

UU KEBAHASAAN, KEWENANGAN PEMBAKUAN, DAN TANTANGAN GLOBAL BAHASA INDONESIA: SEBUAH ANALISIS WACANA KRITIS

LANGUAGE LAW, STANDARDIZATION AUTHORITY, AND GLOBAL CHALLENGES TO INDONESIAN LANGUAGE: A CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS

Ganjar Hwia

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kemdikbud

Pos-el: ganjar_hwia@yahoo.com

Abstrak

Tulisan ini membahas eksistensi Undang-Undang (UU) RI No. 24/2009, khusus tentang kebahasaan, di tengah kondisi sosial masyarakat Indonesia yang berimplikasi pada (1) kewenangan dalam membuat kaidah (pembakuan) bahasa Indonesia dan (2) keberterimaannya di masyarakat serta implikasinya dan (3) tantangan bahasa Indonesia di tengah globalisasi. Ketiga masalah itu dibahas dalam kerangka analisis wacana kritis dari aspek dimensi tekstual, praktik kewacanaan, dan praktik sosial. Dalam konteks ini, teks undang-undang tentang kebahasaan dipandang sebagai sebuah wacana konstitusional. Di dalamnya ada fungsi wacana secara ideologis. Artinya, wacana tersebut merupakan bentukan praktik sosial dan memiliki hubungan dialektik dengan dimensi-dimensi sosial yang lain. Dengan demikian, analisis praktik kewacanaannya pun memberikan gambaran kepada kita tentang penciptaan dan reproduksian hubungan kekuasaan antara pemerintah yang membuat undang-undang dan lembaga pelaksanaannya dengan masyarakat pengguna bahasa.

Kata kunci: undang-undang, bahasa, tantangan, analisis wacana

Abstract

This article discusses the Language Law of 24, 2009 in the context of social conditions of the Indonesian society, having implications on (1) the authority on formulating principles of Indonesian language standardization (2) Its acceptance by the society, and (3) the challenges to Indonesian language during the globalization era. The three issues are discussed by employing a critical discourse analytical framework focusing on textual aspect, discourse and social practical. In this context, the text of the Language Law is regarded as a constitutional discourse. Inside there is an ideological discourse function, meaning that the discourse constitutes a form of social practice and has dialectical relations to other social dimensions. Thus, its discourse practice analysis would provide us with a picture of creation and reproduction of power relations (the government formulating the law and its executing institutions, and society as its users).

Keywords: language, law, challenge, discourse analysis

A. Pendahuluan

Undang-Undang Republik Indonesia (UU RI) No. 10/2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7, menempatkan posisi sebuah UU dalam kedudukan yang sangat penting dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. UU ditempatkan di urutan kedua setelah Undang-Undang Dasar 1945. Baik dari segi hierarki maupun politis, UU menjadi landasan hukum yang kuat sekaligus strategis untuk pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya, seperti peraturan pemerintah, peraturan Presiden, dan peraturan daerah.

Dari aspek teoretis pun, sebuah UU ditempatkan sebagai hasil konstitusi yang urgensinya tinggi. Hans Kelsen (1961), tokoh yang berpengaruh di bidang hukum dan ilmu hukum, menyebutkan bahwa sebuah UU merupakan refleksi dari suatu konstitusi dan menggambarkan pembentukan dan penerapan hukum (yang dalam arti lebih luas adalah penerapan konstitusi). Dalam hal ini, hukum undang-undang (*statutory law*) harus dibedakan dengan hukum kebiasaan (*customary law*). Hukum undang-undang harus dipahami sebagai hukum yang dibuat karena adanya kewenangan legislatif dan yudikatif yang disertai tindakan administratif dan transaksi hukum (khususnya kontrak dan perjanjian nasional/internasional) (Asshiddiqie dan Syafa'at, 2006; Kelsen, 2004).

Di Indonesia, pembentukan sebuah UU memerlukan proses yang panjang. Dalam proses tersebut, dinamika kepentingan dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan UU sangat berpengaruh. Dinamika itu dapat dicermati dari perjalanan Rancangan Undang-Undang (RUU) ketika dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden sampai mendapat persetujuan bersama.

Berdasarkan rangkaian konstitusional, RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, atau

Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Apabila RUU beserta penjelasan/keterangan dan naskah akademisnya berasal dari Presiden yang disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, RUU itu disertai dengan Surat Pengantar Presiden yang menyebut juga menteri, yang mewakili Presiden, dalam melakukan pembahasan RUU.¹ Dalam Rapat Paripurna, setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota tentang masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota. Penyebarluasan RUU dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. RUU dibahas dalam dua tingkat pembicaraan di DPR bersama dengan menteri yang mewakili Presiden sebelum akhirnya diputuskan menjadi UU. Dalam perjalanan draf RUU sampai UU disahkan itulah terdapat berbagai ideologi kepentingan "bermain".

Mengingat bahwa setiap UU menempati posisi yang penting dan mengandung berbagai kepentingan dalam pembentukannya, layaklah jika dikatakan bahwa UU merupakan suatu Wacana (dengan "W" besar). Yaitu, "Wacana" yang merangkaikan unsur linguistik dalam wacana (dengan "w" kecil) dengan unsur nonlinguistik untuk memerankan kegiatan, pandangan, atau identitas individual atau sosial. Unsur nonlinguistik ini dapat berupa kepentingan politik, ekonomi, budaya, atau ideologi (lihat Gee, 2005:21 & 26-27).

Jika "Wacana" itu diasumsikan telah dipengaruhi oleh berbagai faktor, kita dapat mengatakan bahwa di balik "Wacana" UU terdapat berbagai kepentingan serta ideologi yang diperjuangkan. Untuk memahaminya, teks UU harus ditempatkan pada konteks yang utuh; wacananya (dengan "w" kecil) tidak lagi dipahami sekadar serangkaian kata atau proposisi dalam teks, tetapi sebagai sebuah gagasan, konsep, atau efek yang dibentuk dalam suatu konteks tertentu sehingga memengaruhi cara berpikir dan bertindak (lihat Fairclough, 1995a:97).

1 <http://civicseducation.files.wordpress.com/2008/03/ruu2.jpg>

Oleh karena itu, teks UU RI No. 24/2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (BBLNLK) yang disahkan pada tanggal 9 Juli 2009, dapat dibaca sebagai wacana sekaligus “Wacana”. Sebagai “Wacana”, ia tidak dapat melepaskan diri dari konteksnya. Konteks itu, misalnya, latar belakang mengapa UU itu dibuat: baik bendera, bahasa, dan lambang negara, maupun lagu kebangsaan, pada dasarnya dibutuhkan sebagai sarana pemersatu, identitas, dan wujud eksistensi suatu bangsa, tetapi pengaturannya belum dituangkan dalam bentuk UU!

B. Kebermaknaan Klausul Kebahasaan dalam Wacana UU RI No. 24/2009

Mengikuti pandangan Fairclough dan Ruth Wodak (Fairclough dan Wodak, 1997:271; Philips dan Jorgensen, 2002:60-64), kebermaknaan sebuah wacana dapat diidentifikasi dalam lima ciri umum wacana kritis (*critical discourse*) meskipun dalam penggunaan metode atau pendekatannya berbeda-beda. *Pertama*, teks atau wacana itu merupakan bagian fenomena kemasyarakatan dan sebagai hasil proses kultural dan sosial. *Kedua*, teks atau wacana memiliki hubungan dialektik dengan dimensi-dimensi sosial yang lain. *Ketiga*, teks atau wacana itu merupakan cermin interaksi sosial yang konkret. *Keempat*, teks atau wacana itu memiliki efek ideologis. *Kelima*, teks atau wacana itu dapat memperlihatkan peran praktik kewacanaan dalam melestarikan hubungan kekuasaan yang tidak setara. Salah satu metode untuk meninjau kebermaknaan sebuah teks dalam konteks AWK itu disebut metode sejarah perjalanan (*discourse-historical method*) (Titscher, dkk., 2000:154-155).

Apabila melihat hubungan dialektik dengan dimensi-dimensi sosial serta sejarah perjalanan pembentukannya, kedudukan klausul bahasa negara yang tertuang dalam 21 pasal (Pasal 25-45, dari total 74 pasal yang ada) mempunyai kebermaknaan yang tinggi sekaligus menempati posisi yang strategis meskipun “hanya” bagian dari UU RI No.

24/2009. Kedialektikaannya berhubungan dengan UU No. 10/2004, Pasal 8, Butir (a) dan (b), yang menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dalam UU adalah pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 dan aturan yang dibuat berdasarkan perintah UU. Implikasinya, kehadiran UU RI No. 24/2009 itu merupakan tuntutan atau amanat konstitusi. Hal ini seiring dengan UUD 1945, Pasal 36 Butir (c), yang mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan diatur dengan UU.

Dalam perjalanan sejarahnya, terlihat bahwa klausul tentang kebahasaan dilatarbelakangi oleh (1) amanat rakyat, (2) fakta historis, dan (3) fakta kebahasaan. Amanat rakyat di sini diasumsikan berasal dari pesan masyarakat melalui Kongres Bahasa Indonesia. Sejak Kongres Bahasa Indonesia VIII, para pakar, praktisi, pengajar, mahasiswa, dan pengguna bahasa Indonesia mengamanatkan perlunya pengaturan masalah kebahasaan di Indonesia dalam bentuk UU. Fakta historis yang paling penting adalah ikrar Sumpah Pemuda pada tahun 1928 dan penetapan bahasa Indonesia sebagai bahasa negara dalam UUD 1945, Pasal 36, pada tahun 1945.

Adapun fakta kebahasaan yang melatarbelakangi lahirnya klausul itu adalah kenyataan bahwa bangsa Indonesia yang memiliki bahasa Indonesia, bahasa daerah (746 bahasa), dan bahasa asing. Keanekaan bahasa itu merupakan cerminan keanekaan etnis dan budaya masyarakat Indonesia. Di sisi lain, dalam masyarakat Indonesia hidup beraneka dialek. Antar-bahasa atau antar-dialek itu memungkinkan terjadinya persaingan dalam upaya menempati posisi istimewa dalam peran dan fungsi tertentu. Karena masyarakat Indonesia yang secara sosial budaya beraneka ragam itu berada dalam kesatuan politik dan geografis, timbul masalah kebahasaan. Bagaimanapun, penggunaan bahasa itu perlu diatur agar dapat dipotensikan secara maksimal dalam pembangunan bangsa. Masalah bahasa ini sudah pasti melibatkan

masyarakat tuturnya. Ini bukan persoalan (socio)linguistik saja, tetapi juga politik.

Kebermaknaan klausul kebahasaan ini juga dapat dilihat dari perencanaan awal perundangan-undangan ini. Semula Undang-Undang Kebahasaan ini diharapkan menjadi UU tersendiri. Rupanya, sejak tahun 2004, Pusat Bahasa, Depdiknas, telah menyusun naskah akademik RUU Kebahasaan. Penyusunan naskah akademik ini dilakukan oleh Tim RUU Kebahasaan didampingi oleh pakar dan praktisi bahasa maupun hukum. Pada tahun 2005, Tim itu mengadakan beberapa lokakarya yang bertujuan memantapkan draf RUU. Lokakarya tersebut melibatkan sekitar 1.500 orang yang terdiri atas pakar bahasa, akademisi, kalangan pengusaha, pemerhati dan praktisi bahasa, sastrawan, dan pakar hukum. Draft RUU hasil lokakarya tersebut kemudian disosialisasikan melalui beberapa perguruan tinggi terkemuka. Tujuannya menjangkau masukan dan menyebarkan informasi isi materi RUU Kebahasaan.

Secara umum, pada tahun 2005, Tim RUU dari Pusat Bahasa telah melakukan finalisasi naskah akademik, penyusunan draf awal, lokakarya, dan deseminasi. Pada tahun 2006, draf RUU Kebahasaan yang telah dimantapkan di tingkat intra-departemen disosialisasikan lagi kepada masyarakat yang berada di daerah-daerah yang belum memiliki kesempatan untuk menyampaikan masukan berkaitan dengan materi RUU itu.

Pada tahun 2007 sampai awal tahun 2008, Tim RUU Kebahasaan melakukan pemantapan RUU Kebahasaan untuk mengakomodasi masukan masyarakat sebagai hasil deseminasi. Hasil penyempurnaan pemantapan inilah yang kemudian dilaporkan dan dibahas dengan Menteri Pendidikan Nasional. Pada tahun 2009 RUU itu sampai pada tahap pembahasan di Panitia Kerja (Panja) dan Pleno DPR.

Pada masa penyusunan dan sosialisasi RUU Kebahasaan, beragam tanggapan masyarakat bermunculan, tentu ada yang setuju dan ada yang tidak setuju. Tanggapan masyarakat

ini bisa terlihat dari isu yang berkembang di media massa, baik respons dari masyarakat umum, kalangan perguruan tinggi, maupun respons dari organisasi profesi. Penyampaian tanggapan dalam media massa bermunculan dalam bentuk kolom opini/artikel di surat kabar yang ditulis oleh pakar/pemerhati bahasa atau oleh masyarakat umum melalui surat pembaca. Sebagai contoh, masalah RUU ini pernah menjadi isu sentral di salah satu media massa nasional, yakni *Media Indonesia*, dengan menempatkannya pada tajuk rencana/editorial. Isu itu juga mengemuka melalui SMS (*Media Indonesia*, Senin, 9 Januari 2006). Dari tiga puluh SMS yang dimuat hanya empat SMS yang menyatakan mendukung dan sisanya menolak. Dari sekian banyak SMS yang menolak memberikan alasan, misalnya, (1) berbahasa itu hak, jadi untuk apa dibuat UU-nya, (2) selesaikan dulu KKN, teroris, pengangguran, pelecehan, dan ketidakadilan dalam beragama baru buat UU Bahasa, (3) kalau tujuannya nasionalisme berantas saja korupsi, atau beralasan (4) bahasa asing memperkaya khazanah bahasa kita dan (5) kalau bahasa asing dilarang, bangsa ini tidak akan maju.

Perguruan tinggi juga merespons RUU itu dengan menyelenggarakan seminar atau diskusi. Tercatat ada beberapa perguruan tinggi yang menyelenggarakan seminar atau diskusi tentang RUU itu, yaitu Universitas Indonesia, Universitas Islam Negeri Jakarta, Universitas Negeri Jakarta, dan Unika Atmajaya Jakarta, serta perguruan tinggi di daerah-daerah seperti di Bandung, Manado, Surabaya, Semarang, Aceh, Palembang, Riau, Denpasar, Nusa Tenggara Barat, Padang, Ujung Pandang, Lampung, Medan, Kalimantan Barat, dan Palu.

Berbagai organisasi profesi, forum, dan komunitas yang bersentuhan dengan kebahasaan juga merespons RUU itu dengan menyelenggarakan seminar/diskusi. Tercatat, seperti Forum Bahasa Media Massa (FBMM) dan Komunitas Seniman Taman Ismail Marzuki pernah mengadakan acara untuk

membahas RUU Kebahasaan. Munculnya inisiatif untuk membahas masalah RUU ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia peduli dan sensitif terhadap pilihan politik kebahasaannya.

Isu yang menonjol dan banyak disorot oleh masyarakat pada waktu itu adalah fungsi bahasa asing dan bahasa daerah dalam RUU, selain kewenangan Badan Bahasa. Isu ini juga banyak menuai kontroversi. Wacana kontroversi ini muncul karena masalah kedudukan dan fungsi setiap bahasa (bahasa Indonesia, daerah, dan asing) yang hidup di Indonesia belum terjelaskan secara rinci. Masyarakat memerlukan penjelasan yang gamblang mengenai kedudukan bahasa-bahasa itu karena masalah ini merupakan pilihan politis formal yang dapat memperkuat landasan kultural dan sosial secara umum. Masalah ini berkaitan dengan tujuan UU itu, yakni agar setiap bahasa di Indonesia mempunyai kedudukan dan fungsinya masing-masing. Untungnya, di dalam klausul UU Kebahasaan yang telah disahkan telah diatur secara jelas masalah penggunaan resmi bahasa Indonesia; pengembangan, pembinaan, dan perlindungan bahasa Indonesia; peningkatan fungsi bahasa Indonesia menjadi bahasa internasional; serta lembaga yang berwenang menangani kebahasaan ini.

Ketika UU RI No. 24/2009 disahkan dan disosialisasikan, banyak pihak yang mempertanyakan mengapa RUU tentang kebahasaan ini pada akhirnya digabungkan dengan RUU tentang bendera dan lambang negara serta lagu kebangsaan. Secara kontekstual, fenomena ini terkait dengan masalah teknis bahwa penggabungan RUU itu merupakan inisiatif DPR dan RUU inisiatif DPR biasanya lebih cepat untuk disahkan. Namun demikian, dari aspek struktur kewacanaan, penggabungan itu tidak mengurangi kebermaknaan klausul yang mengatur kebahasaan; struktur isi pengaturannya koheren dan senada seirama. Kekohensiannya terletak pada hal ketentuan umum, hak dan kewajiban negara, serta ketentuan-ketentuan peralihannya. Yang lebih

penting dari itu, secara ideologis pada dasarnya bendera, bahasa, lambang negara, maupun lagu kebangsaan dibutuhkan sebagai sarana pemersatu, identitas, dan wujud eksistensi suatu bangsa.

Berkaitan dengan penanganan kebahasaan, isu yang menarik dan banyak dipertanyakan adalah masalah mengapa di dalam UU tentang kebahasaan ini tidak ada sanksi bagi pelanggar, seperti pertanyaan yang muncul pada saat diskusi yang diselenggarakan oleh Himpunan Penerjemah Indonesia (HPI) pada hari Sabtu, 16 Januari 2010, di Badan Bahasa, Kemdiknas, Rawamangun, Jakarta Timur. Di dalam diskusi yang membahas topik "UU RI No. 24/2009: Peluang Kerja untuk Penerjemah dan Juru Bahasa", pihak Badan Bahasa, Kemdiknas (sebagai pihak yang memprakarsai UU tentang kebahasaan), pada waktu itu memberikan jawaban bahwa Tim dari Badan Bahasa sudah berusaha keras untuk memasukkan masalah sanksi ini. Pada saat penyusunan draf naskah menjadi naskah akhir RUU Kebahasaan, perdebatan mengenai hal ini sangat alot. Di samping itu, secara dialektik-tekstual, di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) sulit ditemukan pasal yang cocok untuk pelanggaran bahasa ini.

Namun, perdebatan tentang kasus ini bukan masalah krusial dari aspek substansi isi teks. Sebagai contoh, kita bisa menyimak Pasal 31 yang mewajibkan penggunaan bahasa dalam nota kesepahaman/perjanjian. Menurut hukum praktis, Pasal 31 ini bersifat bermandat (*mandatory*) karena dengan jelas dinyatakan secara eksplisit kata "wajib". Dalam konteks pengaturan hukum lain, misalnya, salah satu syarat sah-nya sebuah perjanjian adalah "sebab yang halal". Pasal 1320 *juncto* (jo) 1337 KUHPerdata menyatakan bahwa "suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang...". Dengan kata lain, jika hal tersebut bertentangan dengan UU, perjanjian yang tidak menggunakan bahasa Indonesia menjadi batal demi hukum karena salah satu syarat sah-nya perjanjian tidak

terpenuhi. Kecuali, jika pihak-pihak yang terlibat sepakat menggunakan bahasa selain bahasa Indonesia dalam perjanjian tersebut. Hal itu dimungkinkan berdasarkan Pasal 1339 KUHPerdara jo. UU No. 24/2009, Pasal 31 (2). Dalam Pasal 31 (2) UU 24/2009 dikatakan bahwa nota kesepahaman atau perjanjian yang melibatkan pihak asing ditulis juga dalam bahasa nasional pihak asing tersebut dan/atau bahasa Inggris. Kata-kata "ditulis juga" dapat diartikan bahwa penggunaan bahasa asing/bahasa Inggris tersebut sifat modalitasnya "tidak wajib" atau "boleh".

Masalah lain, misalnya, dalam UU RI No. 24/2009, Pasal 40, dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan bahasa Indonesia, diatur dalam Peraturan Presiden. Jika merujuk ke Pasal 73, Peraturan Pelaksana atas UU ini akan diselesaikan paling lambat dua tahun sejak UU ini diundangkan. Pertanyaannya, apakah hal ini menjadikan "tidak ada hukum yang berlaku" yang mengatur penggunaan bahasa Indonesia selama tenggang waktu tersebut? Jika pun Peraturan Presiden sebagai Peraturan Pelaksana dari UU ini memang belum ada, hal tersebut tidak menyebabkan terjadinya kekosongan hukum karena kita dapat menjadikan sumber hukum lainnya sebagai dasar untuk mengimplementasikan UU RI No. 24/2009 ini.

Di dalam UU kebahasaan ini memang tidak ada kata "sanksi" atau "larangan" dan yang muncul hanya kata "wajib" (18 kata). Kata kerja "wajib" yang disertai kata kerja "digunakan" muncul di dalam Pasal 26-39 yang memuat hal penggunaan bahasa. Kata "wajib" dan "digunakan" dipakai untuk menyebutkan bahwa penggunaan bahasa Indonesia "wajib digunakan" dalam (1) peraturan perundang-undangan, (2) dokumen resmi negara (surat keputusan, ijazah, akta jual beli, dan putusan pengadilan), (3) pidato resmi (dalam forum resmi oleh pejabat negara

atau pemerintahan), (4) bahasa pengantar pendidikan, (5) layanan administrasi publik, (6) nota kesepahaman/perjanjian, (7) forum resmi nasional/internasional, (8) komunikasi resmi lingkungan kerja, (9) laporan kepada instansi pemerintahan, (10) karya ilmiah, (11) nama resmi geografi dan nama diri, (12) informasi produk atau jasa, (13) rambu, penunjuk, dan informasi layanan umum, serta wajib digunakan (14) media massa.

Kata "wajib" yang disertai kata kerja pasif "digunakan" merupakan modalitas relasional yang menyatakan makna "keharusan". Modalitas ini berkenaan dengan persoalan otoritas satu partisipan dalam hubungannya dengan partisipan lainnya (Fairclough, 1989:126). Modalitas "wajib" ini menyatakan bahwa apa yang dikemukakan dalam UU itu merupakan sesuatu yang sangat penting sehingga "harus" dilaksanakan. Kata "wajib" juga mengandung implikasi imperatif sekaligus direktif bagi pihak-pihak yang terikat UU itu. Meskipun tidak ada kata "sanksi" atau "larangan", bukan berarti "tidak ada peraturan yang berlaku". Masalah ini bisa dikiasakan dengan substansi UUD 1945. Di dalam UUD sama sekali tidak dimuat masalah sanksi, tetapi isinya tetap dianggap mengikat dan menjadi dasar bagi semua peraturan di Indonesia.

Konsep penting dalam Pasal 26-39 ini adalah masalah penonjolan bahasa Indonesia sebagai subjek. Secara ideologis, pasal-pasal ini menunjukkan kekuatan imperatif dan direktif dari bahasa Indonesia itu sendiri (sebagai bahasa negara yang disebutkan pada Pasal 25) agar penggunaannya menempatkan posisi dan menggunakan fungsi bahasa Indonesia secara tepat. Dengan memunculkan bahasa Indonesia sebagai subjek, tidak terjadi penonjolan otoritas pemerintah terhadap masyarakat pengguna bahasa agar melakukan suatu tindakan perintah tertentu yang tidak dapat ditolak berkenaan dengan bahasa ini.

C. Pembakuan Bahasa dan Tantangan Global Bahasa Indonesia

Meskipun sama-sama menyatakan makna “keharusan”, kata “wajib” di dalam Pasal 41 (1) dan 42 (1) berbeda maknanya dengan kata “wajib” di dalam Pasal 26-39. Kata “wajib” dalam Pasal 26-39 disertai kata kerja aktif “mengembangkan”, “membina”, dan “melindungi”. Kata kerja aktif itu menunjukkan subjeklah yang berwenang menangani pengembangan, pembinaan, serta perlindungan bahasa dan sastra Indonesia atau daerah. Subjek itu adalah pemerintah. Kewenangan pemerintah sebagai “subjek” dijabarkan secara umum di dalam Pasal 41-44.

Di dalam Pasal 45 disebutkan bahwa pemerintah yang dimaksud Pasal 41 (2), Pasal 42 (2), dan Pasal 44 (2) adalah lembaga kebahasaan yang dibentuk sesuai peraturan perundang-undangan dan bertanggung jawab kepada menteri. Pemerintah daerah yang juga disebut sebagai “subjek” mempunyai kewajiban dalam mengembangkan, membina, dan melindungi bahasa dan sastra daerah—harus tetap berada di bawah pemerintah melalui koordinasi dengan lembaga kebahasaan.

Siapa lembaga yang berwenang dalam kebahasaan itu disebutkan di dalam Peraturan Presiden (Perpres) RI No. 24/2010 yang berisi kedudukan, tugas, dan fungsi kementerian negara serta susunan organisasi, tugas, dan fungsi eselon I di dalam kementerian negara. Perpres No. 24/2010 sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 24/2009 telah menyebutkan di dalam Pasal 452 bahwa lembaga yang melaksanakan pengembangan, pembinaan, dan perlindungan bahasa dan sastra Indonesia adalah Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa (Badan Bahasa). Perpres itu mendudukan Badan Bahasa sebagai lembaga strategis di tingkat eselon I dalam Kementerian Pendidikan Nasional.

Penyebutan subjek yang mengerucut dari pemerintah ke lembaga kebahasaan disertai kata “wajib” di dalam Pasal 45, UU No. 24/2009, menunjukkan bahwa pembuat

UU ini secara ideologis telah memosisikan lembaga kebahasaan itu menjadi simbol otoritas dalam memandang kebenaran tentang kebahasaan, termasuk dalam pembakuan bahasa. Kata “wajib” yang disertai kata kerja aktif “mengembangkan”, “membina”, dan “melindungi” merupakan modalitas ekspresif. Modalitas ekspresif dalam pasal-pasal itu telah memunculkan secara eksplisit “subjek” yang berwenang dalam kebahasaan. Dalam AWK, modalitas ekspresif itu berkenaan dengan masalah otoritas penutur dalam kaitannya dengan kebenaran atau kemungkinan pernyataan kembali suatu realitas (Fairclough, 1989:128).

Pertanyaannya sekarang, apakah kewenangan Badan Bahasa, sebagai lembaga kebahasaan yang menjadi simbol otoritas dalam memandang kebenaran tentang kebahasaan—termasuk dalam pembakuan bahasa—sebagai suatu kewenangan absolut? Wacana pembakuan khususnya, dan umumnya konteks perencanaan bahasa, bukan tentang kebenaran untuk kepentingan sendiri, tetapi untuk mencapai tujuan komunikasi yang efektif. Bahasa adalah suatu proses dinamis, sedangkan kebenaran hanya peristiwa sesaat (dalam istilah sejarah). Namun, kadang-kadang para kritikus, guru bahasa, dan akademisi bahasa menempatkan secara berlebihan kebenaran dalam pembakuan ini yang justru mengesampingkan tujuan dasar pembakuan dan komunikasi yang efektif (Kaplan dan Baldauf Jr, 1997:66).

Salah satu kewenangan Badan Bahasa—yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 42 (2) UU No. 24/2009 dan sejalan dengan Pasal 453 Perpres No. 24/2010—adalah menangani masalah “pengembangan bahasa” melalui sistem pembakuan (*standardization*) bahasa. Kedialektisan dalam peraturan itu menunjukkan bahwa penciptaan pembakuan (bahasa) secara nasional diakui secara ideologis sebagai kekuatan negara, bukan untuk kepentingan akademis mahasiswa bahasa atau kepentingan individual (bandingkan Duranti,

1997:45). Tidak dapat dimungkiri pula bahwa pembakuan yang menghasilkan bahasa standar, seperti kata Bourdieu, ahli teori sosial, adalah hasil dari proses sosial politik, termasuk dari lembaga-lembaga birokrasi dan pendidikan di sekolah. Praktik seperti ini memiliki konsekuensi penting karena tidak sekadar untuk menyatukan berbagai bahasa dan dialek, tetapi juga penting untuk menentukan jenis bahasa ideal yang dibuat para ahli bahasa (dalam Duranti, 1997:45).

Banyak alasan yang melatarbelakangi pembakuan bahasa. Salah satu yang paling penting adalah memungkinkan adanya model bahasa yang disetujui semua kalangan masyarakat. Seperti telah dikatakan sebelumnya bahwa dalam masyarakat Indonesia hidup beraneka dialek dan di antara bahasa atau dialek itu mungkin terjadi persaingan dalam upaya menempati posisi istimewa dalam peran dan fungsi tertentu. Apabila penentuan bahasa standar itu diserahkan kepada masyarakat umum, banyak pihak yang akan mengklaim bahasanya sendiri yang standar. Oleh karena itu, bahasa standar hasil pembakuan diyakini bisa menyatukan anggota masyarakat yang berbeda bahasa dan dialek. Ada aspek positif dari bahasa standar hasil pembakuan itu, yakni sebagai cerminan dan simbol prestise penuturnya (Wardhaugh, 2006:34-35; Kaplan dan Baldauf Jr, 1997:66).

Pembakuan juga membuat bahasa menjadi mudah digunakan sebagai bahasa pengantar di dunia pendidikan. Upaya ini menjadi sangat penting bagi pendidikan dan tantangan global bahasa Indonesia. Hal yang tidak logis bagi negara atau wilayah suatu bangsa untuk mempertahankan bahasa atau dialek lokal sebagai media instruksi pembelajaran jika di sekolah atau kampus itu digunakan berbagai bahasa atau dialek (Wardhaugh, 2006:35).

Tidak dapat dimungkiri pula bahwa pembakuan bahasa merupakan kebutuhan suatu bahasa sejalan dengan perkembangan negara-bangsanya di dunia global. Oleh karena itu, pembakuan menjadi tujuan utama dari perencanaan dan kebijakan bahasa.

Pembakuan bahasa menjadi aspek penting dari perencanaan korpus dan kerangka proses perencanaan bahasa untuk dikembangkan menjadi perencanaan bahasa yang modern. Dalam beberapa hal, bahasa terus mengalami pembakuan. Hal ini mungkin terjadi secara formal melalui kerja badan-badan perencanaan bahasa atau melalui upaya individu secara informal (Kaplan dan Baldauf Jr, 1997:65; Liddicoat, 2007:24-25).

Namun, di tengah arus modernisasi dunia global, pembakuan bahasa tidak terbatas pada masalah memilih bahasa nasional atau bahasa daerah. Pembakuan merupakan proses terus-menerus. Misalnya, penerbit kamus harus menyediakan kamus edisi baru kurang lebih setiap lima sampai dengan sepuluh tahun sekali karena bahasa dan penggunaannya terus mengalami perubahan. Selain itu, pembakuan berfungsi untuk menjamin tersedianya jenis buku pedoman tertentu tentang kebahasaan. Penerbitan buku pedoman ini merupakan tugas lembaga/akademik bahasa karena mereka bertanggung jawab atas tersedianya pedoman bahasa standar. Penerbitan pedoman itu, terutama kamus, ejaan, dan tata bahasa, untuk mengatasi kebingungan masyarakat dalam pemilihan bahasa standar karena di masyarakat dimungkinkan banyak beredar buku-buku populer yang ditujukan untuk memperbaiki penggunaan bahasa di masyarakat umum (Kaplan dan Baldauf Jr, 1997:66).

Kewenangan Badan Bahasa yang berada di Indonesia hampir sama dengan organisasi, lembaga, atau akademi bahasa di negara-negara lain. Misalnya, mereka bersikap hampir sama dalam hal kemurnian bahasa dengan pembakuan bahasa. Artinya, mereka berusaha mengodifikasikan versi bahasa standar (resmi) yang bebas dari pengaruh bahasa asing. Akademi Perancis, misalnya, telah lama berusaha memerangi pengaruh pinjaman bahasa Inggris. Akademi Meksiko dalam beberapa tahun terakhir secara khusus suntuk dengan masalah banjir kata-kata dari Inggris-Amerika (Kaplan dan Baldauf Jr, 1997:67).

Pembakuan bahasa bukan kewenangan yang ringan. Misalnya, menerjemahkan atau memadankan langsung sebuah kata/istilah asing ke dalam bahasa Indonesia dan memilih mana yang perlu dipertahankan dalam bahasa aslinya ketika masuk ke sistem pikiran kita, sungguh upaya yang memerlukan kerja keras akal budi yang mengaitkan sistem pikiran dengan sistem bahasa. Namun, semua itu bukan upaya yang mustahil. Proses berpikir berkaitan erat dengan nalar. Kekuatan otak tidak berubah sejak Homo Sapiens, umat manusia pertama kali muncul 200.000 tahun yang lalu, yang berevolusi adalah nalar (Calne, 2005: 25), yakni tata bahasanya argumen. Nalar dan bahasa berkembang sama-sama sejak usia dini dan saling bergantung. Buktinya, antara lain, argumen-argumen dinyatakan lewat proposisi-proposisi, yakni kalimat-kalimat. Artinya, bernalar seperti halnya berbahasa harus dikembangkan lewat pembelajaran formal dan informal. Selama ini cara berbahasa kita dalam pertuturan sebagai proses berkomunikasi dengan kadar nalar yang rendah. Ini terbukti dengan amburadulnya bahasa Indonesia di sekitar kita.

Berbagai masalah yang kini melanda Indonesia lebih disebabkan oleh batas-batas nalar yang disungkupkan oleh kecemasan manusia sendiri. Volume otak orang-orang Indonesia jelas sama dengan otak orang Amerika atau orang mana pun di bumi ini. Bahwa dengan otak yang persis sama itu, hasilnya adalah buah yang berbeda, menunjukkan bahwa tentu ada yang keliru dengan cara kita menggunakan dan memperlakukan otak. Kita harus menopangnya dengan pasokan informasi yang memadai, dengan pengikisan produk kognitif yang kadaluwarsa: pengertian tentang diri, identitas, dan pandangan dunia yang sungguh sempit dan dangkal. Untuk membeli gengsi, misalnya, kita rela merusak bahasa. Saya teringat sindiran terkait kasus "Vickinisasi" yang populer pada tahun lalu: "Kalau masih mau jadi dangkal (nalar): Berbahasa asing jangan lupa. Campurkan

justru saat Anda berbicara bahasa Indonesia dengan orang Indonesia!"

Menurut Calne (2005), nalar, bahasa, dan matematika sama-sama berakar pada asal-usul yang begitu dinamis dan praktis. Namun demikian, dengan terbentuknya basis data (*database*) budaya kita, dari generasi ke generasi, ketiganya mampu mencapai puncak abstrak yang tak terkira tingginya. Nalar, seperti halnya matematika dan bahasa, lebih merupakan fasilitator daripada inisiator. Kita menggunakan nalar untuk mendapatkan yang kita mau bukan untuk menentukan yang kita mau. Nalar sudah dinaikkan ke tingkat logika simbolik, bahasa ke tingkat puisi metafisik, dan matematika ke tingkat teori probabilitas. Nalar merajut argumen, sedangkan tata bahasa merajut kalimat, dan kosa-kata adalah simbol dari konsep-konsep.

Jika kita masih bertanya mengapa bahasa Inggris, yang banyak menjadi sumber kata/istilah itu, lebih "canggih" merajut makna, ide, atau konsep-konsep? Kelebihan ini bisa jadi karena jumlah kosakata bahasa Inggris delapan kali lipat jumlah kosakata bahasa Indonesia. Artinya secara leksikal, konsep ihwal dunia para penutur bahasa Inggris jauh lebih banyak daripada konsep serupa yang dimiliki penutur bahasa Indonesia (?). Sebagai bahan perbandingan, penutur dewasa bahasa Inggris rata-rata memiliki perbendaharaan kata sekitar 50.000 kata, tetapi jumlah yang sebenarnya jauh lebih beragam. Pendidikan tinggi memberi perbendaharaan sekitar 80.000 kata (Calne, 2005:66). Di samping itu, budaya literer para penutur bahasa Inggris, misalnya di Amerika Serikat menjadikan mereka, khususnya kaum terdidik, terbiasa menulis. Para ahli setuju bahwa menulis telah terbukti sebagai kegiatan berbahasa yang paling mendukung terbentuknya keterampilan bernalar, yaitu kegiatan memecahkan masalah melalui proses linguistik dan kognitif yang kompleks.

Calne (2005:417) antara lain menyatakan bahwa kemajuan manusia (*human progress*) adalah hasil optimisme yang bertegas-

tegas namun tak realistis bahwa cara-hidup kita yang mutakhir lebih tinggi mutunya dari semua cara hidup sebelumnya. Kita harus percaya diri bahwa kosakata bahasa nasional kita keadaannya memang memadai sehingga alih bahasa sejumlah kata/istilah ilmiah dengan kosakata yang ada, atau yang baru, sanggup membuat kita sadar betapa bahasa Indonesia berpotensi sama dengan bahasa Yunani: sama-sama bahasa asing, yang hasratnya untuk diintimi menuntut kerja keras nalar. Nalar memiliki batas yang tak tertembus sehingga nalar bukan saja tak bisa dimintai tanggung jawab, tetapi juga mematok kognitif manusia.

Bahasa Yunani merupakan bahasa yang tegak kukuh sebagai sebuah bahasa yang mengusung wacana besar. Demikian pula dengan bahasa Latin yang menjadi bahasa perantara dari bahasa Yunani via bahasa Arab ke pusat kebudayaan Eropa. Namun, kedua bahasa itu perlahan-lahan mulai goyah karena tidak banyak lagi orang yang berpikir dan membangun wacana dalam bahasa tersebut.

D. Simpulan

Eksistensi Undang-Undang (UU) RI No. 24/2009, khusus tentang kebahasaan, di tengah kondisi sosial masyarakat Indonesia berimplikasi pada (1) kewenangan dalam pembuatan kaidah (pembakuan) bahasa Indonesia, (2) keberterimaannya di masyarakat, serta (3) tantangan bahasa Indonesia di tengah globalisasi. Ketiga masalah tersebut dalam praktiknya memerlukan penanganan optimal dan komprehensif dengan memperhatikan keragaman bahasa, penutur, situasi, dan keperluannya. Analisis secara kritis dari aspek dimensi tekstual, praktik kewacanaan, dan praktik sosial ihwal teks undang-undang tentang kebahasaan, menempatkannya sebagai sebuah wacana konstitusional yang mengandung fungsi wacana secara ideologis.

Wacana tersebut merupakan bentukan praktik sosial yang bersifat dialektik dengan

dimensi-dimensi sosial yang lain. Analisis praktik kewacanaannya pun memberikan gambaran tentang penciptaan dan pereproduksi hubungan penguasa dengan masyarakat pengguna bahasa. Oleh karena itu, pembakuan menjadi tujuan utama dari perencanaan dan kebijakan bahasa. Pembakuan bahasa merupakan aspek penting dari perencanaan dan pengembangan bahasa menjadi bahasa yang modern. Pembakuan bahasa yang berlangsung terus-menerus dimungkinkan terjadi secara formal melalui kerja badan-badan perencanaan bahasa atau melalui upaya individu secara informal dan memiliki tingkat keberterimaan tinggi di dalam masyarakat.

Daftar Pustaka

- Alwi, Hasan dan Sugono, Dendy (ed.). 2000. *Politik Bahasa*. Jakarta: Pusat Bahasa.
- Asshiddiqie, Jimly dan Syafa'at, Ali. 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Calne, Donald B. 2005. *Batas Nalar: Rasionalitas dan Perilaku Manusia* (terjemahan Parakitri T. Simbolon). Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Cooper, Robert L. 2000. *Language Planning and Social Change*. New York: Cambridge University Press.
- Coulmas, Florian. 2006. *Sociolinguistics: The Study of Speaker's Choices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duranti, Alessandro. 1997. *Linguistic Anthropology*. Cambridge: Cambridge University.
- Fairclough, Nourman. 1989. *Language and Power*. London: Longman.
- Fairclough, Nourman. 1995. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. London: Longman.
- Ferguson, Gibson. 2006. *Language Planning and Education*. Edinburgh: Edinburgh University Press

- Gee, James Paul. 2005. *An Introduction to Discourse Analysis, Theory and Method*. London: Routledge.
- Holmes, Janet. 1992. *An Introduction to Sociolinguistics*. London and New York: Longman.
- Kaplan, Robert B. dan Baldauf Jr, Richard B. 1997. *Language Planning from Practice to Theory*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd.
- Kelsen, Hans. 2002. *A New Science of Politics: Hans Kelsen's Reply to Eric Voegelin's "New Science of Politics"* (editor Eckhart Arnold). Frankfurt: Ontos Verlag.
- Liddicoat, Anthony J. (ed.). 2007. *Language Planning and Policy, Issues in Language Planning and Literacy*. Clevedon-Philadelphia-Toronto-Sydney-Johannesburg: Multilingual Matters Ltd.
- Moeliono, Anton M. 1985. *Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Ancangan Alternatif di dalam Perencanaan Bahasa* (Seri ILDEP). Jakarta: Djambatan.
- Philips, Louise J. dan Jorgensen, Marianne W. 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: SAGE Publications.
- Titscher, Stefan. 2000. *Methods of Text and Discourse Analysis*. London: Sage Publication.
- Wardhaugh, Ronald. 2006. *An Introduction to Sociolinguistics*. London: Blackwell Publishing.