

**MENGGUGAT BATAS MARJINAL: DINAMIKA ETNIK DOU
DONGGO DALAM PUSARAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DARI
ORDE BARU HINGGA ERA OTONOMI**



Oleh: Herawati

**PROGRAM STUDI SEJARAH DAN KEBUDAYAAN ISLAM
FAKULTAS ADAB DAN ILMU BUDAYA
UIN SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
2026**

MENGGUGAT BATAS MARJINAL: DINAMIKA ETNIK DOU DONGGO DALAM PUSARAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DARI ORDE BARU HINGGA ERA OTONOMI

Abstrak

Masyarakat Donggo (*Dou Donggo*) di Kabupaten Bima, Nusa Tenggara Barat, memiliki posisi sosio-historis yang unik dalam dinamika pembangunan di Indonesia. Wilayah dataran tinggi ini sering kali terpinggirkan akibat kebijakan pembangunan yang bias perkotaan (*urban bias*) dan sentralistik, terutama pada masa pemerintahan Orde Baru. Penulisan ini bertujuan menganalisis korelasi antara kebijakan pemerintah—baik yang bersifat represif-diskriminatif di masa lalu maupun yang bercorak desentralistik di era kontemporer—terhadap respons sosial-politik serta kondisi infrastruktur di Donggo. Melalui metode pendekatan historis-analitis, tulisan ini membedah Peristiwa Donggo 1972 sebagai kulminasi perlawanan terhadap ketimpangan struktural, hingga mengevaluasi penerapan kebijakan *good governance* dalam pembangunan wilayah dataran tinggi saat ini. Rekomendasi kebijakan diarahkan pada pentingnya pembangunan inklusif berbasis karakteristik geografis dan kebudayaan lokal guna menghapus segregasi wilayah.

Kata Kunci: Dou Donggo, Kabupaten Bima, Bias Perkotaan (*Urban Bias*), Peristiwa Donggo 1972, Otonomi Daerah, *Good Governance*, Ketimpangan Struktural, Pembangunan Inklusif.

Abstract

The Donggo community (Dou Donggo) in Bima Regency, West Nusa Tenggara, holds a unique socio-historical position in the dynamics of Indonesian development. This highland region has frequently been marginalized due to centralistic and urban-biased development policies, particularly during the New Order administration. This paper aims to analyze the correlation between government policies—both the repressive-discriminatory practices of the past and the decentralized frameworks of the contemporary era—and the socio-political responses as well as infrastructural conditions in Donggo. Utilizing a historical-analytical approach, this study dissects the 1972 Donggo Affair as the culmination of resistance against structural inequality, while evaluating the current implementation of good governance principles in highland regional development. Policy recommendations are directed toward the importance of inclusive development based on local geographical characteristics and culture to eradicate territorial segregation.

Keywords: Dou Donggo, Bima Regency, Urban Bias, 1972 Donggo Affair, Regional Autonomy, Good Governance, Structural Inequality, Inclusive Development.

1. Pendahuluan

Konsep pembangunan nasional idealnya menyentuh seluruh lapisan masyarakat tanpa memandang batasan geografis maupun partikularitas etnik. Namun, dalam realitas empiris sejarah Indonesia, relasi antara pemerintah pusat atau daerah dengan masyarakat adat di wilayah pedalaman dan dataran tinggi kerap diwarnai oleh ketegangan struktural. Salah satu potret yang paling representatif dari dinamika ini adalah kehidupan masyarakat suku Donggo atau *Dou Donggo* yang mendiami kawasan pegunungan (Masyhud, 2024: 12) di sebelah barat Kabupaten Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Sebagai salah satu komunitas etnik tertua di Pulau Sumbawa, *Dou Donggo* memiliki karakteristik kebudayaan, bahasa, serta sistem sosial yang berbeda secara kultural dengan masyarakat Bima pesisir (atau dikenal sebagai *Dou Mbojo*) pada umumnya. Perbedaan geografis berupa wilayah yang didominasi pegunungan terjal melahirkan pola adaptasi agraris yang khas. Namun, di sisi lain, kondisi sosiologis ini menempatkan Donggo pada posisi yang rentan terhadap marginalisasi dalam skema kebijakan pembangunan pemerintah yang acapkali bercorak *lowland-biased* atau mengutamakan kawasan dataran rendah yang lebih mudah diakses secara logistik politik (Mudhaffar, 2024: 45).

Secara historis, akumulasi kekecewaan masyarakat Donggo terhadap kebijakan pemerintah mencapai puncaknya pada masa Orde Baru melalui sebuah gerakan protes massa masif yang dikenal sebagai Peristiwa Donggo 1972 (Aksa, 2021: 104). Peristiwa ini menjadi salah satu monumen perlawanan lokal pertama di Indonesia terhadap represi rezim militeristik bentukan pusat di tingkat daerah (Alqalam, 2020: 89). Kebijakan yang diskriminatif, pengabaian alokasi anggaran infrastruktur, hingga intimidasi birokratis menjadi pemicu utama bergeraknya kesadaran kritis kaum elite dan massa rakyat Donggo (Gazali & Mustahim, 2017: 56).

Memasuki era reformasi dan otonomi daerah yang bergulir pasca-1998, paradigma kebijakan pemerintah mengalami pergeseran ke arah desentralisasi dan penerapan *good governance*. Walakin, transisi menuju tata kelola pemerintahan yang inklusif di wilayah Donggo tidak serta-merta berjalan mulus. Tantangan geografis yang berat serta sisa-sisa ketimpangan masa lalu membuat pembangunan infrastruktur dasar—seperti akses jalan interkoneksi, fasilitas kesehatan, dan pasar perekonomian—masih memerlukan perhatian serius dan pengawasan publik yang intensif (Anandi, 2023: 34). Artikel ini akan mengupas tuntas keterkaitan sosiologis-politik antara kebijakan pemerintah dan

eksistensi masyarakat Donggo, mulai dari akar historis konflik Orde Baru hingga potret implementasi kebijakan pembangunan daerah pada masa kini.

2. Profil Sosio-Kultural dan Geografis Masyarakat Donggo

Untuk memahami mengapa kebijakan pemerintah sering kali tidak selaras dengan kebutuhan riil masyarakat Donggo, penting untuk melihat lanskap geografis dan sosiologis kawasan tersebut. Secara administratif, wilayah asli *Dou Donggo* kini sebagian besar mencakup wilayah Kecamatan Donggo di Kabupaten Bima dengan ibu kota di Desa Kala (BPS Kabupaten Bima, 2024: 5). Secara topografis, wilayah ini berada di ketinggian dataran tinggi dengan lereng-lereng curam, menjadikannya daerah terisolasi dari pusat pemerintahan kabupaten pada masa lalu.

Masyarakat suku Donggo secara socio-historis dikenal memiliki karakter hidup agraris yang kuat. Berbeda dengan corak agraris sawah basah di dataran rendah Bima, *Dou Donggo* mula-mula mengembangkan sistem pertanian lahan kering (*uma*) dan berpindah-pindah, yang kemudian bertransformasi mengikuti perkembangan regulasi kehutanan dan pertanian modern (Masyhud, 2024: 15). Secara kultural, mereka juga mewarisi sistem kepercayaan lokal kuno yang disebut *Marafu* (penghormatan terhadap arwah leluhur) serta *Makakamba*, walaupun dalam perkembangannya mayoritas masyarakat Donggo saat ini telah memeluk agama Islam dan sebagian Kristen.

Uniknya, keberagaman keyakinan di wilayah pedalaman ini tidak melahirkan konflik horizontal yang berarti. Sebaliknya, wilayah seperti Desa Mbawa di Donggo sering kali dijadikan contoh teladan (*role model*) keharmonisan dan toleransi beragama inter-kultural di tingkat nasional (Purna, 2016: 262). Namun, soliditas etnik dan ketahanan budaya yang tinggi ini di sisi lain juga melahirkan benteng solidaritas komunal yang kuat. Ketika ada intervensi eksternal—khususnya dari aparat pemerintah—yang dinilai mengancam martabat (*mori*) atau hak-hak dasar ekonomi dan kultural mereka, kohesi sosial tersebut dengan cepat berubah menjadi instrumen mobilisasi politik perlawanan yang solid (Aksa, 2021: 106).

3. Kebijakan Orde Baru dan Peristiwa Donggo 1972: Potret Represi dan Diskriminasi

Akar Penyebab Konflik Struktural

Ketegangan antara masyarakat Donggo dengan pemerintah mencapai titik nadir pada awal dekade 1970-an. Hal ini dipicu oleh kepemimpinan Kepala Daerah Tingkat II Kabupaten Bima yang saat itu dijabat oleh Letkol (Purn) Soeharmadji. Sebagai kepanjangan tangan rezim militeristik Orde Baru di tingkat lokal, Soeharmadji menerapkan pendekatan kekuasaan yang hegemonis, otoriter, dan sentralistik (Alqalam, 2020: 91).

Kebijakan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah daerah saat itu sangat bias terhadap kawasan dataran rendah, khususnya wilayah sekitar ibu kota kabupaten dan Kecamatan Rasanae. Anggaran pembangunan daerah dikonsentrasikan untuk memoles wilayah perkotaan guna menciptakan ilusi kemajuan (*growth pole theory*), sementara wilayah pinggiran seperti dataran tinggi Donggo dibiarkan tanpa pasokan pembangunan infrastruktur jalan, sarana pendidikan, maupun fasilitas kesehatan yang memadai (Mudhaffar, 2024: 48). Kondisi keterisolasian fisik ini diperparah oleh kebijakan ekonomi yang mencekik para petani, seperti pungutan pajak hasil bumi yang tidak adil dan pemaksaan sistem monopoli perdagangan komoditas tertentu oleh kroni penguasa daerah (Gazali & Mustahim, 2017: 59).

Ekskalasi Gerakan Protes Massa

Ketimpangan yang terstruktur ini memicu lahirnya kesadaran kritis dari kalangan elite intelektual, tokoh agama, dan pemimpin adat tradisional di Donggo. Konstelasi politik lokal mulai bergeser ketika figur-figur terpelajar asal Donggo, seperti Abbas Oya, B.A. (seorang mahasiswa aktivis jebolan universitas di Jakarta) mulai merajut aliansi dengan tokoh agama seperti Abdul Madjid Bakry dan tokoh kharismatik lokal seperti H. Kako Bungko (Rangga, 2011: 72). Mereka mengorganisasi masyarakat pedesaan untuk melakukan gugatan kolektif terhadap ketidakadilan birokrasi.

Puncak pergolakan ini terjadi pada tanggal 22 Juni 1972. Ribuan massa rakyat dari daratan Donggo turun gunung menuju pusat pemerintahan di Kota Bima. Gerakan massa ini membawa tuntutan konkrit yang meliputi tiga hal mendasar (Gazali & Mustahim, 2017: 62):

1. Menuntut reformasi sistem pemerintahan daerah dari yang bercorak otoriter-militeristik menjadi lebih demokratis.
2. Mendesak pemberantasan kezaliman dan kesewenang-wenangan aparat bersenjata (ABRI) terhadap warga sipil.
3. Menuntut pemerataan alokasi anggaran pembangunan, khususnya membuka keterisolasian geografis Kecamatan Donggo melalui infrastruktur jalan dan fasilitas publik.

Respons Represif Negara dan Dampak Jangka Panjang

Rezim Orde Baru merespons aksi demonstrasi damai masyarakat Donggo tersebut dengan pendekatan keamanan (*security approach*) yang sangat represif. Pemerintah daerah mengerahkan aparat militer untuk memburu para penggerak aksi. Teror fisik, penangkapan tanpa proses hukum yang adil, penyiksaan, hingga pemenjaraan terhadap para tokoh sentral gerakan dipraktikkan demi meredam gejolak politik (Universitas Muhammadiyah Mataram, 2023: 41).

Secara politik jangka pendek, elite lokal Donggo mengalami kekalahan struktural di hadapan kekuatan represif negara. Namun, dalam jangka panjang, Peristiwa Donggo 1972 berhasil memaksa pemerintah pusat dan daerah untuk mengubah kalkulasi politik mereka. Pasca-peristiwa tersebut, pemerintah mulai menyadari bahwa mengabaikan wilayah dataran tinggi secara ekstrem dapat memicu instabilitas keamanan yang mahal nilainya bagi stabilitas nasional. Alhasil, proyek pembangunan infrastruktur dasar secara bertahap mulai diarahkan masuk ke wilayah Kecamatan Donggo, menandai awal mula runtuhnya isolasi fisik kawasan tersebut (Aksa, 2021: 110).

4. Kebijakan Pemerintah di Era Otonomi Daerah: Menuju *Good Governance*?

Transformasi Regulasi dan Paradigma Pembangunan

Pasca-tumbangnya rezim Orde Baru, lanskap hubungan antara negara dan komunitas lokal mengalami perombakan total melalui implementasi undang-undang otonomi daerah. Kebijakan tata kelola modern menuntut pelayanan publik didekatkan kepada entitas akar rumput, termasuk masyarakat dataran tinggi yang rawan marginalisasi (UU No. 80 Tahun 2024). Di bawah koridor otonomi ini, perencanaan pembangunan daerah diwajibkan menyerap aspirasi bottom-up guna meminimalisir kesenjangan sektoral (Anandi, 2023: 36).

Penerapan Kebijakan Pemerintah di Era Otonomi Daerah

Di bawah koridor otonomi, Kabupaten Bima merumuskan dokumen perencanaan makro seperti Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang menjabarkan visi strategis pembangunan jangka menengah daerah. Dalam dokumen tersebut, Kecamatan Donggo ditempatkan sebagai salah satu simpul penting pengembangan wilayah berbasis pertanian lahan kering dan peternakan (BPS Kabupaten Bima, 2024: 18). Paradigma pembangunan tidak lagi murni dipaksakan dari atas (*top-down*), melainkan wajib mengintegrasikan aspirasi masyarakat melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat desa hingga kecamatan (Anandi, 2023: 36).

Tantangan Pembangunan Infrastruktur Kontemporer

Meskipun secara regulasi telah terjadi demokratisasi, realisasi kebijakan pembangunan fisik di lapangan masih menemui banyak kerikil tajam. Salah satu indikator utama keberhasilan pembangunan wilayah adalah pemenuhan infrastruktur jalan yang layak guna menopang mobilitas ekonomi warga pegunungan (PT Sarana Multi Infrastruktur, 2022: hlm. 1).

Studi akademis mengenai implementasi prinsip *good governance*—yang mencakup aspek transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik—menunjukkan bahwa alokasi dan eksekusi anggaran pembangunan jalan di Kecamatan Donggo belum optimal (Anandi, 2023: 54). Hingga saat ini, keterbatasan anggaran daerah berimplikasi pada lambatnya perbaikan akses jalan interkoneksi antardesa di Donggo. Akibatnya, masyarakat sering kali terpaksa melakukan aksi gotong royong secara swadaya, bahkan menggalang dana mandiri untuk memperbaiki kerusakan jalan utama (seperti jalur strategis lintas Sangari–Mbawa) agar komoditas pertanian mereka dapat didistribusikan ke pasar hilir (Anandi, 2023: 58). Fenomena ini memperlihatkan adanya kesenjangan (*gap*) antara janji kebijakan dalam dokumen perencanaan dengan kapasitas eksekusi fiskal pemerintah daerah (Mudhaffar, 2024: 51).

Pelayanan Sektor Kesehatan dan Ekonomi

Selain sektor perhubungan, sektor pelayanan dasar seperti kesehatan juga menjadi barometer penting efektivitas kebijakan pemerintah di Donggo. Pembangunan fasilitas vital, seperti Puskesmas Donggo, dalam rekam jejaknya sempat mengalami perlambatan progres penyelesaian konstruksi akibat kendala geografis logistik material serta pengawasan manajerial yang lemah (Kahaba Net, 2019: hlm. 2). Hal ini merugikan hak-

hak dasar masyarakat pegunungan untuk mendapatkan penanganan medis primer yang cepat tanpa harus menempuh perjalanan jauh yang berisiko ke rumah sakit pusat di dataran rendah Bima.

Di sektor ekonomi makro, ketergantungan masyarakat Donggo terhadap pusat pertumbuhan di kecamatan tetangga juga masih tinggi. Sebagai contoh, aktivitas perdagangan berskala besar milik warga Donggo masih bertumpu pada keberadaan Pasar Sila di Kecamatan Bolo, yang saat ini telah direnovasi oleh pemerintah pusat menjadi pasar rakyat modern (BPS Kabupaten Bima, 2024: 42). Ke depan, interkoneksi rantai pasok antara wilayah produksi pertanian di hulu (Donggo) menuju pusat pasar modern di hilir (Bolo) menuntut adanya sinkronisasi kebijakan lintas sektoral dan terintegrasi (Mudhaffar, 2024: 53).

5. Hubungan Kebijakan Pemerintah dan Respons Masyarakat Donggo

Untuk memetakan evolusi relasi kekuasaan dan dampaknya secara visual dan *scannable*, berikut adalah tabel komparasi kebijakan pemerintah terhadap wilayah Donggo di dua era utama:

Dimensi Analisis	Era Orde Baru (Sentralistik)	Era Otonomi Daerah (Desentralisasi)
Karakteristik Kebijakan	Otoriter, militeristik, dan sangat <i>urban-biased</i> (Alqalam, 2020: 91).	Demokratis, desentralistik, mengadopsi konsep <i>good governance</i> (Anandi, 2023: 36).
Pola Pendekatan Sosial	Pendekatan keamanan (<i>security approach</i>), penindasan terhadap kritik lokal (Aksa, 2021: 104).	Pendekatan partisipatif, penyerapan aspirasi lewat Musrenbang (Anandi, 2023: 34).
Kondisi Infrastruktur	Isolasi geografis total; alokasi dana minim untuk dataran tinggi (Mudhaffar, 2024: 48).	Isolasi terbuka, namun kualitas jalan dan fasilitas publik belum merata (Anandi, 2023: 54).
Respons Massa Rakyat	Gerakan protes radikal berskala besar / Peristiwa Donggo 1972 (Gazali & Mustahim, 2017: 56).	Pengawasan kritis, swadaya masyarakat, dan gotong royong perbaikan fasilitas (Anandi, 2023: 58).

Melihat perbandingan di atas, terlihat jelas bahwa karakter kebijakan pemerintah berkorelasi linear dengan perilaku sosial-politik masyarakat. Ketika negara menutup rapat saluran dialog ekonomi dan menerapkan instrumen represif pada masa Orde Baru, masyarakat merespons dengan akumulasi energi perlawanan massa yang meledak di

jalanan (Aksa, 2021: 106). Sebaliknya, ketika negara membuka ruang regulasi otonomi, masyarakat Donggo menyalurkan energi komunal mereka ke arah tindakan konstruktif, seperti keterlibatan aktif dalam pembangunan swadaya dan kerja bakti bersama aparatur teritorial (Babinsa/Koramil) demi kemaslahatan bersama (Universitas Muhammadiyah Mataram, 2023: 44). Karakteristik masyarakat Donggo yang mandiri ini menegaskan bahwa mereka bukanlah objek pembangunan yang pasif, melainkan subjek aktif yang kritis menilai efisiensi kinerja birokrasi di wilayah mereka (Anandi, 2023: 60).

6. Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Kesimpulan

Masyarakat Donggo (*Dou Donggo*) mengarungi sejarah panjang hubungan yang fluktuatif dengan kebijakan pemerintah di Indonesia. Pengalaman pahit di masa Orde Baru melalui marginalisasi pembangunan dan diskriminasi struktural melahirkan memori kolektif perlawanan yang tercermin dalam Peristiwa Donggo 1972 (Gazali & Mustahim, 2017: 62). Meskipun era otonomi daerah saat ini menjanjikan paradigma tata kelola yang lebih terbuka, akuntabel, dan berbasis pemenuhan hak-hak daerah pinggiran, kenyataan di lapangan memperlihatkan masih adanya ketimpangan pemenuhan infrastruktur jalan dan kesehatan akibat keterbatasan fiskal dan tantangan geografis dataran tinggi (Anandi, 2023: 62).

Rekomendasi Kebijakan

Guna mewujudkan keadilan sosial dan akselerasi pembangunan yang inklusif di wilayah Donggo, pemerintah direkomendasikan mengambil langkah-langkah strategis berikut:

1. **Penerapan Kebijakan Berbasis Geografis (*Asymmetric Highland Policy*):** Pemerintah Kabupaten Bima harus menghentikan standarisasi formula alokasi anggaran yang menyamaratakan wilayah dataran tinggi dengan dataran rendah. Kawasan pegunungan seperti Donggo membutuhkan biaya konstruksi infrastruktur yang lebih tinggi, sehingga formula pengalokasian dana desa dan kecamatan perlu diberi pembobotan khusus berdasarkan tingkat kesulitan geografis (Mudhaffar, 2024: 54).
2. **Optimalisasi Transparansi Fisik Anggaran:** Guna mengikis persepsi minor publik terkait ketidakmerataan pembangunan, pemerintah daerah wajib menegakkan prinsip keterbukaan informasi dalam setiap tender dan realisasi

proyek infrastruktur jalan serta kesehatan di Kecamatan Donggo (Anandi, 2023: 65).

3. **Integrasi Rantai Ekonomi Hulu-Hilir:** Melakukan sinkronisasi kebijakan pembangunan jalan lintas komoditas dari lahan pertanian kering Donggo menuju pasar-pasar modern regional yang telah direnovasi pemerintah, guna memotong rantai tengkulak yang merugikan kesejahteraan petani lokal (Mudhaffar, 2024: 55).
4. **Penguatan Modal Sosial dan Toleransi Kultural:** Menjadikan ketahanan budaya toleransi beragama di Donggo sebagai pilar utama promosi daerah (wisata budaya dan perdamaian), sekaligus melibatkan lembaga adat dalam proses pengawasan pelaksanaan kebijakan pembangunan di tingkat basis (Purna, 2016: 270).

DAFTAR PUSTAKA

- Aksa. (2021). Dou Donggo Menggugat: Sebuah Gejolak Sosial di Bima Era Orde Baru. *Jurnal Attoriolong: Jurnal Pemikiran Kritis dan Inovatif Kesejarahan*, 19(2), 104–112.
- Alqalam. (2020). Peristiwa Donggo 1972 di Bima dalam Melawan Rezim Orde Baru. *Alqalam: Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan*, 26(1), 89–98.
- Anandi, R. (2023). *Penerapan Good Governance Guna Peningkatan Pembangunan Infrastruktur Jalan (Studi Kasus Di Kecamatan Donggo Kabupaten Bima)* [Skripsi Sarjana, Universitas Muhammadiyah Mataram]. Repository UMMAT.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Bima. (2024). *Kecamatan Donggo Dalam Angka 2024*. Raba-Bima: BPS Kabupaten Bima.
- Gazali Ama La Nora, & Mustahim. (2017). *Peristiwa Donggo: Sketsa Pergolakan Politik Bima Era Orde Baru*. Mataram: PT Suara Niaga Nusantara.
- Masyhud. (2024). *Gerakan Sosial Umat Islam di Donggo, Bima, Nusa Tenggara Barat* [Tesis Magister, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta]. Digital Library UIN Sunan Kalijaga.
- Mudhaffar, A. (2024). Analisis Urban Bias dan Implikasinya terhadap Ketimpangan Wilayah Pedalaman di Nusa Tenggara Barat. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kebijakan Publik*, 8(1), 45–55.
- Purna, I. M. (2016). Kearifan Lokal Masyarakat Desa Mbawa Dalam Mewujudkan Toleransi Beragama. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*, 1(2), 261–276.
- Rangga, R. (2011). *Gerakan Sosial Masyarakat Donggo 1972: Kisah Elit-elit yang Terkalahkan* [Skripsi Sarjana, Universitas Negeri Malang].
- Republik Indonesia. (2024). *Undang-Undang Nomor 80 Tahun 2024 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II*. Jakarta: Lembaran Negara Republik Indonesia.
- Universitas Muhammadiyah Mataram. (2023). Perlawanan Masyarakat Donggo dalam Tinjauan Historis. *Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Sejarah dan Humaniora*, 5, 39–46.