

BAHASA, NEGARA, DAN KEKUASAAN: STRUKTUR-KULTUR POLITIK KEBIJAKAN BAHASA INDONESIA

Rony K. Pratama
Pacasarjana Universitas Gadjah Mada
email: rony_kp@gmail.com

Abstract

(Title: *Languages, State, and Power: Political Structures of Indonesian Policy*). Language as a discipline has been established by the political preconditions and the result is negotiating the power of the state. Its development is not entirely neutral because the tendency of language as a tool of power has a strong gap to be constructed in such a way. This epistemological reality then strengthens the reciprocal dictum between language and power that can be hegemonically practiced as long as the state applies a system of rules in a systemic manner. This paper tries to investigate Indonesian language as a practice of state power, both projected historically, politically, and economically. All of them are covered by cultural narratives that are reinforced through structural patterns to culture.

Keywords: language, country, power, policy, Indonesian language

PENDAHULUAN

Manusia memiliki keunikan biologis yang membedakan dirinya dengan makhluk lain. Perbedaan itu ditandai oleh kemampuan manusia untuk memutuskan sesuatu melalui proses berpikir. Otak berada pada posisi krusial di sini karena pelbagai aktivitas kognitif dimunculkan lewat jejaring saraf motorik dan sensorik yang tiada lain berkat kerja otak. Kecakapan berbahasa manusia, karenanya, muncul dari kinerja otak.

Bahasa secara semantis diartikan sistem tanda yang arbitrer dan konvensional. Pandangan ini berangkat dari seorang strukturalis bernama Ferdinand de Saussure. Wilayah bahasa kemudian terbedakan atas dua konsep, yakni penanda (*signifiant*) dan petanda (*signifie*). Titik ontologis bahasa bersemayam secara konseptual di otak dan diwujudkan secara verbal melalui ujaran lisan maupun tulisan. Manifestasi dari konsep yang telah tersampaikan itu disebut kata.

Linguis Anglo-Saxon mulai melakukan studi ilmiah atas fenomena kebahasaan manusia semenjak ditemukan artefak purba yang ditinggalkan peradaban Romawi dan Mesir kuno. Disiplin ilmu sejarah kemudian mendikotomikan realitas historis manusia ke dalam dua kutub, yaitu zaman prasejarah dan sejarah. Era prasejarah ditandai dengan peradaban

lisan yang menurut antropolog didominasi oleh para manusia purba, sedangkan berabad-abad setelahnya manusia mulai mengenal tulisan lewat tatah batu maupun kayu.

Perkembangan studi ilmu bahasa relatif baru sebagai konsekuensi logis dari zaman Renaisans Eropa. Bahasa disejajarkan dengan ilmu lain yang terintegrasi ke dalam cakupan dimensi naturalistik. Oposisi terhadapnya, yaitu positivistik (ilmu-ilmu berbasis eksak), berkembang beriringan dengan naturalistik sejak diskursus keilmuan menjadi arus utama dunia Barat pada abad ke-17. Situasi ini semakin memuncak karena zaman digelayuti narasi Revolusi Industri 1.0 dan 2.0.

Semula kajian linguistik, menjelang abad ke-19, difungsikan dan dikembangkan secara parsial. Namun, desakan zaman berangsur terbuka serta berekspansi secara transformatif. Paradigma interdisiplin ilmu turut pula menyeruak di gelanggang akademik. Sebagai respons atas geliat itu ilmu bahasa diformulasikan dengan disiplin ilmu pedagogik. Atas dasar pertimbangan ekspansi ilmu maka dimunculkan disiplin baru: pendidikan bahasa. Ia dikembangkan secara empiris sebagai strategi sebuah negara untuk melegitimasi identitasnya.

Kemunculan negara pada abad ke-19 mengubah setiap sektor kehidupan manusia untuk meneguhkan proteksi atas wilayah yang

diakuinya secara komunal. Kenyataan historis menunjukkan kecenderungan sosiologis manusia adalah berkoloni dalam skala massal. Negara di sini kemudian difungsikan untuk meleak koloni suatu bangsa yang diperjelas secara geografis dan kekuasaan. Tak heran bila pada permulaan abad tersebut kontestasi antarnegara, baik di Timur maupun Barat, terlihat jelas. Kolonialisasi pada gilirannya muncul karena kehendak sepihak untuk mengeksploitasi sumber daya alam dan manusia atas nama kepentingan ekonomi.

Bahasa mendapat tempat strategis untuk mengumandangkan sebuah negara agar terus eksis. Ia bukan sekadar alat komunikasi sebagaimana digunakan manakala berinteraksi, melainkan sebagai alat politik-hegemonik untuk menggencarkan diskursus ke negarane-negara lain. Bahasa, dengan kata lain, tak ubahnya seperti alat yang digunakan penguasa dominan dalam suatu negara agar kepentingan politisnya tersampaikan. Dengan demikian, negara memiliki strategi dan siasat untuk melanggengkan kekuasaannya melalui bahasa.

Negara sebagai otoritas absolut memosisikan pendidikan bahasa pada ranah institusional-pedagogik. Sekolah dan perguruan tinggi menjadi laboratorium ampuh untuk melakukan konstruksi pengetahuan terhadap subjek didik. Relasi antara pengetahuan (pendidikan bahasa) dan kuasa dalam konteks demikian disinyalir Foucault (1980) sebagai cara efektif untuk mewacanakan politik ilmu pengetahuan. Perencanaan pendidikan bahasa, karenanya, terikat tendensi struktural yang dipatenkan penguasa melalui tangan institusi pendidikan.

Praktik-praktik kekuasaan dihela secara sistematis, masif, dan komprehensif melalui kebijakan pendidikan bahasa di sekolah. Di satu sisi ia juga dipertegas oleh manifestasi kekuasaan dominan yang dipraktikkan secara eksplisit oleh pelaku partikular di lingkungan pendidikan. Pada aras inilah bahasa dan kekuasaan bekerja meski tak terlihat geliatnya karena sedemikian subtil. Pendekatan kritis seperti apa yang disampaikan Michael Foucault tersebut memberi navigasi di mana dan bagaimana praktik kekuasaan itu diejawantahkan.

Membongkar kekuasaan dominan terhadap bahasa sebagai objek ilmu yang telah dimapankan menjadi orientasi mayor tulisan ini dilakukan. Studi kritis terhadap teks-teks yang terpilih berdasarkan pola pengambilan data random dimungkinkan agar memperoleh sketsa riil. Oleh karena itu, cakupan pembahasan berangkat dari analisis genealogi Michel Foucault terhadap praktik kekuasaan bahasa di dalam konteks politik praksis. Dijelaskan pula bagaimana kekuasaan negara berperan signifikan, khususnya bagaimana kebijakan ejaan yang berlaku di dalam bahasa Indonesia dilakukan.

Ejaan yang dimaksudkan di sini memberi pengertian struktural bahwa “polisi bahasa” ditegaskan penguasa yang berada di tampuk pemerintahan untuk mengendalikan para penutur (masyarakat) supaya memiliki basis tata aturan dan ideologi yang bisa digunakan secara kolektif. Pada dimensi aksiologis posisi tersebut sedemikian urgen karena bahasa Indonesia dimaksudkan sebagai alat percakapan yang universal di tengah bahasa-bahasa lokal yang sudah eksis di Nusantara.

STUDI KASUS BAHASA INDONESIA

Kemunculan bahasa Indonesia relatif unik. Jika ditilik secara historis, momen Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 1928, mengandaikan suatu jangkauan imajiner yang futuristik terhadap identitas kolektif. Salah satu variabel yang dinyatakan eksplisit dalam Sumpah Pemuda, yakni *berbahasa satu bahasa Indonesia*, memberi penekanan politis: kenapa dipilih sebagai alat pemersatu, sementara bahasa-bahasa lokal di Nusantara mencapai puluhan ribu. Bahasa Indonesia terpilih pada waktu itu karena kepentingan politik—antitesis terhadap dominasi bahasa Belanda yang telah lama mengakar di Nusantara.

Bahasa Indonesia ditengarai mampu mempersatukan horizon bangsa-bangsa Nusantara yang sedemikian plural sebagai alat komunikasi. Oleh sebab itu, bahasa Indonesia dianggap sebagai *lingua franca*—bahasa pemersatu—para penduduk Nusantara yang pada abad ke-20 mulai merekatkan relasi. Sumpah Pemuda adalah bukti dari kesungguhan para

pemuda dari berbagai wilayah di Nusantara untuk menyatakan identitas tunggal bernama Indonesia. Sekalipun nama Indonesia ini baru dikenal satu dekade sebelumnya.

Perjuangan memperebutkan kedaulatan pada masa pergerakan jarang dimulai dari pertikaian fisik. Barang satu atau dua kali gencatan senjata tapi selebihnya dilakukan melalui diplomasi. Proses diplomasi ini mustahil tanpa penggunaan bahasa, meski bahasa yang dimaksudkan di sini adalah bahasa internasional. Walaupun demikian, para veteran yang berlaga dalam kontestasi memperjuangkan kemerdekaan memiliki daya tawar agar liyan menggunakan bahasa Indonesia.

Sejarah perkembangan bahasa Indonesia, bila dikomparasikan dengan negara-negara lain di Asia Tenggara, cenderung unik. Bahasa Indonesia ini dipilih atas dasar musyawarah yang niscaya dilalui dengan polemik internal. Pada kenyataannya, bahasa Jawa memiliki otoritas yang lebih memungkinkan untuk dipilih karena mayoritas penuturnya relatif banyak. Akan tetapi, keputusan dipilihnya bahasa Indonesia juga bertitik tolak dari penyebaran bahasa yang semula dikenal sebagai bahasa Melayu Pasar itu mulai masif dan sistematis melalui surat kabar dan karya sastra.

Bahasa Melayu Pasar (rendah) yang telah menjadi alat percakapan itu juga memiliki karakteristik yang dinamis untuk dikembangkan lebih lanjut. Berbeda dengan bahasa Jawa yang sarat kesenjangan hierarkis sehingga—jika dipilih sebagai bahasa nasional—meniscayakan dikotomi antara yang priyayi dan yang jelata. Strata sosial yang telah menyublim dalam kehidupan orang Jawa itu justru bertolak belakang dari semangat zaman yang cenderung egaliter. Potret demikian menunjukkan betapa bahasa berpengaruh signifikan terhadap kepribadian penuturnya. Lebih jauh, ia juga membentuk konstruksi berpikir manusia.

Anderson (1966) mengatakan aksiologi bahasa Indonesia sejatinya merupakan bahasa perlawanan terhadap dominasi bahasa Belanda yang diamsalkan sebagai kolonialisme kultural. Kemunculan bahasa Indonesia itu pada praksis di lapangan memunculkan pandangan baru mengenai resistensi sistemik. Bentuk

perlawanan ditegaskan dalam dan melalui bahasa Indonesia, sekalipun keutuhan teoretisnya masih dikembangkan terus-menerus sampai menemukan bentuk aboslutnya.

Paling jelas, posisi perlawanan bahasa Indonesia, dapat dicitrakan melalui penggunaan istilah pembakar semangat nasionalisme di masa transisi perebutan kedaulatan demi mencapai kemerdekaan. Kata-kata seperti *perjuangan*, *kedaulatan*, *kebangsaan*, *merdeka*, *rakyat*, *revolusi*, dan *semangat* menjadi tanda morfologis bagaimana nasionalisme diverbalikan secara heorik (Anderson, 1966). Kata-kata itu bagaikan mantra sakti yang mampu menggetarkan secara emosional para pejuang bangsa di masa itu. Terlepas dari derivasi kata-kata tersebut dalam pengertian penyerapan bahasa lain, istilah itu sedemikian urgen bagi titik tolak perjuangan yang dimulai pada tataran linguistik.

Solidaritas perlawanan, tanpa difondasikan secara kuat melalui bahasa, mustahil mencapai titik totalitas dan militansi yang sejatinya menjadi identitas kuat resistensi kepada kolonialisme. Posisi ini memberi implus psikologis bagi para pejuang kemerdekaan yang sedikit-banyak berkontribusi besar di dalam praktik pewacanaan “kedaulatan” yang mendapatkan fokus sentral menuju dan sepanjang kemerdekaan Indonesia. Studi kasus terhadap kata-kata di atas merepresentasikan bukti otentik kenapa diksi (pilihan kata) bahasa Indonesia pada masa revolusi fisik cenderung bernuansa emotif, lugas, dan puitis.

Kekuatan kata yang diambilkan dari bahasa Indonesia menegaskan praktik penandaan yang pada gilirannya memberi memori sosio-historis. Generasi setelahnya, bahkan sampai sekarang, kalau mengingat kata-kata tersebut niscaya akan sampai pada bagaimana imajinasi kemerdekaan dikonstruksi sedemikian rupa melalui bahasa. Di sini letak bahasa sebagai ingatan sejarah yang pada tataran psikis mampu memberi anjangsana tanpa deskripsi atau narasi tekstual lain. Penanda atas kata-kata nostalgis, membawa petanda partikular yang terus awet selama pembacaan mengenainya dilakukan secara saksama.

RELASI KEBIJAKAN DAN POLITIK BAHASA

Secara ontologis “kebijakan” lahir dari derivasi “kepentingan politik” sehingga dua kata ini berposisi resiprokal, sedangkan bahasa bisa berposisi netral, namun para praksisnya, bila ditempatkan dalam konteks kebijakan institusional, tetap dijalankan oleh kepentingan politik. Dalam hal ini negara berperan signifikan untuk mengatur jalannya politisasi bahasa. Apalagi, jika dikontekstualisasikan ke dalam ranah pendidikan, negara memiliki otoritas tunggal untuk menentukan arah politik bahasa.

Pada perkembangan sejarah bahasa Indonesia, terutama dari sudut pandang perubahan ejaan, telah mengalami transformasi sebanyak lima kali. Dimulai dari Ejaan Van Ophusyen (1901), Ejaan Soewandi (1947), Ejaan Melindo (1959), Ejaan yang Disempurnakan (1972), dan pada akhirnya menjadi Ejaan Bahasa Indonesia (2015). Perubahan tersebut sepenuhnya dikendalikan oleh instruksi politik yang berkuasa saat itu. Ejaan diubah, selain karena preferensi politik, juga karena penyesuaian terhadap zaman. Hal ini lazim karena posisi bahasa Indonesia relatif baru dalam sejarah dan memerlukan perubahan terus-menerus.

Yang menjadi persoalan adalah apakah perubahan ejaan itu menandakan suatu antitesis terhadap kekuasaan sebelumnya. Pertanyaan ini menarik diulas sekilas bila melihat Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto yang mengubah ejaan secara totaliter. Soeharto menghendaki perubahan itu agar mengencarkan sebuah politik identitas untuk “melawan” rezim sebelumnya. Politik identitas melalui bahasa ini membuat generasi yang dididik di bawah Orde Baru akan lebih familier EYD ketimbang Ejaan Melindo.

Konsekuensi logisnya, antara lain, generasi muda enggan membaca referensi maupun narasi historis yang diproduksi oleh penguasa sebelumnya karena tidak lazim. Rekam jejak Soekarno dalam perspektif pustaka, akan dianggap lapuk atau kuno sehingga generasi baru akan melupakannya secara berangsur. Realitas tersebut dikuatkan pula oleh penggunaan istilah “Orde Baru” dan Orde Lama”. Yang baru meniscayakan harapan, sedangkan

yang lama mesti dilupakan. Kekuasaan di sini terlihat implisit dan menyelinap lewat kebijakan bahasa.

Transformasi kebijakan penstandaran bahasa kemudian difokuskan sebagai bentuk praktik kekuasaan yang berlaku pada periode tertentu. Pada konteks Orde Baru, wujud kekuasaan itu terlihat jelas karena kebijakan (politisasi) bahasa digencarkan secara masif. Sekolah-sekolah, terutama, menjadi objek strategis di dalam praktik manifestasi kekuasaan melalui bahasa. Kurikulum pendidikan bahasa diarahkan untuk mendukung penyeragaman pikiran, khususnya bagaimana bahasa yang baik dan benar diejawantahkan. Realitas tersebut berjalan terus-menerus sampai orientasi yang dihela dapat terwujud secara total. Dengan kata lain, totalitarianisme kebijakan bahasa menjadi titik strategis di sini.

Campur tangan negara sebagai bentuk politisasi bahasa ditengarai Heryanto (1992) di dalam artikelnya bertajuk *Pembakuan Bahasa dan Totalitarianisme*. Fenomena ini dijadikan preferensi kritis sebagai bentuk intervensi yang paling empiris di level nasional. Di belakang intervensi itu negara berperan signifikan, namun dimainkan melalui peran Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa (P3B).

Menurut Heryanto (1992) kedudukan P3B itu cenderung seperti lembaga yang berhak menghakimi bahasa yang lazim dipakai masyarakat umum dalam perspektif dikotomis baik dan benar. Fenomena tersebut kemudian menarik kritik dari pelbagai pihak. Acuan kritik demikian tidak terlepas dari proyek P3B di bawah masa Orde Baru. Heryanto (1992) memberikan empat kritik sebagai berikut.

Pertama, elitisme politik. Kebijakan itu bertumpu pada asumsi bahwa ada sejenis bahasa yang secara transendental dan universal berpredikat ‘baik dan benar’. Sedang bahasa yang hidup dalam masyarakat dianggap ‘jelek dan keliru’. Kebijakan itu menyangkal kaitan bahasa dengan proses politik dan dinamika kekuasaan. Para tokohnya mengangkat diri dan diangkat kekuasaan negara sebagai manajer dan/atau komandan stabilitas, keamanan, dan Pembangunan dalam sektor bahasa, tetapi mereka tidak mengaku atau merasa sedang berkuasa dan berpolitik.

Kedua, komodifikasi nilai sosial. Bahasa yang ‘baik dan benar’ itu dianggap perlu tapi langka. Bahasa dengan ‘nilai-tambah’ itu diproduksi dengan mengandalkan tenaga profesional, sumber daya dan dana. Maka ada panitia, proposal, dan proyek. Juga monopoli, konsultan dan konsultasi. Bahasa yang ‘baik dan benar’ merupakan hasil kerja monopoli para ahli, persis seperti komoditi konsumsi yang lain. Perhatikan proses serupa kini sedang terjadi pada bidang ‘kecantikan’ dan ‘kemesraan’.

Ketiga, epistemologi instrumental. Kebijakan itu memperlakukan bahasa pertamanya dan terutama sebagai ‘alat’ komunikasi yang netral, sebuah perkakas bagi mesin Pembangunan. Mirip status rakyat sebagai ‘sumberdaya’ Pembangunan dalam industri kapitalis: dihitung secara matematik dan statistik. Yang berguna diolah, dipindah, dikerjakan. Yang dianggap tak berguna disingkirkan. Metoda kerja pembinaan-pengembangan bahasa mirip kerja insinyur: rekayasa (*engineering*). Modalnya ketelitian, rasionalitas dan logika formal. Aturan (gramatika) dan penyeragaman (pembakuan) dengan demikian merupakan bagian kerja yang menonjol. Sanksi tak terhindarkan, walau tidak secara legal.

Keempat, mistifikasi ideologi. Pembinaan bagi kebijakan bahasa bersumber dari ideologi nasionalistik. Seakan-akan kebijakan itu menunjang kepentingan dan kesejahteraan bangsa. Maka muncul semacam pemurnian bahasa dari unsur-unsur yang dianggap asing. Bukan saja yang dari Barat (khususnya Inggris), tapi juga secara selektif yang berasal dari Asia (bahasa Cina) yang dikerjakan pejabat Negara di luar P3B. Mitologi ‘kepribumian’ dikukuhkan pandangan esensialis tentang ‘jati-diri’ atau ‘kepribadian nasional’.

DARI STRUKTUR KE KULTUR

Belum lama ini Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) didesiminasikan dan digencarkan oleh pemerintah. Sektor pendidikan diharapkan menjadi garda depan untuk menyiapkan hajatan internasional itu. MEA laksana gerbang globalisasi di tingkat regional yang mesti didemonstrasikan melalui jagat pendidikan. Sekolah dan universitas kemudian

dikonstruksi sedemikian rupa agar kurikulum pendidikannya menyesuaikan diri. Siswa, karenanya, dibekali seperangkat konsep supaya tak gagap menghadapi MEA yang dikhawatirkan banyak pihak itu.

Pemerintah bekerja dalam jejaring struktur, baik instruktif maupun koordinatif. Lewat struktur yang berada dalam cakupan kekuasaannya itu ia—dengan bebas—memiliki wewenang untuk menciptakan kultur (atmosfer). MEA menjadi inspirasi referensial pemerintah agar segenap institusi pendidikan di Indonesia menyambut dan menyiapkan anak didiknya ke sana. Struktur dan kultur yang dimaksudkan di sini hanya berupa alat untuk mencapai tujuan.

Dalam perspektif MEA atau ekonomi, kebijakan pendidikan bahasa mesti ditempatkan sebagai objek agar arah pembelajaran di lapangan berlangsung relevan. Preferensi ini dilakukan guna kegiatan belajar-mengajar di bangku pendidikan memiliki jangkauan ontologis yang tepat sasaran. Sebagai contoh, peserta didik dibekali kecakapan diplomatis manakala ia bersinggungan dalam situasi MEA. Bahasa Indonesia dalam hal ini memiliki peran strategis karena dinyatakan sebagai bahasa percakapan di ASEAN. Tanpa *link* dan *match* semacam itu pendidikan bahasa akan ahistoris.

Secara sosial—masih dalam konteks MEA—orang asing yang hendak melakukan kegiatan ekonomi (bekerja) di Indonesia mesti diberlakukan wajib mengikuti Uji Kemahiran Bahasa Indonesia (UKBI). Regulasi ini harus dilegalkan secara yuridis sehingga Republik Indonesia memiliki daya tawar lebih untuk melakukan politik bahasa Indonesia secara internasional. Tanpa itu, bila keran peraturan dipermudah, kepentingan ekonomi tetap bisa berlangsung, namun negara kehilangan “kewibawaannya” di mata internasional. Bukankah bahasa Inggris mulanya digencarkan semacam itu?

Bila dimensi sosial dan ekonomi masih dalam satu ranah maka aspek budaya memiliki wilayah lain. Seperti diketahui Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki lokalitas budaya yang beragam. Budaya Indonesia, dengan kata lain, adalah representasi dari suku-suku di Nusantara: Jawa, Sunda, Asmat, Bugis, Bali, Ma-

dura, Minang, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, secara antropologis, budaya Indonesia adalah gabungan dari budaya-budaya lokal yang berada di Nusantara.

Kebijakan pendidikan bahasa harus mengadopsi beragam budaya Nusantara sebagai inspirasi tematik. Artinya, setiap materi bahasa yang diajarkan di bangku pendidikan mesti dikonstruksi berdasarkan keragaman itu. Ia tak boleh direduksi secara parsial semata dengan memberi peluang budaya Jawa lebih dominan ketimbang yang lain. Jika hal tersebut dilakukan, integrasi nasional akan terpecah dan justru mengkerdikan potensi Indonesia itu sendiri sebagai bangsa yang multikultur. Kebijakan pendidikan bahasa dalam ranah budaya, dengan demikian, wajib memberi tempat pada potret sosiologis dan antropologis secara seimbang dan inheren.

PENUTUP

Kebijakan pendidikan bahasa berkelindan dengan ranah politik. Penguasa berperan signifikan terhadap jalannya kebijakan tersebut karena ia memiliki otoritas untuk membangun kultur lewat struktur instruktif dan koordinatif. Sebagai derivasi dari interdisiplin keilmuan, pendidikan bahasa, meniscayakan tiga dimensi sebagai sebuah variabel terikat yang berkedudukan secara resiprokal. Sosial, ekonomi, dan budaya menjadi tiga bagian inheren dalam meneropong kebijakan pendidikan bahasa.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, B. R. (1966). *The Languages of Indonesian Politics*. Cornell: Cornell University Press.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books.
- Heryanto, A. (1992). *Pembakuan Bahasa dan Totalitarianisme*. Jurnal Kritis: Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga.