan pengembangan di Papua terbagi dalam tiga bentuk paradigma yang tertuang dalam tabel berikut.

Tabel 1. Paradigma Kebijakan

Pembinaan dan Pengembangan di Papua	Eksplorasi Bahasa Daerah Papua untuk orang luar Papua
-------------------------------------	---

	Kepentingan Ekonomi Pendekatan Struktural
Pembinaan dan Pengembangan Untuk Papua	Pengelolaan Bahasa Daerah dengan <i>framework</i> eksternal Kepentingan eksternal Pendekatan prosedural dan manajerial
Pembinaan dan Pengembangan Papua	Pemberdayaan SDM untuk mengelola sendiri warisan budaya (bahasa) Kepentingan berbasis kapasitas lokal Pendekatan behavioris

Sumber: Inovasi Penulis, 2018

PENUTUP

Fakta menunjukkan bahwa bahasa daerah di Indonesia memiliki daya vitalitas untuk bertahan hidup, berkembang dan dilindungi oleh negara. Namun, di sisi lain kondisi vitalitas bahasa daerah yang penuturnya tinggal sedikit, sangat berpotensi besar untuk punah. Ancaman kepunahan bahasa daerah menjadi kewenangan Negara untuk melindunginya melalui sistem perundang-undangan. Dalam kajian ini dapat disimpulkan dan direfleksikan beberapa hal sebagai berikut: *Pertama*, Kebijakan dan Perlindungan bahasa daerah di Nusantara melalui kewenangan pemerintah pusat dan daerah merupakan upaya sadar, teratur, dan berkelanjutan dilakukan oleh pemerintah yang memiliki legitimasi penuh dalam merawat bahasa yang telah dipilih oleh Negara sebagai bahasa yang wajib dilindungi. *Kedua*, Koneksitas kebijakan pusat dan daerah dalam membangun nalar serta pola pikir bangsa untuk membangun peradaban bangsa. *Ketiga*, Kewenangan pusat dan daerah diharapkan dapat membangun sinergitas dalam keseriusan membina dan mengembangkan bahasa daerah di Nusantara. *Keempat*, Membangun sistem perlindungan terhadap bahasa daerah lewat kebijakan pemerintah pusat dan daerah, maka akan tercipta prinsip keteladanan dalam merawat bahasa daerah dengan taat azas terhadap peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwi, Hasan. (2011). "Fungsi Politik Bahasa" dalam *Politik Bahasa*. Risalah Seminar Politik Bahasa (Hasan Alwi dan Dendy Sugondo, Ed.). Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemendikbud.
- BALEG DPR RI. (2017). *Daftar Program Legislasi Nasional: Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019*. Jakarta: Sekretariat BALEG DPR RI.
- Bawole Roni dan Hugo Warami. (2016). *Naskah Akademik Pengelolaan Perikanan di Teluk Wondama*, Wondama: WWF-UNIPA.
- Dharma, Agus. (2011) "Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Daerah". Makalah Seminar Internasional "Language Maintenance and Shift", Semarang, 2 Juli 2011. Magister Program Linguistics, Diponegoro University, hlm.8-11.
- Farid, Hilmar. (2016, Mei 16). Strategi Kebudayaan Pembangunan "Indonesia Sentris". <http://presidenri.go.id/program-prioritas-2>.

- Hardyanto. (2018, Ferbruari 28). Indonesia-Bahasa-Dunia. [Http://setkab.go.id/indonesia-bahasa-dunia](http://setkab.go.id/indonesia-bahasa-dunia).
- Kridalaksana, Harimurti. (2011). “Undang-Undang Bahasa Sebagai Sarana Pematapan Politik Bahasa Nasional” dalam *Permemberdayaan Bahasa Indonesia Memperkokoh Budaya Bangsa dalam Era Globalisasi*. Risalah Kongres Bahasa Indonesia VIII (Dendy Sugondo, dkk., Peny.). Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kemendikbud.
- Lapoliwa, Hans. (2011). *Politik Bahasa Nasional* dalam *Politik Bahasa* (Hasan Alwi dan Dendy Sugondo, Ed.). Jakarta: PPB-Kemendikbud.
- Muliasuti, Liliana. (2018, April 16). “Tahun Bahasa Nasional” Kompas, 16 April 2018, Hlm.7, Kolom 1.
- Menyimak Politik Berkebudayaan Jokowi. (2016, Agustus 25). <https://beritagar.id/artikel/editorial>
- Warami, Hugo. (2014a). “Papua dalam Jejaring Bahasa Kekuasaan: Studi Kasus UU Otsus Papua” dalam Prosiding Kongres Internasional Masyarakat Linguistik Indonesia (KIMLI). Lampung, 19-22 Februari 2014. ISBN: 978-602-17161-1-3, hlm.199-202.
- Warami, Hugo. (2014b). “Legitimasi Kekuasaan dalam UU Otsus Papua: Kajian Wacana Kritis” (Disertasi Doktor). Denpasar: PPs Universitas Udayana Bali.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar*, Undang-Undang No. 45 Tahun 1945, Tambahan Lembaran Negara No.xxx
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah*, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara No.3839.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua*, Undang-Undang No. 21 Tahun 2001, Tambahan Lembaran Negara No.135.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Undang-Undang No. 20 Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara No.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah*. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara No. 4437.
- Indonesia, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Bagi Kepala Daerah dalam Pelestarian dan Pengembangan Bahasa Negara dan Bahasa Daerah*, PERMENDAGRI Nomor 40 Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4737.
- Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengesahan Convention For The Safeguarding Of The Intangible Cultural Heritage* (Konvensi Untuk Perlindungan Warisan Budaya Takbenda), Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 78 Tahun 2007. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No. 81.
- Indonesia, *Undang-Undang tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan*. Undang-Undang No. 24 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 109.
- Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pengesahan Convention On The Protection And Promotion Of The Diversity Of Cultural Expressions* (Konvensi Tentang Proteksi dan Promosi Keanekaragaman Ekspresi Budaya), Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 78 Tahun 2011. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 No. 102.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pengembangan, Pembinaan, dan Pelindungan Bahasa dan Sastra, serta Peningkatan Fungsi Bahasa Indonesia*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 57 Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5554.

Papua, *Peraturan Daerah Provinsi tentang Perlindungan dan Pembinaan Kebudayaan Asli Papua*, Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) No. 16 Tahun 2008. Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Papua Tahun 2008 No. 16.

