

POLITIK LOKAL DI INDONESIA: DARI OTOKRATIK KE REFORMASI POLITIK

Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff

Abstrak

Perubahan dramatis dalam perpolitikan Indonesia sejak kejatuhan rezim Soeharto telah memberikan ruang bagi hadirnya demokrasi yang sesungguhnya. Politik lokal menjadi lebih terbuka dan menjadi penentu pembangunan di daerah. Tulisan ini menganalisis kondisi politik di tingkat lokal di Indonesia sebelum dan setelah reformasi 1998 sehingga dapat ditemukan perubahan-perubahan apa saja yang terjadi. Tulisan ini menyimpulkan bahwa kekuasaan rezim orde baru sebelum reformasi telah menghambat menguatnya perpolitikan oleh elit lokal di tingkat daerah yang menghasilkan dua hal penting dalam perpolitikan lokal. Pertama, kendali politik di tingkat lokal dipimpin oleh elit yang merupakan kolaborasi dari penguasa pusat dan lokal; dan kedua, munculnya orang-orang kuat di daerah. Setelah masa reformasi, kolaborasi antara elit pusat dan lokal pun menghilang, namun justru semakin menguatkan posisi penguasa-penguasa lokal. Sehingga pemerintahan demokratis oleh rakyat yang sesungguhnya ditingkat lokal tidak benar-benar dicapai.

Kata kunci: politik lokal, polisentrisme, *local strongmen* (orang kuat lokal), otonomi, *redistricting*.

Pendahuluan

Perbincangan dan kajian mengenai politik lokal pasca Orde Baru selalu menarik perhatian. Ini karena politik lokal pada masa itu memberikan dampak yang diametral. Keadaan ini disebabkan oleh keadaan tarik menarik kepentingan pusat dan daerah, ditambah lagi dengan wujud otonomi daerah dan pemekaran daerah (*redistricting*).¹

Percampuran ini memberikan corak tersendiri terhadap politik lokal karena hasilnya yang beraneka ragam. Tetapi jika disederhanakan, keanekaragaman tersebut menghadirkan dua implikasi. Pertama, ia menghasilkan 'kebaikan bersama' bagi masyarakat, dan kedua, sebaliknya.

'Kebajikan bersama' yang dimaksud di sini seperti para pegawai negeri sipil daerah yang kini lebih berwajah 'abdi masyarakat', pening-

katan pelayanan administratif yang lebih baik dan dekat bagi publik, infrastruktur yang semakin manusiawi, pelayanan kesehatan yang cukup memuaskan—bahkan sangat memuaskan di beberapa daerah, dan masih banyak lagi lainnya. Selain itu, kondisi politik lokal di Indonesia saat ini juga menunjukkan realitas positifnya dengan dibenarkannya masyarakat untuk memilih kepala daerah secara langsung yang sekaligus memberangus mekanisme *dropping* elit dari pusat seperti yang berlaku pada zaman Orde Baru, mulai bermunculannya kepala-kepala daerah perempuan, terealisasinya pembagian keuangan pusat dan daerah yang lebih adil dibandingkan sebelumnya, dan lainnya.

Walaupun demikian, politik lokal pasca Orde Baru pun menghadirkan dampak negatif. Kajian ini memposisikan untuk membahas perkara tersebut. Dengan asumsi bahwa selalu ada *free-*

¹ Penggunaan istilah pemekaran membingungkan masyarakat dalam memahami makna sebenarnya. Ini karena pemekaran yang berasal kata dari 'mekar' sering kali diasosiasikan dengan bertambah besarnya satu daerah seperti pengertian 'mekar' sebagai layaknya 'mekarnya' bunga. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya. Teritori daerah yang dimekarkan justru mengalami pengecilan karena wilayah daerah itu dibagi dalam beberapa bagian sesuai dengan keperluan 'pemekaran'. Misalnya Jawa Barat, dulu sebelum dimekarkan wilayahnya meliputi Banten saat ini; ketika pemekaran berlaku, wilayah Jawa Barat justru berkurang dengan terbentuknya provinsi Banten. Karenanya, penulis lebih bersepakat apabila istilah yang digunakan untuk hal ini adalah *redistricting* atau penataan ulang wilayah. Namun, apabila pemahaman didasarkan pada hal lain yaitu tumbuhnya daerah baru yang mengharuskan 'mekarnya' (bertambahnya) kuantitas jabatan di daerah, makna pemekaran yang tepat bukanlah 'pemekaran daerah' tetapi 'pemekaran jabatan'.

rider(s) dalam setiap transformasi politik, begitu pula halnya ketika mekanisme dan logika baru politik hadir pasca *lengsernya* Soeharto. Untuk pembahasan ini, beberapa pertanyaan diajukan. Mengapa muncul dampak negatif politik di tingkat lokal pasca Orde Baru? Apakah ini disebabkan oleh legasi politik masa lalu? Apa sebenarnya dampak negatif itu? Untuk mendapatkan temuan yang otoritatif, metode pengumpulan data yang digunakan bagi analisis tulisan ini adalah studi literatur. Sumber literatur dipilih secara selektif agar analisisnya dapat mendeskripsikan keadaan atau kondisi sebenarnya sesuai dengan fokus yang telah ditetapkan.

Guna mensistematikkan tulisan, pembagiannya disusun seperti berikut. Pertama, menelaah kembali unit analisis yang digunakan sebagai pisau 'bedah' analisis; kedua, mengelaborasi politik lokal di Indonesia sebelum transformasi politik tahun 1998; dan ketiga, memperbincangkan realitas politik lokal yang terus berubah dengan menelaah politik lokal sesudah Orde Baru.

Mengkaji konsep dan unit analisis

Politik pasca Orde Baru merefleksikan logika dan mekanisme 'politik baru' bagi masyarakat (dan elit) di semua level kepolitikan. 'Politik baru' menggambarkan resistensi terhadap 'politik lama' yang otokratik, represif, dan memusat (sentralisme). Interpretasi atas 'politik baru' juga dipahami sebagai lahirnya polisentrisme atas konsekuensi dari desentralisasi. Polisentrisme diartikan secara sederhana sebagai perjuangan kolektif masyarakat atau daerah untuk menolak gagasan (atau penguasa) lama yang dianggap telah melemahkan identitas dan kekuasaan mereka.

Merujuk beberapa sarjana seperti Laclau & Mouffe,² Escobar & Alvarez,³ Mohan & Stokke,⁴ perjuangan atau gerakan seperti tergambar di atas biasanya dideskripsikan sebagai bentuk resistensi melawan 'pusat' yang selama masa sebelumnya (menghimpun dan menggerakkan semua kekuatannya untuk) menundukkan daerah baik di dalam ataupun di luar

² Laclau, E., & Mouffe, C. 1985. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verson.

³ Escobar, A., & Alvarez, S.E. (eds.). 1992. *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview.

⁴ Mohan, G., & Stokke, K. 2000. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly* 21(2). Hlm. 247-268.

Teori

arena politik formal. Akibatnya, ekonomi politik di aras lokal menjadi tidak berkembang dan langsung menguncup. Keadaan ini menimbulkan pelbagai bentuk resistensi kultural (misalnya gerakan akar rumput dan menyeruaknya nilai-nilai *local wisdom*) yang memerlukan pencarian alternatif untuk pembangunan daerah. Dalam bahasan mereka, masyarakat sipil dikonseptualisasikan sebagai wadah perlawanan yang memungkinkan pemunculan kembali identitas daerah yang tercerabut selama rezim otokratik berkuasa.

Masyarakat sipil dalam banyak kenyataan memang dianggap sebagai media bagi transformasi politik. Ini karena masyarakat sipil bukan hanya sebagai ikatan sosial di luar organisasi resmi yang mampu menggalang solidaritas kemanusiaan bagi menciptakan kebaikan bersama di bawah prinsip egalitarianisme dan inklusivisme universal,⁵ tetapi juga mempunyai kekuatan untuk mengimbangi

kekuasaan pemerintah serta menghalangi tindak tanduk mereka yang bertentangan dengan nilai kemanusiaan.⁶ Masyarakat sipil juga dipercaya mampu memainkan peran sebagai pengawal kepentingan masyarakat umum dan dapat menghalangi pemerintah dari upaya mendominasi dan memanipulasi masyarakat. Dengan arah yang tidak berlawanan, Chandhoke,⁷ menambahkan bahwa masyarakat sipil merupakan: "... *the site at which society enter into relationship with the state.*" Dari aspek inilah, masyarakat berinteraksi dengan pemerintah untuk memunculkan berbagai wacana kritis yang objektif dan rasional sehingga mampu untuk meredam keinginan penguasa yang berlaku otokratik.

Perlawanan melalui gerakan masyarakat sipil pernah berjaya pada akhir tahun 1980-an, ketika beberapa negara di Eropa Timur runtuh.⁸ Ini menunjukkan bahwa peranan masyarakat sipil dalam menumbangkan kekuasaan rezim otokratik tidak bisa

⁵ Cohen, J-L., & Arato, A. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.

⁶ Gellner, E. 1994. *Conditions of liberty: civil society and its rivals*. London: Hamish Hamilton. Hlm. 5.

⁷ Chandhoke, N. 1995. *State and civil society: Exploration in political theory*. London: Sage Publication. Hlm. 8-13.

⁸ Diamond, L. 1994. Rethinking civil society: Toward democratic consolidation. *Journal of Democracy* 5(3). Hlm. 151-159. Lihat juga Wellhoer, E.S. Democracy, facism and civil society. Dlm. S. Roßteutscher (ed.). 2005. *Democracy and the role of associations: Political, organizational and social contexts*. London: Routledge. Hlm. 19-45.

dipandang remeh. Sebab itulah, ‘politik baru’ yang mencuatkan polisentrisme mengedepankan keperkasaan masyarakat sipil sebagai pengawal aktivitas pemerintah melalui mekanisme *checks and balances* (pengawasan dan perimbangan).

Sebagai dampak dari tumbuhnya ‘politik baru’ dan polisentrisme di Indonesia, lanskap politik di level lokal turut berubah. Otonomi daerah, *redistricting*, dan pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) atau pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) adalah sebagian wujudnya. Namun demikian, tidak semua kemunculan ‘politik baru’ menghadirkan ‘kebaikan bersama’ bagi warga masyarakat. Misalnya, di India—salah satu negara demokrasi besar di dunia—demokratisasi yang mencetuskan ‘politik baru’ justru semakin mempertahankan politik kasta dan kelas.⁹ Akibatnya, politik lokal di India sangat dinamik dan rentan akan ledakan manipulasi politik.

Hal yang lebih kurang sama terjadi di Camaçari, Brazil. ‘Politik

baru’ di Camaçari mendorong munculnya klientisme antara elit ekonomi dan politik sehingga menyulut *ungovernability* yang akut (tidak berfungsinya tata pemerintahan secara efektif dan efisien). Efeknya sangat nyata, yaitu: ‘perampasan’ keuangan daerah oleh para elit ekonomi dan politik.¹⁰ Para elit, baik yang duduk di kursi eksekutif maupun di legislatif, sama-sama memanfaatkan kas daerah untuk mempertahankan klien (bawahan) atau kroni mereka. Dengan cara memanipulasi badan pembuat kebijakan di level lokal para elit di Camaçari mengarahkan aparatur pemerintah untuk menghasilkan keputusan politik yang menguntungkan dirinya dan kroninya. Dampaknya tidak sedikit bos ekonomi dan orang kuat lokal (*local strongmen*) yang kemudian menjadi tokoh formal.

Kasus mengenai hadirnya elit politik informal dalam politik lokal memang tengah mewabah di negara demokrasi baru pascaruntuhnya rezim otokratik. Di Filipina—negara demokrasi yang dikenal dengan gerakan *people power*—dewasa ini diwarnai oleh

⁹ Hansen, T.B. 1999. *The saffron wave: democracy and Hindu nationalism in modern India*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁰ Scönleitner, G. 2004. Can public deliberation democratise state action?: municipal health council and local democracy in Brazil. Dalam. John Harriss, Kristian Stokke, & Olle Tornquist. (eds.) *Politicizing democracy: the local politics of democratisation*. New York: Palgrave Macmillan. Hlm. 75-106.

¹¹ Sidel, J. 1999. *Capital, coercion, and crime: bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press.

Teori

menjamurnya elit informal yang gandrung menjadi elit formal politik.¹¹ Para elit ini tidak hanya bermain di kancah politik nasional, tetapi juga menyusup ke arena lokal.¹² Posisi ini diincar karena hasilnya yang sangat menguntungkan bagi bos-bos ekonomi dikemudian hari, khususnya terhadap pengendalian dan pengaturan langsung sumber-sumber daya (kekayaan daerah) serta hak-hak istimewa di aras lokal. Kendali atas konsesi lahan, kontrol terhadap hukum, penentuan atas pengangkatan dan penunjukan pegawai, pembagian kontrak kerja, dan semacamnya menjadi tujuan para bos-bos ekonomi.

Menyitir Sidel,¹³ di beberapa provinsi seperti di Cavite dan Cebu, kawasan pinggiran kota yang

dipenuhi oleh kemudahan bagi lahan industri, lapangan golf, kompleks perumahan, dan wisata, para bos ekonomi lokal yang telah menjadi politisi banyak menggunakan kekuasaan diskresinya untuk menetapkan peruntukan pembangunan. Tidak hanya itu, di tangan mereka penentuan pengembangan kawasan, pembuatan jalan, penyusunan kontrak, hingga penggunaan polisi untuk meredam serikat buruh dan menggusur permukiman liar menjadi hal yang lumrah. Bahkan terkadang mereka tidak sungkan menghalalkan segala cara untuk menjaga kepentingan ekonomi dan *status quonya*.

Hal serupa berlaku di Thailand. Merujuk pada kajian McVey dalam buku *Money and power in provincial*

¹² Bos atau elit ekonomi di Filipina berangkat dari perpaduan antara bertahannya dinasti keluarga 'tuan tanah lama' (oligarki) dengan jaringan dan hubungan patron-klien di antara mereka. Beberapa keluarga oligarki lama (bos ekonomi) yang menjadi pemain politik di Filipina diantaranya: keluarga Lacson dan Montelibanos dari Provinsi Negros, Osmeos dan Duranos dari Cebu, dan Joson dan Diazes dari Nueva Ecija. Cory Aquino dan Gloria Macapagal Arroyo juga berasal dari basis keluarga seperti ini. Selain berasal dari keluarga 'oligarki lama', bos ekonomi yang bermain di kancah politik juga berasal dari *local strongmen* yang menjadi broker ekonomi dan politik dan menikmati posisi monopolistik atas cara kekerasan dalam wilayah kekuasaan mereka masing-masing. Setelah mempunyai cukup 'modal', mereka kemudian bersaing dalam pemilihan parlemen dan kepala daerah. Tidak jarang mereka terpilih. Ketika mereka menjadi kepala daerah, wali kota misalnya, mereka menjalankan daerahnya layaknya daerah kekuasaan pribadi. Atau, manakala para *local strongmen* itu anggota kongres, mereka tidak segan membangun mesin politik dan kerajaan bisnis yang merentang di seluruh distrik atau provinsi. Implikasinya, mereka menjadi kelompok 'oligarki baru'—sebagai pesaing 'oligarki lama.' Untuk pembahasan lebih lanjut, lihat *Ibid*.

¹³ *Ibid*.

Thailand,¹⁴ para bos lokal (dan juga *local strongmen*) menjadi realitas dalam kehidupan politik di Thailand. Para bos dan *local strongmen* di Thailand dikenal dengan istilah *chao pho* (baca: jao poh) yang berarti 'bapak pelindung'.¹⁵ Kehadiran 'bapak pelindung' ini bukan fenomena baru, tetapi eksistensi mereka semakin menguat pasca demokratisasi tahun 1973. Para 'bapak pelindung' dapat dikenali melalui sifat monopolistik mereka dalam hampir semua kegiatan ekonomi mulai dari pertambangan, transportasi, pertanian, penggilingan, percetakan, waralaba, pabrik pengolahan, saham bank, dan lainnya. Selain

itu, para *chao pao* terlibat aktif dalam usaha ilegal seperti perdagangan narkoba, perjudian, dan penyelundupan.¹⁶

Pada masa sebelum tahun 1973, 'bapak pelindung' dikenal karena kontrolnya yang menggurita terhadap jajaran elit politik di level lokal. Mereka juga disegani karena kemampuannya mengendalikan masyarakat melalui aparaturnya di daerah. Mereka juga menggunakan kekuatan koersif ini sebagai modal pengakumulasi modal. Tetapi setelah tahun berlalu yang diwarnai proses transformasi politik ke arah demokrasi, 'bapak pelindung' lebih dikenali sebagai broker ekonomi

¹⁴ McVey, R. (ed.). 2000. *Money and power in provincial Thailand*. Copenhagen : Nordic Institute of Asian Studies (NIAS).

¹⁵ Merujuk kajian McVey (2000), kehadiran mereka dapat digolongkan dalam tiga tahap. Pertama, sebelum 1960. Ada dua kondisi yang mendorong kemunculan *chao pho*, yakni (i) budaya masyarakat yang mendukung tipe pemimpin laki-laki yang jantan, kuat, dan nekat; dan (ii) pengawasan dan kekuasaan pemerintah di tingkat daerah pedalaman yang tidak efektif. Dalam kondisi ini, peran 'bapak pelindung' menjadi sangat permisif sebagai pemain yang menguasai arena politik di level lokal (*middle distance between capital and countryside*). Kedua, antara tahun 1960-an hingga 1973, tatkala momentum yang merupakan perpaduan antara datangnya investasi besar dari AS, rezim militer antikomunis di bawah Jenderal Sarit Thanarat (1958-1963) dan Jenderal Thanom Kittikachorn (1963-1973) yang memasukkan wilayah pedesaan sebagai bagian dari pembangunan infrastruktur. Dalam kondisi ini, 'bapak pelindung' menggunakan pengaruhnya untuk ikut dalam proses pembangunan tersebut; dan bahkan untuk kepentingan efisiensi dan penarikan pajak lokal banyak dari mereka yang kemudian dipercaya menjadi kepala desa. Ketiga, setelah runtuhnya rezim militer pada 1973, dan dijalankannya proses demokratisasi melalui pengenalan politik elektoral. Mereka mulai berkiprah di tingkat nasional. Dalam bahasa lain, setelah tahun 1973 mereka bisa secara legal melakukan aktivitas ekonomi dan politiknya demi kepentingan sendiri maupun keluarga dan kelompoknya di seluruh negara.

¹⁶ Arghiros, D. 2001. *Democracy, development and decentralization in provincial Thailand*. Surrey: Curzon.

Teori

dan politik. Mengingat posisinya yang strategis (memiliki pengaruh dan pengikut yang luas lagi banyak), tidak jarang patron dan kroni mereka meminta dicarikan 'suara' dalam setiap pemilihan umum nasional maupun lokal. Atas bantuan itu kroni-kroni 'bapak pelindung' mendapat kekuasaan, sehingga memudahkannya untuk menagih 'upeti.' Bahkan beberapa *chao pho* besar maju bersaing dan terpilih untuk menduduki kursi parlemen seperti Narong Wongwan (tersangka pedagang narkoba yang ditolak masuk ke Amerika Serikat) dan Kamnan Po (dikenal sebagai *godfather* dari Provinsi Chonburi).¹⁷

Beberapa kasus di atas cukup untuk menyatakan bahwa perubahan politik ke arah demokrasi tidak selamanya berakhir baik. Bahkan ada kalanya proses itu justru memancing pembalikan demokratisasi seperti

terjadi di Nigeria pada 1983, Peru pada 1992, dan Sierra-Leone tahun 1997.¹⁸ Walaupun proses demokratisasi berjalan baik, selalu saja proses penyesuaian (*political alignment* atau *political adjustment*) atas perubahan politik berlangsung cukup pelik. Di antara kepelikan tersebut adalah munculnya bos-bos ekonomi yang menjadi elit politik formal maupun *local strongmen* dalam politik lokal. Kehadiran mereka berkorelasi dengan ketergoncangan politik kekuasaan pusat akibat tercetusnya polisentrisme yang bercampur dengan menguatnya politik identitas di daerah. Kondisi ini merupakan *modus vivendi* antara *weak state* dan *strong society* yang mendorong konsolidasi para *local strongmen* dalam meningkatkan peran dan pengaruhnya di politik lokal.

Merujuk perbincangan di atas, politik lokal di Indonesia sepertinya

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Di Nigeria, misalnya, proses demokratisasi yang cukup panjang (dari tahun 1974 sampai awal tahun 1980-an) mencetuskan kudeta oleh Jenderal Abacha yang tidak sabar dengan proses tersebut, dan kembali mengelola Nigeria dengan cara yang otokratik. Di Peru, pada 5 April 1992, presiden Alberto Fujimori melakukan 'kudeta-dalamam' (*self-coup, autogolpe*) dengan menyatakan negara dalam keadaan darurat yang disebabkan oleh masalah ekonomi kerana tiadanya pemerintahan yang kuat lagi efektif. Hal ini kemudian mendorongnya membubarkan parlemen serta membangun rezim sipil-militer yang otokratik. Demikian pula halnya dengan transisi demokrasi di Sierra Leone yang gagal pada tahun 1997. Demokratisasi yang diawali setahun sebelumnya ternyata tidak mampu menciptakan ketabihan politik karena konflik elit sehingga memicu perang saudara yang berdarah. Lihat Kay (1996), Emelifeonwu (1999), dan Keen (2005) untuk elaborasi yang lebih dalam mengenai hal di atas.

mesti dikaji bukan hanya dari aspek struktur(alisme) semata (seperti otonomi dan *good governance*, manajemen dan pelayanan publik, dan lainnya yang bersifat struktural), tetapi juga harus dipahami dan dilihat dari aspek agensi. Fenomena transformasi politik yang dibahas sekilas di atas menunjukkan tendensi menguatnya *local strongmen* pascademokratisasi. Bertolak dari deskripsi ini, kerangka analisis tentang *local strongmen* sebagai dampak (negatif) dari dinamisnya demokratisasi dijadikan kerangka analisis tulisan ini.¹⁹ Menurut Migdal, mengapa orang kuat lokal—dan juga bos ekonomi—berhasil melakukan ‘kontrol sosial,’ karena:²⁰

They have succeeded in having themselves or their family members placed in critical state posts to ensure allocation of resources according to their own rules, rather than the rules propounded in the official rhetoric, policy statements, and legislation generated in the capital city or those put forth by a strong implementor.

Lebih lanjut Migdal menjelaskan, hal ini dilandaskan atas tiga argumen

yang saling berkaitan. Pertama, *local strongmen* tumbuh subur dalam masyarakat yang mirip dengan jejaring. Berkat struktur yang mirip jejaring ini, para orang kuat lokal memperoleh pengaruh signifikan yang melampaui pengaruh para pemimpin dan para birokrat lokal formal. Kedua, orang kuat lokal melakukan kontrol sosial dengan memanfaatkan komponen penting yang diyakini masyarakat sebagai ‘strategi bertahan hidup.’ Logika bertahan hidup memberikan kesempatan bagi *local strongmen* bukan saja untuk membangun legitimasinya di mata rakyat yang mengharapkan ibanya untuk memenuhi kebutuhan pokok mereka, tetapi juga memperluas kekuasaannya. Personalisme orang kuat lokal menempatkan mereka sebagai patron bagi kliennya (baca: pengikutnya) yang (serba) kekurangan di daerah kekuasaan mereka. Ketiga, *local strongmen* secara langsung ataupun tidak telah berhasil membatasi kapasitas lembaga dan aparaturnegara sehingga menyebabkan pemerintah lemah. Atas dasar pemahaman konsep ini, tulisan ini mempunyai landasan yang memadai untuk menjelaskan bagaimana politik lokal Indonesia

¹⁹ Migdal, J.S. 1988. *Strong societies and weak state: state-society relations and state capabilities in the third world*. Princeton: Princeton University Press.

²⁰ *Ibid.* Hlm. 256.

selama dan pasca Orde Baru berlaku.

Politik lokal sebelum reformasi: akar dan kiprah orang kuat lokal

Dinamika politik lokal di Indonesia selalu berubah sepanjang waktu. Pada era sebelum kemerdekaan, politik lokal di Nusantara menunjukkan potret buram karena penguasa memperoleh kekuasaan dalam kerangka hukum adat yang totaliter. Akibatnya sebagian besar lapisan masyarakat hanya diakui sebagai hamba (bukan warga) yang tidak pernah menjadi subjek pembangunan semasa itu. Masyarakat dijadikan objek dari kehidupan politik yang tidak berpihak kepada mereka. Pelbagai bentuk pajak dan upeti ditarik oleh penguasa melalui aparat represifnya yang menjadikan kondisi ekonomi masyarakat semakin terpuruk.

Perlakuan penguasa yang tidak manusiawi itu kemudian mencetuskan perlawanan rakyat. Cerita ataupun mitos tentang orang kuat lokal seperti Ken Arok, Samin, Pitung dan lainnya, yang berupaya melawan pusat kuasa memantulkan sedikit dari sekian banyak bentuk ataupun hasrat pembangkangan sipil pada masa lalu. Mengikuti banyak kisah, pada masa lalu orang kuat lokal memiliki citra positif dan peran signifikan di mata masya-

rakat. Citra dan peran seperti itu terbangun karena pembelaan para *local strongmen* terhadap kepentingan rakyat yang tertindas, walau dari cara pandang yang berbeda di pihak penguasa, orang-orang kuat lokal ini melakukan tindak kejahatan dan perampokan. Meski demikian, kehadiran dan kiprah para orang kuat lokal telah menegaskan atas melembaganya *local strongmen* dan polisentrisme di masa lalu.

Politik lokal di Indonesia semakin dinamik setelah proklamasi kemerdekaan, ketika kekuatan masyarakat mulai merembes masuk ke lembaga-lembaga formal. Keadaan ini lebih kurang merupakan legasi positif dari rancangan kolonial Belanda untuk menyediakan kesempatan kepada masyarakat awam terlibat dalam kepolitikan dalam konteks implementasi politik etis. Walhasil, para elit tradisional (bangsawan daerah) harus bersaing dengan masyarakat umum yang juga berusaha keras mendapatkan posisi dalam lembaga-lembaga negara. Selain persaingan antara elit tradisional dan masyarakat awam yang mengemuka pascaproklamasi, masalah etnisitas juga menonjol dalam kerangka *nation-building* di Indonesia.

Ketegangan politik yang bernuansa etnisitas meningkat dengan cepat semasa Demokrasi Parlementer (1950-1958) dan Demokrasi Terpimpin

(1959-1965) khususnya di luar Jawa di mana militer ikut campur tangan.²¹ Ketika itu rakyat sangat merasa dikucilkan dari keikutsertaannya dalam politik nasional, karena itu manakala Orde Baru menumbangkan Demokrasi Terpimpin pada 1966 muncul semacam euforia yang bertolakbelakang di daerah-daerah tersebut. Ini karena Orde Baru dipandang sebagai bentuk polisentrisme dan 'politik baru' yang membebaskan. Namun, polisentrisme dan 'politik baru' ini menandai pula permulaan satu periode yang dapat dikatakan sebagai pemerintahan neokolonial.

Selama 30 tahun lebih Indonesia di bawah kekuasaan rezim otokratik (1966-1998), sistem politik di tingkat pusat maupun lokal sangat terkontrol oleh pusat kuasa di Jakarta. Akibatnya, badan eksekutif dan legislatif di kabupaten, kota, dan provinsi terkunci dalam hegemoni Jakarta. Ini karena posisi pejabat tinggi di daerah pada

dasarnya ditentukan oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri) yang mempunyai kepentingan mengendalikan kekuasaan elit lokal. Hal ini misalnya terlihat dari upaya yang dilakukan elit politik pusat pada saat pemilihan gubernur Riau pada tahun 1985. Semasa itu elit politik pusat melalui Golkar telah memanggil dan menginstruksikan para anggota parlemen di Riau untuk memilih Mayor Jenderal Imam Munandar (*incumbent*). Bahkan untuk memastikan kemenangan *incumbent*, beberapa hari kemudian para pejabat tinggi partai pendukung pemerintah itu berangkat ke Pekanbaru. Tidak hanya itu, akhir Agustus 1985, sebelum pemilihan gubernur yang bersifat 'parlementer' diselenggarakan, utusan dari markas besar Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Depdagri juga mengadakan perjalanan ke Pekanbaru. Di sana mereka bertemu dengan para pimpinan tentara dan pimpinan Golkar di DPRD untuk membicarakan

²¹ Beberapa 'narasi kecil' mewarnai kerja etnik di Indonesia. Misalnya kajian mendalam oleh Burhan Magenda (1989) menunjukkan kesinambungan kekuasaan bangsawan di daerah-daerah luar Jawa (Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan) setelah proklamasi. Burhan mendeskripsikan bahwa korps pegawai negeri sipil di Departemen Dalam Negeri pada awal tahun 1950-an dikuasai oleh para birokrat Jawa yang bersekutu dengan bangsawan-bangsawan luar Jawa ini. Mereka adalah sekutu yang dipertalikan oleh kepentingan bersama dan mengkhawatirkan penyebaran kekuatan kaum kiri dan kelompok Islam yang mendirikan partai. Realitas ini membentuk kolaborasi saling menguntungkan di mana birokrat memerlukan kaum bangsawan untuk mengatur negeri yang dilanda perseteruan etnik, dan bangsawan membutuhkan perlindungan kaum birokrat untuk menghadapi perlawanan masyarakat di tingkat lokal.

Teori

skenario pemilihan gubernur yang berjalan: masing-masing calon pendamping akan menerima tiga suara, dan sisanya akan diberikan kepada Imam.²²

Kontrol tidak hanya dilakukan 'Jakarta' pada lembaga sipil di pemerintahan (di daerah) saja, tetapi juga dilaksanakan pada lembaga kemiliteran. Agar lembaga kemiliteran mudah dikendalikan, maka elit politik pusat telah menyiapkan 'hadiah' kepada perwira aktif maupun purnawirawan yang setia dan mau tunduk terhadap kehendak pusat dengan memberikan kepada mereka kursi di legislatif (DPRD) dan eksekutif (gubernur, bupati, dan wali kota). Tidak terduga pula banyaknya elit militer yang mendapat kursi menteri di kabinet dan kursi di parlemen pusat sebagai 'hadiah' atas kesetiaan mereka untuk tidak melakukan tindakan yang membahayakan kestabilan rezim.

Namun mekanisme bagi-bagi 'hadiah' kepada tentara aktif dan purnawirawan di daerah membawa

efek yang kurang baik. Sebab, para tentara yang diberi posisi di lembaga eksekutif dan legislatif [maupun di Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Golkar] di daerah tidak jarang yang kemudiannya membangun kekuasaan pribadi. Pembangunan kuasa ini dapat dengan mudah dilakukan karena para tentara tersebut pernah bertugas—bahkan cukup lama—sebagai perwira aktif di daerah yang kini dipimpinnya. Implikasinya, merujuk pada tulisan dewan editor jurnal *Indonesia* dari Cornell University, pada tahun 1980-an muncul 'mafia-mafia lokal'—dari perwira-perwira militer yang diberi hadiah atas kesetiaannya. Tulis dewan editor jurnal *Indonesia* sebagai berikut:

They have the opportunity to build powerful long-term local bases in the regions, first as representatives of the center, later as real-estate speculators, fixers, commission-agents, local monopolists, and racketeers. These long-term prospects, meaning retirement in the regions, are helped by local

²² Walaupun sudah melakukan pengendalian dan pengawasan yang ketat, skenario ini tidak berjalan dengan baik, karena pada saat pemilihan (2 September 1985), Ismail Suko—putera daerah, pesaing berat *incumbent*—justru mendapat 19 suara, sedangkan Imam Munandar (etnik Jawa) mendapat 17 suara, dan satu suara diberikan kepada calon ketiga. Untuk perbincangan lebih lanjut, lihat Malley, M. 1999. *Regions: centralization and resistance*. Dalam. Donald K. Emmerson (ed.). *Indonesia beyond Suharto: polity, economy, society, transition*. New York: M.E. Sharpe. Hlm. 71- 105

*alliances, including marriage connections (themselves or their children), business partnerships with local elites, and personnel manipulations through former subordinates within the active military. As 'old hands,' such military men are in a strong position to inveigle or obstruct 'new broom' officers sent in from the center. Essentially, we are speaking of the formation of local mafias, which often have their eye on such 'civilian' political positions as bupati, provincial secretary, and even governor.*²³

Hal ini juga bukan hanya terjadi pada tahun 1980-an, tetapi sudah jauh terjadi pada era awal berdirinya Orde Baru. Misalnya ketika Wahab Sjahranie (seorang kolonel beretnik Banjar yang telah memimpin banyak tempat di Kalimantan) menjadi gubernur Samarinda, mulai tahun 1967 hingga tahun 1978.²⁴ Beliau dengan cerdas memanfaatkan posisi lemah pemerintah pusat di daerah dan lemahnya Komando Daerah Militer (Kodam) di Samarinda yang diakibatkan oleh kebijakan Jakarta yang sering kali melakukan rotasi panglima Kodam untuk mencegah terjadinya pemberontakan tentara seperti yang berlaku

pada tahun 1950-an. Hal ini umpamanya bisa dipahami selama Wahab menjabat posisi gubernur Kalimantan Timur, panglima Kodam Tanjung Pura telah berganti sebanyak lima kali. Pergantian ini menunjukkan bagaimana Kodam dilemahkan (oleh Jakarta) yang justru menciptakan peluang bagi Wahab untuk menguasai birokrasi daerah dan kemudian menjadikannya *local strongmen* besar. Bukan hanya birokrasi, polisi setempat pun telah digunakannya untuk menjaga dan melanggengkan *status quonya* dengan memberi mereka imbalan kursi bupati—khusus bagi beberapa perwira polisi yang setia padanya.

Para *local strongmen* di tingkat lokal tidak terbatas pada purnawirawan militer seperti Wahab saja. Pada akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an misalnya, banyak sekali arus dana pembangunan dari pusat yang memungkinkan para bangsawan lokal yang menjabat posisi bupati, sekretaris wilayah daerah (Sekwilda), dan anggota DPRD muncul sebagai pemilik perkebunan, konsesi kehutanan, pabrik semen, bank swasta, perusahaan konstruksi, hotel, dan lainnya. Mereka menyihir dana perimbangan dan dana

²³ The Editors. 1992. Current Data on the Indonesian Military Elite. *Indonesia* 53(April). Hlm. 98.

²⁴ Malley. 1999. *Op.cit.*. Hlm. 85.

Teori

bantuan dari pemerintah pusat menjadi hak mereka.²⁵ Menytir kajian Ichlasul Amal.²⁶

It was hard to find any bupati or high-ranking official in the governor's office who did not own profitable clove plantations or salt-water fishponds or both Officials owning large areas of productive land represented the continuation of a long established pattern in which aristocratic families owned land and invested some of the money they received from landowning in trade. But it also reflected the new economic climate of the New Order which enabled nobles who were also government officials to commercialize their landhol-

dings.

Dalam cara pandang lain, *local strongmen* juga muncul sebagai konsekuensi dari proses pembangunan Orde Baru—kebijakan ekonomi pemerintah pusat yang bertujuan untuk menumbuhkan ekonomi, industrialisasi, dan mobilisasi sosial di Indonesia.²⁷ Pada tahun 1980-an dan 1990-an misalnya, ketika proyek pembangunan membanjiri daerah, *local strongmen* yang berhimpun dalam organisasi kemasyarakatan seperti Pemuda Pancasila (yang mempunyai hubungan erat dengan rezim) muncul cukup subur. Kelompok *local strongmen* kategori ini merupakan broker politik yang dapat menghalalkan segala cara

²⁵ Salah satu cara paling mudah menyihir dana negara adalah mengangkat sanak keluarga memegang jabatan penting di pemerintahan. Misalnya, seorang kepala daerah yang memegang jabatan Bupati Poso pada tahun 1980-an mengangkat istrinya menjadi Wakil Sekretaris Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (Korpri) sekaligus menjabat Kepala Bagian Kepegawaian Kabupaten Poso. Adik laki-lakinya diangkat menjadi Kepala Bagian Pembangunan. Ia pun menunjuk keluarganya yang lain menjalankan banyak proyek infrastruktur di Kabupaten Poso (Aragon 2007:67-68). Intinya sang bupati mengkonstruksi kelembagaan daerah seperti perusahaan pribadi sehingga dana pembangunan dengan mudah masuk ke kantongnya melalui pelbagai teknik dan metode yang formal.

²⁶ Ichlasul Amal. 1992. *Regional and central government in Indonesia politics: West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm. 179.

²⁷ Dalam konteks ini, rezim Orde Baru berusaha menampilkan kesan adanya proses kapitalisme yang rapi dan yang beroperasi di pasar bebas. Walau demikian, *rent-seeking activities* dan *crony capitalism* serta hierarki patrimonial terus memperkokoh diri dan membangun jejaring satu sama lain sedemikian rupa sehingga tidak satu orang pun mampu keluar dari struktur kekuasaan yang dikendalikan dari pusat. Akibat mekanisme ini, selama 30 tahun pemerintah Orde Baru berkuasa 30% bantuan asing masuk ke kantong-kantong kroni penguasa. Selain itu, sistem ini pun memungkinkan para kroni mendapatkan jatah sumber-sumber alam di daerah.

sehingga bersedia menyediakan banyak kekuatan yang dibutuhkan oleh para birokrat untuk meleraikan aksi mogok buruh, mengacau demonstrasi mahasiswa, menghalau protes kelompok oposisi, dan segala pelayanan yang berhubungan dengan perkara ekonomi politik. Ryter menyebut kelompok ini sebagai *gangster* atau preman.²⁸

Keberadaan preman semi-resmi seperti Pemuda Pancasila pada era Orde Baru sering dirasa perlu oleh para elit politik lokal (formal) khususnya untuk memastikan kestabilan politik dan yang terpenting adalah memastikan Golkar menang di wilayah kekuasaannya. Karena, dengan berjayanya suara Golkar di wilayahnya, para elit politik lokal formal akan mendapat distribusi sumber-sumber daya ekonomi yang berlebih dari pusat seperti subsidi, kontrak, dan lainnya yang berkorelasi positif terhadap kekayaan mereka; termasuk pelanggaran kekuasaan. Sebagai contoh, pelbagai program Instruksi Presiden untuk membiayai sekolah dasar, kesehatan masyarakat, pasar, dan fasilitas umum lainnya telah dimanfaatkan oleh elit politik lokal formal maupun informal (baca: preman yang telah bekerjasama dengan elit lokal)

untuk menciptakan kesempatan memperkaya diri.

Politik lokal orde reformasi: ilusi perubahan?

Ketika krisis moneter menghantam Indonesia pada tahun 1997, dalam tempo yang tidak terlalu lama, ledakan politik yang didetonatori oleh gerakan mahasiswa berhasil menghancurkan kuasa pusat di Jakarta. Ambruknya Orde Baru sekaligus menandai polisentrisme baru yang menolak kuasa pusat (*decentring*). Dengan menggantungkan harapan yang sangat tinggi pada jiwa zaman saat itu (reformasi politik), otonomi daerah yang diundangkan pada tahun 1999 dan dilaksanakan dua tahun kemudian membuka peluang bagi pembatalan pelbagai mekanisme pungutan liar, pemberhentian penjarahan keuangan negara oleh elit lokal, dan penolakan atas budaya bosisme dan *local strongmen* di daerah. Hal ini dimungkinkan karena pengaruh pusat di daerah terdekonstruksi oleh politik reformasi sehingga individu-individu yang dianggap sebagai 'orang Jakarta' (yang berada di daerah) terdelegi-

²⁸ Ryter, L. 2002. *Youth, gangs, and the state in Indonesia*. Disertasi PhD. University of Washington.

Teori

timasi kedudukannya. Mereka tidak lagi bisa menjadi broker bagi kepentingan pusat di daerah. Ataupun, mereka kini tidak dapat lagi menjadi penguasa tunggal di daerah karena polisentrisme politik telah mengalahkan logika sentralisme politik.

Perubahan haluan dari 'politik lama' yang tersentralisasi dan terkontrol kepada 'politik baru' yang terdesentralisasi dan egaliter membawa angin segar bagi politik lokal di Indonesia, setidaknya pada tahun-tahun pertama reformasi. Namun setelah melewati 'bulan madu' reformasi yang sebentar, beberapa sarjana segera menangkap pertumbuhan pesat para broker politik dan *local strongmen* di level lokal, yang mulai mengambil alih kekosongan maupun memperkuat akses kontrolnya terhadap politik lokal.²⁹ Para broker dan *local strongmen*

yang mengambil alih kekosongan pemain dalam arena politik lokal pada Orde Reformasi biasanya adalah 'broker lama' yang pada masa sebelumnya tidak mampu atau tidak mendapatkan kesempatan untuk bersaing dengan *local strongmen* pendukung rezim Orde Baru.³⁰ Sedangkan, broker dan *local strongmen* yang berhasil menancapkan kukunya lebih dalam lagi pada era reformasi adalah para pemain atau broker lama yang pada masa sebelumnya telah menjadi proksi Orde Baru. Tetapi karena kemampuannya untuk melakukan reorganisasi kekuatan—selama masa transisi menuju demokrasi—mereka berhasil memanipulasi *state of minds* publik sehingga menempatkan orang kuat lokal menjadi semakin berkuasa dan berpengaruh dibanding masa sebelumnya.³¹

²⁹ Lihat tulisan Ryter, L. 2002. Youth, gangs, and the state in Indonesia. Disertasi PhD. University of Washington. Vedi R. Hadiz. 2002. Power and politics in North Sumatra: the uncompleted reformasi. Dalam Edward Aspinall & Greg Fealy (eds.). *Local power and politics in Indonesia: decentralisation & democratisation*. Singapore: ISEAS. Hlm. 119-131. Dan Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff. 2010. Dinasti politik di Banten pasca Orde Baru: sebuah amatan singkat. *Jurnal Administrasi Negara* 1(1). Hlm. 79-97.

³⁰ Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff. 2009. *Pilkada dan pemekaran daerah dalam demokrasi lokal di Indonesia: local strongmens dan roving bandits*. Tulisan Seminar Serumpun IV yang diadakan oleh Pusat Pengajian Bahasa, Kesusteraan dan Kebudayaan Melayu, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM) bekerjasama dengan Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Hasanuddin (Unhas). Bangi, Selangor, Malaysia, 4-5 Juli.

³¹ Robison, R., & Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganising power in Indonesia: the politics of oligarchy in an age of markets*. London: RoutledgeCurzon.

Melalui proses demokratisasi dan desentralisasi, para *local strongmen* dan bos ekonomi semakin memperoleh kesempatan untuk menjabat kursi sentral di lembaga-lembaga pemerintahan daerah dibandingkan masa-masa sebelumnya. Kalaupun mereka tidak memangku jabatan-jabatan penting tersebut, para broker ataupun orang kuat lokal ini selalu berupaya untuk memastikan bahwa para politisi lokal bergantung pada bantuan dan sokongannya agar kebijakan resmi menguntungkan bisnis dan posisinya.³² Imbal jasa para politisi kepada para broker politik tidak jarang dilandaskan pada jasa investasi politik selama berlangsungnya Pilkada atau

Pemilukada. Atau juga, karena mereka mau menjadi 'tameng' penguasa apabila terjadi unjuk rasa kelompok oposisi, mahasiswa, buruh dan lainnya.

Meski demikian, tidak selamanya elit politik formal berutang jasa pada para bos ekonomi. Kadang kejadian terjadi sebaliknya. Jika hal ini yang berlaku, maka imbalan yang didapat oleh elit politik formal—atas jasa bantuannya terhadap bos ekonomi—adalah mengalirnya uang-uang dari para cukong ke kantong-kantong pejabat daerah. Penelitian yang dilakukan McCarthy di Aceh Tenggara mengenai interaksi ini menarik untuk dibahas. Analisis McCarthy menyatakan:³³

At the apex of the network are

³² Aktivitas ini oleh Harriss-White (1992) dinamai *informal economy*, di mana orang kuat lokal dapat hidup dengan hanya memanfaatkan kedekatan dengan pemerintahan sehingga ia terus mendapatkan proyek dan kemudahan yang diberikan oleh pemerintah, di samping terus berupaya mengendalikan pimpinan daerah dan parlemen melalui: "... *the use of trusted family labour; bilateral and multilateral contracts, especially repeated and interlocked contracts; individual and collective reputation; collective institutions; an inconsistent normative pluralism; and private protection forces*" (Harriss-White 1999:5). Lebih jauh, dijelaskan sebagai berikut: Some elements of the shadow state are played simultaneously by real state players, e.g. corrupt lines of tribute, patronage/clientelage. Other shadow state livelihoods are a form of self employment, though they depend on state employees, politicians and other interested social forces for their incomes e.g. private armies enforcing black or corrupt contracts, intermediaries, technical fixers, gatekeepers, adjudicators of disputes, confidants, consultants, and chore performers. Hence the real state with its shadow is bigger than the formal state and has a vested interest in the perpetuation of a stricken and porous state. The shadow state spills spatially into the lanes surrounding offices and into the private (some argue the 'female') domestic space of an official's residence. This must be the most vivid image of the blurred boundaries between state and society (Harriss-White 1999:15).

³³ McCarthy, J.F. 2002. Power and interest on Sumater's reinfrest frontier: clientiest coalitions, illegal logging and conservation in the Alas Valley. *Journal of Southeast Asian Studies* 31(1). Hlm. 93-94.

Teori

four key business figures, predominantly from a particular Alas clan (marga). These figures dominated Southeast Aceh politics, and even the bupati was enmeshed in this network. Those who upset this group would be excluded from the webs of patron-client relations running Southeast Aceh.

Key figures there, allegedly including the bupati, are enmeshed in a social order that extends to forestry staff working for the National Park, police (Polres) and army personnel (Kodim), local government officials, the judiciary and local religious leaders (imam). Irrespective of the precise formal position within the state of those playing various roles, the links among businessmen, intermediaries, brokers and villagers lie outside the formal structure of the state.

Interaksi seperti terurai di atas muncul di banyak tempat di Indonesia pasca Orde Baru. Munculnya dan

merasuknya kiprah orang-orang kuat lokal juga terlihat jelas di Kota Medan. Parlemen Kota Medan, merujuk Vedi R. Hadiz, di dominasi oleh kelompok-kelompok preman yang saling bersaing.³⁴ Beberapa diantaranya bahkan memiliki hubungan yang rapat dengan purnawirawan petinggi tentara dan polisi. Bahkan pada tahun-tahun pertama setelah Reformasi, wali kota Medan, Abdillah, adalah bos ekonomi setempat yang karismatik yang menduduki jabatan dan melalui cara pembelian suara dan kekerasan. Selain orang kuat lokal, aktor lain yang memainkan peran politik baru setelah Orde Baru di Medan adalah para pengusaha tingkat menengah yang paling tidak sebagiannya sangat tergantung pada proyek dari pemerintah, dan aktivis yang terkait dengan organisasi semacam Himpunan Mahasiswa Indonesia (HMI), Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia

³⁴ Tiga nama yang disebut-sebut sebagai tokoh organisasi pemuda besar di Medan yang umumnya merupakan wadah bagi aktivitas preman, yaitu: Bangkit Sitepu, ketua cabang Pemuda Pancasila (PP) Medan—sebuah organisasi kemasyarakatan preman-formal yang semasa Orde Baru mendapatkan sokongan pemerintah, berafiliasi dengan Partai Golkar; Moses Tambunan pimpinan Ikatan Pemuda Karya (IPK)—organisasi *onderbouw* Partai Golkar; dan Martius Latuperisa anggota Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) pimpinan Jenderal (Purn.) Edi Sudrajat, yang menjadi pemimpin Forum Komunikasi Purnawirawan Putera-Putri ABRI (FKPPI) Medan. Bahasan lebih lanjut mengenai mereka, lihat Ryter (2002) dan Vedi R. Hadiz (2003).

(GMKI).³⁵

Selain di Aceh Tenggara dan Medan, di beberapa daerah lain bos-bos ekonomi yang berprofesi sebagai politisi semakin menjamur. Bahkan jaringan orang kuat lokal di beberapa daerah seperti Banten, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan—sekadar menyebut beberapa daerah—bukan hanya berada di bawah kekuasaan bos ekonomi tetapi juga di bawah kepemimpinan bangsawan lokal, pemuka agama, dan tokoh adat. Para *local strongmen* ini dengan mudah menggerakkan masyarakat awam sesuai dengan perintahnya. Memanipulasi sentimen etnik, agama, dan adat sangat mungkin menggelorakan emosi masyarakat umum di daerah. Apalagi yang mengobarkannya adalah bangsawan lokal, pemuka agama, dan tokoh adat yang selama rezim Orde Baru berkuasa mereka dimarginalkan. Hal ini umpamanya bisa dilihat ketika

terjadi perseteruan Kristen dan Muslim di Ambon dan tempat-tempat lain di Maluku;³⁶ kompetisi kekuasaan di Kesultanan Ternate dan Tidore juga dilaporkan telah memunculkan friksi politik yang tajam di aras lokal di Maluku Utara, sekaligus juga menyulut kekerasan antaragama;³⁷ persaingan etnik di Kalimantan Tengah yang perlahan-lahan berkembang menjadi pertentangan dalam arena pemilihan umum dan Pilkada;³⁸ hingga perseteruan antar elit dalam rangka pembentukan daerah otonom baru melalui kebijakan *redistricting*.³⁹

Dalam konteks lain, politik lokal juga mesti dipahami sebagai arena persaingan antara tiga kekuatan besar yaitu: (i) birokrat yang berlatar belakang bangsawan yang berhasil bertahan hidup melewati pelbagai macam rezim sejak periode kolonial; (ii) birokrat yang berasal dari masyarakat awam kebanyakan; dan,

³⁵ Vedi R. Hadiz. 2003. Power and politics in North Sumatra: the uncompleted reformasi. Dlm. Edward Aspinall & Greg Fealy (eds.). *Local power and politics in Indonesia: decentralisation & democratisation*. Singapore: ISEAS. Hlm. 119-131.

³⁶ van Klinken, G. 2001. The Maluku wars of 1999: bringing society back in. *Indonesia* 71(April): 1-26.

³⁷ van Klinken, G. 2007. *Communal violence and democratisation in Indonesia: small town wars*. London: Routledge. 2007.

³⁸ Taufiq Tasanaldy. 2007. Politik identitas di Kalimantan Barat. Dlm. Henk S. Nordholt & Gerry van Klinken (eds.). *Politik lokal di Indonesia*. Terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta. Hlm. 461-490.

³⁹ Aragon, L.V. 2007. Persaingan elit di Sulawesi tengah. Dalam Henk S. Nordholt & Gerry van Klinken (eds.). *Politik lokal di Indonesia*. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta. Hlm. 49-86.

Teori

(iii) para *local strongmen*. Persaingan ini terkadang berwajah aneh karena adakalanya mereka bersekutu, tetapi di lain kesempatan mereka saling memangsa. Persaingan ketiga kekuatan ini misalnya dapat terlihat jelas dalam proses *redistricting*. Karena *trend* kekuasaan di tingkat lokal pada umumnya masih terhimpun di tangan sejumlah politisi berlatar belakang birokrat awam, maka ketika mereka kurang berhasil melaksanakan amanat otonomi, kelompok birokrat lainnya (yang berlatar belakang bangsawan) memanfaatkan kesempatan ini untuk menentang pemerintahan yang eksis. Penentangan ini tidak jarang diasaskan pada bayangan kejayaan kebangsawanan mereka pada masa lalu, selain juga dilandaskan pada tuntutan pelayanan dan sebagainya. Oleh karena itu, perseteruan antara kelompok yang menuntut dan menolak pemekaran menjadi semakin membara ketika para *local strongmen* turun tangan dengan

menyertakan anak buah mereka. Peran serta *local strongmen* ini dilandasi oleh harapan akan masa depan atas pembagian kue pembangunan di daerah baru dan lainnya sehingga memotivasi mereka untuk membela mati-matian para birokrat sokongannya.⁴⁰

Merujuk pada kecenderungan di luar Jawa, *redistricting* menunjukkan keberhasilan birokrat bangsawan mengalahkan pesaingnya. Ini dibuktikan dengan bertambah banyaknya jumlah kabupaten baru di Indonesia. Bangsawan lokal yang berpendidikan tinggi, meniti jenjang karier melalui dinas kebirokratan atau kemiliteran, ataupun lewat Partai Golkar sudah barang tentu memiliki kemampuan melobi Jakarta dengan baik. Sehingga, setelah memperoleh dukungan dari DPRD, delegasi dari daerah berangkat ke Jakarta untuk meyakinkan Komisi II DPR tentang perlunya pembentukan daerah otonom baru. Sekali lagi

⁴⁰ Terdapat banyak keuntungan yang dapat diperoleh dengan terbentuknya daerah otonom baru diantaranya terbukanya peluang bagi banyak pihak untuk mengisi kursi birokrasi termasuk pos-pos penting untuk menjamin terlaksananya proses menajamen dan pelayanan publik. Para pelaku bisnis juga memetik keuntungan dari kebijakan ini karena sirkulasi keuangan mereka menjadi lebih meningkat sejalan dengan pengembangan aktivitas ekonomi, seperti penyediaan infrastruktur fisik dan kebutuhan belanja lainnya. Dari itu semua, yang tidak pernah dirugikan oleh pembentukan daerah otonom baru adalah elit di semua lapisan. Elit politik misalnya, akan meningkatkan pelebaran kemungkinannya untuk menduduki jabatan politik baru seperti kepala daerah, ketua, dan anggota DPRD. Elit birokrasi akan memperoleh keuntungan dengan semakin terbukanya promosi baru, eselon baru, dan jabatan struktural baru di daerah otonom.

peranan *local strongmen* dari kategori bos ekonomi diperlukan khususnya dalam hal menyediakan sejumlah uang bagi anggota DPR yang berkunjung ke daerah yang akan di-*redistricting*. Negosiasi ini menunjukkan adanya kemungkinan bagi para *local strongmen* untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar lagi tatkala daerah otonom baru dibentuk.

Urain di atas memperlihatkan bahwa politik lokal di Indonesia merupakan kombinasi persaingan kepentingan antara *local strongmen* (termasuk bos ekonomi) dan pejabat lama (bangsawan dan awam) yang semuanya berupaya untuk terus membangun dan mengekalkan kekuasaannya di daerah. Masing-masing mereka berusaha menjadi pemenang agar sumber-sumber ekonomi di daerah dapat terus dikendalikan kelompok mereka. Karena itulah, tidak heran apabila Amrih Widodo menyatakan sisi gelap desentralisasi (*the dark side of decentralisation*) Orde Reformasi sebagai berikut:⁴¹

..., a new *modus vivendi* based on negotiation and deal-making appears to be evolving between the bureaucracy and the

legislature. The system serves as an avenue for political players to maximise their access to resources and enhance their political standing. Each tries to outdo the others, because they all realize that victory in the fight for strategic positions depends on being able to mobilise financial resources and build a popular support base.

Meski demikian, implikasi awal transformasi politik lokal di Indonesia tidak separah seperti yang terjadi di Thailand di mana para *local strongmen* terpusat pada diri seorang *chao pao* dan berkubu-kubu secara lebih kaku. Ini karena peranan orang kuat lokal di Indonesia lebih longgar, lebih samar, dan kurang monolitik. Tetapi harus segera dicatat ini terjadi tujuh hingga lima tahun lalu. Kini evolusi orang kuat lokal di Indonesia—di beberapa daerah khususnya—sudah bertumpu pada pemusatan kekuasaan yang mengarah pada pembentukan dinasti politik lokal. Salah satunya berlangsung di Banten. Analisis Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff menarik untuk disimak, yakni: evolusi *local strongmen* di Banten menuju dinasti politik lokal yang lebih terpusat dan

⁴¹ Amrih Widodo. 2003. Changing the cultural landscape of politics in post-authoritarian Indonesia: the view from Blora, Central Java. Dlm. Edward Aspinall & Greg Fealy (eds.). *Local power and politics in Indonesia: decentralisation & democratisation*, Singapore: ISEAS.

Teori

terprogram.⁴² Kini dinasti politik tersebut telah berjaya menempatkan beberapa sanak keluarga dan kroni mereka di banyak posisi, baik pemerintahan maupun dunia bisnis (formal ataupun informal).⁴³

Politik lokal di Indonesia masih terus berevolusi. Arah evolusi tersebut—jika mengikuti argumentasi tulisan ini—dapat dipastikan akan bermuara pada penguatan politik lokal yang berbasis *local strongmen*. Namun tidak dipungkiri juga berlangsungnya *good practices* otonomi daerah masa reformasi di daerah-daerah yang tidak

mengalami penguasaan oleh orang-orang kuat lokal seperti uraian di atas. Tetapi mesti diingat bahwa walaupun *local strongmen* tidak berkuasa seperti halnya di Banten, kecenderungan mereka untuk menjadi investor politik Pilkada pada akhirnya dapat mempengaruhi proses desentralisasi yang sejati di level lokal. Karena, para investor politik akan senantiasa ‘menciptakan’ peluang—bukan lagi ‘memanfaatkan’ peluang layaknya *free rider(s)*—bagi memastikan bahwa elit politik formal menopang kepentingan mereka. Jika demikian halnya, maka

⁴² Menurut Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff, evolusi tersebut sudah mulai dilakukan sejak undang-undang otonomi diimplementasikan dan dibentuknya Provinsi Banten melalui mekanisme *redistricting*. Semenjak saat itu, Tubagus (Tb.) Chasan Sochib—seorang ‘tameng’ dan *local strongmen* semasa Orde Baru—memainkan peranannya untuk mengendalikan pemerintahan di Banten. Pada periode awal terbentuknya Provinsi Banten, beliau menempatkan anaknya (Ratu Atut Chosiyah) sebagai wakil gubernur dari politisi kawakan, Djoko Munandar (dari Partai Persatuan pembangunan). Setelah cukup memahami dinamika politik daerah, maka Ratu Atut kini menjabat sebagai gubernur hingga tahun 2011.

⁴³ Dinasti politik Banten diantaranya Ratu Atut (anak kandung Tb. Chasan Chosib) yang menjadi Gubernur Banten 2006-2011; Ratna Komalasari (istri, ibu tiri Ratu Atut) menjadi anggota DPRD Kota Serang melalui Partai Golkar; Heryani (istri, ibu tiri Ratu Atut yang lain) anggota DPRD Kabupaten Pandeglang dengan sokongan Partai Golkar; Khaerul Jaman (anak, adik tiri Ratu Atut) menjadi wakil Wali Kota Serang untuk periode 2009-2014; Ratu Tatu Chasanah (anak, adik kandung Ratu Atut), ketua PMI Provinsi Banten yang menjadi anggota DPRD Provinsi Banten melalui Partai Golkar; Hikmat Tomet (menantu, suami Ratu Atut) anggota DPR RI periode 2009-2014 dari Partai Golkar; Aden Abdul Cholik (anak, adik tiri Ratu Atut) yang menjadi anggota DPRD Provinsi Banten dengan usulan Partai Golkar; Andika Haruzamy (cucu, anak Ratu Atut) menjadi senator bagi Provinsi Banten melalui jalur Dewan Perwakilan Daerah (DPD); dan Adde Rossi Khaerunisa (cucu, menantu Ratu Atut) mantan Ketua KONI Serang yang menjadi anggota DPRD Kota Serang melalui Partai Golkar. Daftar ini belum termasuk mereka yang berkorporasi di pemerintahan daerah dan dunia bisnis formal maupun informal.

politik lokal di Indonesia dapat dikatakan berwajah muram karena perubahan yang diimpikan hanyalah asa semata.

Penutup

Politik lokal di Indonesia mengalami turbulensi yang dramatik selama beberapa dekade terakhir. Ada masa di mana politik lokal terintervensi oleh campur tangan kepentingan elit politik pusat khususnya pada periode awal kemerdekaan dan semakin akut pada era rezim Orde Baru, tetapi ada pula masa di mana politik lokal berhasil menonjolkan jati dirinya khususnya pada saat reformasi ini. Dua hal yang menonjol dari kedinamisan politik lokal di Indonesia adalah: pertama, politik lokal di Indonesia selalu berusaha dikendalikan oleh pusat karena sumber-sumber dayanya yang menggiurkan; kedua, munculnya *local strongmen* sebagai akibat hal disebutkan pertama. Dalam analisis tulisan ini, munculnya orang kuat lokal dapat dipastikan melalui dua sumber. Sumber pertama, orang kuat lokal memang diletakkan oleh rezim Orde Baru untuk mengawasi dan mengendalikan elit politik lokal dan sumber lainnya, tercetus karena resistensi sentralisasi pusat. Dan, politik lokal di Indonesia sebelum dan setelah transformasi politik tahun 1998 kekal

diwarnai oleh peranan para *local strongmen* ini.

Peranan mereka dalam otonomi daerah baik melalui Pilkada dan *redistricting* telah mencorakkan politik lokal yang berbeda dibandingkan masa sebelumnya. Ini karena pada masa sebelum jatuhnya Orde Baru, orang-orang kuat lokal dikawal dan bahkan ditekan kehadirannya oleh rezim berkuasa. Tekanan terhadap orang kuat di luar proksi penguasa dilakukan oleh aparatur koersif rezim di daerah. Kondisi ini dimengerti karena penguasa pusat tidak menghendaki munculnya pusat-pusat kuasa lain selain kekuasaan pusat di Jakarta. Sedangkan pada era yang serba terbuka sesudah jatuhnya Soeharto, peranan orang-orang kuat lokal termasuk para bos ekonomi tidak lagi dapat dibendung. Walau sesungguhnya, peralihan dari 'politik lama' yang sentralistik ke 'politik baru' yang polisentris tidak menghasilkan kesempatan yang sama bagi semua lapisan masyarakat untuk berkiprah di politik lokal. Mereka yang memiliki kekuatan (*local strongmen*) dan uang (bos ekonomi) adalah pihak-pihak yang paling diuntungkan pada masa demokrasi saat ini. Tidak hanya itu, analisis tulisan ini juga mendapati bahwa aktor 'politik lama' yang dipupuk di bawah sistem patronase rezim Orde Baru sebagian besar

Teori

berhasil menata ulang diri dalam 'politik baru' sehingga transformasi politik yang diharapkan bergerak ke arah yang lebih baik pada era Reformasi hanya menjadi ilusi saja.

Daftar Pustaka

- Amrih Widodo. 2003. Changing the cultural landscape of politics in post-authoritarian Indonesia: the view from Blora, Central Java. Dlm. Edward Aspinall & Greg Fealy (eds.). *Local power and politics in Indonesia: decentralisation & democratisation*, Singapore: ISEAS.
- Aragon, L.V. 2007. Persaiangan elit di Sulawesi tengah. Dlm. Henk S. Nordholt & Gerry van Klinken (eds.). *Politik lokal di Indonesia*, 49-86. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Arghiros, D. 2001. *Democracy, development and decentralization in provincial Thailand*. Surrey: Curzon.
- Burhan Magenda. 1989. *The surviving aristocracy in Indonesia: politics in three province of the outer islands*. Disertasi PhD. Cornell University.
- Chandhoke, N. 1995. *State and civil society: Exploration in political theory*. London: Sage Publication.
- Cohen, J-L., & Arato, A. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge: Massachussetts Institute of Technology Press.
- Diamond, L. 1994. Rethinking civil society: Toward democratic consolidation. *Journal of Democracy* 5(3): 151-159.
- Escobar, A., & Alvarez, S.E. (eds.). 1992. *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview.
- Gellner, E. 1994. *Conditions of liberty: civil society and its rivals*. London: Hamish Hamilton.
- Hansen, T.B. 1999. *The saffron wave: democracy and Hindu nationalism in modern India*. Princeton: Princeton University Press.
- Harriss-White, B. 1999. *How India works: the character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ichlasul Amal. 1992. *Regional and central government in Indonesia politics: West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Emelifeonwu, D.C. 1999. *Anatomy of a failed democratic transition: The case of Nigeria*. Disertasi PhD. McGill University.
- Kay, B.H. 1996. *Violent democratization and the feeble state: Political violence, breakdown and recomposition in Peru, 1980-1995*. Disertasi PhD. University of North Carolina.
- Keen, D. 2005. *Conflict and collusion in Sierra Leone*. Oxford: James Currey
- Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, 2010*

- Publishing.
- Laclau, E., & Mouffe, C. 1985. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff. 2009. Pilkada dan pemekaran daerah dalam demokrasi lokal di Indonesia: local strong-mens dan roving bandits. Tulisan Seminar Serumpun IV yang diadakan oleh Pusat Pengajian Bahasa, Kesusteraan dan Kebudayaan Melayu, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM) bekerjasama dengan Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Hasanuddin (Unhas). Bangi, Selangor, Malaysia, 4-5 Juli.
- . 2010. Dinasti politik di Banten pasca Orde Baru: sebuah amatan singkat. *Jurnal Administrasi Negara* 1(1): 79-97.
- Malley, M. 1999. Regions: centralization and resistance. Dlm. Donald K. Emmerson (ed.). *Indonesia beyond Suharto: polity, economy, society, transition*, 71-105. New York: M.E. Sharpe.
- McCarthy, J.F. 2002. Power and interest on Sumater's reforest frontier: clientiest coalitions, illegal logging and conservation in the Alas Valley. *Journal of Southeast Asian Studies* 31(1): 83-102.
- McVey, R. (ed.). 2000. *Money and power in provincial Thailand*. Copenhagen : Nordic Institute of Asian Studies (NIAS).
- Migdal, J.S. 1988. *Strong societies and weak state: state-society relations and state capabilities in the third world*. Princeton: Princeton University Press.
- Mohan, G., & Stokke, K. 2000. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. *Third World Quarterly* 21(2): 247-268.
- Robison, R., & Vedi R. Hadiz. 2004. *Reorganising power in Indonesia: the politics of oligarchy in an age of markets*. London: Routledge Curzon.
- Ryter, L. 2002. Youth, gangs, and the state in Indonesia. Disertasi PhD. University of Washington.
- Scönleitner, G. 2004. Can public deliberation democratise state action?: municipal health council and local democracy in Brazil. Dlm. John Harriss, Kristian Stokke, & Olle Tornquist. *Politicizing democracy: the local politics of democratisation*, 75-106. New York: Palgrave Macmillan.
- Sidel, J. 1999. *Capital, coercion, and crime: bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press.
- Taufiq Tasanaldy. 2007. Politik identitas di Kalimantan Barat. Dlm. Henk

Teori

- S. Nordholt & Gerry van Klinken (eds.). *Politik lokal di Indonesia*, 461-490. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- The Editors. 1992. Current Data on the Indonesian Military Elite. *Indonesia* 53(April): 93-136.
- van Klinken, G. 2001. The Maluku wars of 1999: bringing society back in. *Indonesia* 71(April): 1-26.
- van Klinken, G. 2007. *Communal violence and democratisation in Indonesia: small town wars*. London: Routledge.
- Varshney, A. 2002. *Ethnic conflict and civic life*. New Haven: Yale University Press.
- Vedi R. Hadiz. 2003. Power and politics in North Sumatra: the uncompleted reformasi. Dlm. Edward Aspinall & Greg Fealy (eds.). *Local power and politics in Indonesia: decentralisation & democratisation*, 119-131. Singapore: ISEAS.
- Wellhoer, E.S., 2005. Democracy, facism and civil society. Dlm. S. Roßteutscher (pnyt.). *Democracy and the role of associations: Political, organizational and social contexts*, 19-45. London: Routledge.