

**LEO Agustino**

Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Banten, Indonesia

**MOHAMMAD AGUS Yusoff**

Universiti Kebangsaan Malaysia

## **PILKADA DAN PEMEKARAN DAERAH DALAM DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA: *LOCAL STRONGMEN* DAN *ROVING BANDITS***

Artikel ini membincangkan proses pendemokrasian di peringkat lokal di Indonesia dengan melihat kepada mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung dan pemekaran daerah (redistricting). Sebagai sebuah idea dalam melembagakan demokrasi di daerah, Pilkada dan pemekaran daerah dilihat sebagai penyelesaian terbaik dalam mewujudkan demokrasi lokal di Indonesia selepas jatuhnya rejim Orde Baru. Ini kerana selama rejim Soeharto berkuasa, demokrasi lokal dilihat sebagai 'mati', apatah lagi dengan munculnya *local strongmen* dan *stationary bandits*. Pada masa ini, pemimpin daerah hanya sekadar alat untuk menjaga kepentingan 'Jakarta' (dalam hal ini Soeharto) sahaja daripada menjaga kepentingan rakyat daerah. Namun selepas Orde Baru, harapan rakyat untuk melihat perubahan melalui Pilkada dan pemekaran daerah tidak juga terjadi. Ini disebabkan *local strongmen* melalui *stationary bandits* telah menyekat transformasi politik daripada berlaku. Oleh itu, untuk mengetahui dan memahami bagaimana *local strongmen* dan *roving bandits* muncul dan mewarnai politik di peringkat daerah, maka artikel ini membincangkan peranan mereka di kedua-dua zaman semasa era Orde Baru Soeharto dan Orde Reformasi. Antara aspek yang menjadi fokus artikel ini adalah untuk membahaskan interaksi antara *local strongmen* dengan elit politik pusat (*stationary bandits*) semasa Orde Baru dan Reformasi dalam merealisasikan pemekaran daerah, dan membincangkan strategi para *roving bandits* dalam mengeksploitasi daerah. Hujah utama artikel ini ialah politik lokal di Indonesia masih ditawan oleh kuasa para *local strongmen* dan *roving bandits* sehingga walaupun telah berlaku transformasi politik lebih dari satu dekad, namun demokrasi lokal di Indonesia masih lagi terpenjara oleh kepentingan elit di aras lokal.

***Katakunci:*** *Pilkada, Pemekaran Daerah, Local Strongmens & Roving Bandits*

*This article discusses the process of democratization at the local level in Indonesia by looking at the mechanism of electing heads of local district (Pilkada) and the creation of new districts. Pilkada is seen as the best solution to cultivate local democracy in Indonesia after the collapse of the New Order. During Soeharto rule, democracy at the local level was seen as 'dead', especially with the emergence of local strongmen and central political elites (stationary bandits). During that time, local leaders were merely seen as tools to take care Jakarta's interest instead of that of the local people. However, after the downfall of the Soeharto regime, people's hopes for changes through Pilkada and the creation of new district failed to materialize. This is due to continuous strong role*

*played by local strongmen who used stationary bandits to block political transformations from taking place. This article, therefore, discusses the role played local strongmen and stationary bandits in both during the Soeharto and Reformasi period. The main focus of this article is to analyze how the interaction between local strongmen and the stationary bandits during the New Order and the Reformasi era contributed to the creation of new districts, and to discuss the strategy of those roving bandits in dominating and exploiting the district politics. The main argument of this article is that local strongmen and roving bandits are still controlling local politics, though Indonesia has undergone political for almost a decade. Local democracy is still dictated by the interest of local elites.*

**Keywords:** *Pilkada, District Empowerment, Local Strongmens & Roving Bandits*

### **Pengenalan**

Pemilihan kepala daerah atau disingkat sebagai Pilkada—yang dilakukan secara langsung—dan pemekaran daerah merupakan mukjizat demokrasi bagi rakyat Indonesia di peringkat daerah. Mengapa dikatakan sebagai mukjizat? Sebab, ia menjadi instrumen transformasi politik terutama dengan melahirkan hak politik dan kebebasan sivil yang lebih nyata untuk rakyat. Pada pada era Orde Baru, pemilihan kepala daerah sama ada gabenor, bupati ataupun wali kota, selalu dilakukan melalui mekanisme penunjukan—oleh pemerintah pusat di ‘Jakarta’—yang menihilkan pilihan rakyat. Nihilnya pilihan ketua eksekutif di peringkat daerah dan negeri, dalam hal ini, disebabkan oleh upaya pemerintah pusat untuk menjaga pelbagai kepentingan dan kekuasaannya di daerah. Sumber ekonomi berupa kayu (hutan), timah, batu bara, ikan hingga minyak, merupakan sedikit dari beraneka kepentingan yang paling dikawal dan dicengkam oleh penguasa pusat.

Cogan birokrat sebagai ‘abdi negara’ pada masa itu lebih penting dibandingkan dengan cogan, ‘abdi masyarakat’. Ini kerana menjadi abdi negara tentu sahaja memberikan keselesaan bagi aparatur birokrat sebab akan menguntungkan mereka. Kenaikan pangkat yang mudah dan cepat, menjadi ahli parlimen negeri ataupun daerah sampai dengan pemberian hadiah, merupakan beberapa contoh yang mendorong para birokrat lebih berperilaku sebagai abdi negara daripada abdi masyarakat. Namun hal ini harus diimbangi dengan bagaimana para aparatur birokrat daerah memberikan kemudahan kepada elit-elit ‘Jakarta’. Termasuk, menjaga bisnis yang tengah dilaksanakan oleh ‘orang-orang Jakarta’ di daerah pentadbiran mereka.

Untungnya, mekanisme (tidak profesional) ini berjaya dipadamkan apabila Soeharto jatuh. Pelbagai aksi negatif selama Orde Baru, dalam iklim Reformasi, berupaya dihilangkan. Termasuk juga sikap dan perilaku tidak profesional birokrat. Maka dari itu diperkenalkanlah sebuah mekanisme yang disebut dengan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai wujud dari kemerdekaan warga di peringkat lokal untuk memilih kepala daerahnya sendiri. Andaiannya, dengan mekanisme ini, maka akan terputuslah intervensi ‘tangan-tangan Jakarta’ di daerah.

Dengan memilih seseorang yang dianggap mewakili dan merepresentasikan keinginan dan kepentingan rakyat setempat, maka Pilkada disokong tanpa penolakan oleh hampir seluruh rakyat Indonesia. Bahkan sebelum itu, melalui Undang-undang No. 22

tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (autonomi daerah), presiden Habibie menguatkan semula akta pemekaran daerah. Pemekaran daerah adalah satu dari beberapa dasar yang digubal oleh kerajaan untuk merealisasikan tuntutan reformasi atas perbaikan sistem pentadbiran awam di Indonesia. Sebab, melalui mekanisme pemekaran daerah, perkhidmatan dan pelayanan yang awalnya hanya dirasakan oleh segelintir orang sahaja—khususnya mereka yang tinggal di dan dekat bandar, kini akan berdistribusi dan lebih dirasakan serta dimanfaatkan secara lebih luas.

Persoalannya, benarkah demikian? Apa betul bahawa Pilkada akan menihilkan kekuasaan pusat? Atau, jangan-jangan penguasa daerahlah yang menggantikan hegemoni elite-elite 'Jakarta'? Juga, sejauh mana pemekaran daerah benar-benar dilandaskan pada keperluan akan perkhidmatan dan pelayanan yang lebih dekat pada warga? Mungkinkah, pemekaran digunakan sebagai instrumen elite untuk mendapatkan semula kuasa di daerah—kerana bukannya dalam daerah pemekaran baru tentunya akan memerlukan kepala daerah yang baru, ahli parlimen baru, kaki-tangan kerajaan baru dan lain-lain yang baru pula? Benarkah Pilkada dan pemekaran daerah akan berujung pada pemenuhan demokrasi di aras lokal, dan bukan sebaliknya?

Untuk menjawab aneka persoalan di atas, artikel ini dibahagikan ke dalam beberapa bahagian, iaitu: pertamanya, menghuraikan mengenai politik bisnis Orde Baru. Bisnis yang dilakukan oleh elite-elite 'Jakarta' mengkurita hingga ke negeri dan daerah di Indonesia. Tentu sahaja untuk menjaga roda bisnis di peringkat tersebut, elite 'Jakarta' perlu menyiapkan pelbagai perangkat agar kepentingannya tidak diganggu oleh warga tempatan. Antara aktiviti yang dilakukan oleh elite adalah membentuk birokrasi yang ditakuti dan tidak bersahabat serta menggubal dasar awam yang berwajah kepentingan elite. Kedua, menghuraikan mekanisme Pilkada yang terjerambab kepada kuasa *local strongmen*. Ulasan mengenai terpuruknya kewujudan demokrasi lokal (yang hendak dibentuk melalui pemilihan kepala daerah secara langsung) yang terpenjara oleh kekuasaan 'orang-orang kuat daerah' menjadi awal daripada bahasan ketiga, iaitu munculnya nasionalisme etnik akibat daripada menguatnya keperibumian atau perkauman. Politik perkauman yang mengental berujung pada pemisahan—dalam erti kata lain pemekaran—daerah daripada daerah induk yang berbeza etnik. Anjakan dari *stationary bandits* Orde Baru menuju *roving bandits* (yang berlaku pada era) Reformasi menjadi bahasan terakhir pada analisis artikel ini. Tanpa mempunyai pretensi bahawa artikel ini menjawab semua persoalan secara subtil seperti yang diajukan di atas, setidaknya analisis ini mencuba menjemput perbincangan yang lebih lanjut mengenai andaian tentang demokrasi lokal melalui mekanisme Pilkada dan pemekaran daerah.

### **Politik Orde Baru: Antara *Stationary Bandits* dan *Local Strongmen***

Beberapa kajian terdahulu mendapati ekonomi-politik Indonesia, khususnya di zaman Orde Baru adalah berwajah oligarki kapitalis.<sup>1</sup> Mengikuti Kunio, oligarki-kapitalis di Indonesia ialah para pelaku kapitalis semu.<sup>2</sup> Maksudnya, kumpulan kapitalis di Indonesia, seperti juga di beberapa negara Asia Tenggara lainnya, tidak dilandaskan

---

<sup>1</sup> Lihat R. Robison, *Indonesia: the rise of capital*. (Sydney: Allen & Unwin, 1986); dan Y. Kunio, *Kapitalisme semu Asia Tenggara*. Terj. (Jakarta: LPES3, 1991).

<sup>2</sup> Y. Kunio, *ibid*.

kepada kekuatan fundamen ekonomi yang berasaskan pada kumpulan pengusaha yang independen, memiliki modal kuat dan mampu bersaing dalam pasaran bebas. Kebanyakan dari kumpulan ini disokong oleh pelbagai kemudahan yang diberikan pemerintah kepadanya, entah itu dalam bentuk modal, dasar hingga fasiliti.

Dikaitkan dengan perjalanan serta kiprah kumpulan oligarki kapitalis yang bersifat semu tersebut, nampaknya kajian Olson dan McGuire & Olson mengenai *stationary bandits* dan *roving bandits* menarik untuk diambil berat dan dihubungkan.<sup>3</sup> Kajian kedua-dua sarjana menjadi penting beberapa sebab. Pertama, huraian perbincangan dalam kajian mereka secara eksplisit mendedahkan bagaimana kumpulan oligarki dalam negara melakukan eksploitasi dan pengurusan ekonomi dalam wilayah negara dan daerah. Walaupun kajian Olson hanya ditumpukan pada negara China pada awal abad ke-20 dan Rusia di awal tahun 1990-an, namun terdapat beberapa persamaan karakter antara Indonesia dengan kedua-dua negara yang dikaji mereka, iaitu: (i) Rusia pada tempoh sebelum berlaku transformasi politik (di bawah kuasa Kesatuan Soviet) bercirikan pemerintahan yang diktator-represif dan ‘Moskow’ menyedot kekayaan daerah demi kepentingan elite ‘pusat’, seperti yang berlaku pada masa rejim Soeharto berkuasa; (ii) transformasi politik yang cepat dan tidak berarah telah dimanfaatkan oleh beberapa elite—baik pusat mahupun daerah—untuk memperkaya diri mereka; (iii) selepas berlakunya perubahan politik, elite daerah melakukan eksploitasi berlebihan atas kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah atas kuatkuasa atau cogan demi kepentingan daerah/etnik pribumi; (iv) Indonesia dan Rusia apabila melakukan transformasi sama-sama mengikuti jalur demokratisasi dan pasaran bebas; dan (v) pemerintah pusat—di kedua-dua negara pada masa ini—tidak mampu menghentikan aktiviti pengurusan berlebihan yang dilakukan oleh elite lokal, sehingga memunculkan penderitaan rakyat tempatan termasuk kemerosotan lingkungan—yang diistilahkan oleh Olson sebagai *tragedy of the commons*.<sup>4</sup>

Kedua, reformasi politik yang dilakukan oleh kedua-dua negara (Indonesia dan Rusia) ternyata tidak berlabuh pada kebaikan dan kesejahteraan yang dicitakan, tetapi masuk ke dalam penguasaan para bandit baru (daripada *stationary bandits* kepada *roving bandits*). Mengikuti realiti ini, Olson menyatakan, “*The lifting of the iron curtain revealed something else that the developed nations of the West, whether they had been*

<sup>3</sup> Lihat M. Olson, Dictatorship, democracy and development. *American Political Science Review*, jld. 87. no. 3, 1993, hlm. 567-575; M. Olson, *Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships*. (Oxford: Oxford University Press, 2000); dan M.C. McGuire & M. Olson, The economics of autocracy and majority rule: the invisible hand and the use of force. *Journal of Economic Literature*, vol. 34, 1996, hlm. 72-96. Konsep bandit yang dimaksudkan di sini adalah serupa dengan konsep bandit sosial tipe kedua yang dikonsepsikan oleh Hobsbawm. Mengikuti Hobsbawm, secara amnya yang dimaksud dengan bandit sosial, “... *as peasant outlaws whom the lord and state regard as criminals, but who remain in peasant society, and are considered by their people as heroes, as champions, avengers, fighters for justice, perhaps even leaders of liberation, and in any case as men to be admired, helped and supported.*” E.J. Hobsbawm, *Bandits*. London: Pelican, 1972, hlm. 17. Sedangkan pembahagian mengenai sosial bandit itu sendiri dituliskannya sebagai berikut, “*the crucial fact about the bandit's social situation is its ambiguity. He is an outsider and rebel, a poor man who refuses to accept the normal rules of poverty... This draws him close to the poor: he is one of them. It sets him in opposition to the hierarchy of power, wealth and influence: he is not one of them.... At the same time the bandit is, inevitably, drawn into the web of wealth and power, because, unlike other peasants, he acquires wealth and exerts power. He is 'one of us' who is constantly in the process of becoming associated with 'them.'*” Lihat Hobsbawm, *ibid*, hlm. 76.

<sup>4</sup> Lihat Olson, *op.cit*, 1993; 2000.

*winner or loser in World War II, did not expect to see: an extraordinary amount of official corruption and Mafia-style crime?*"<sup>5</sup> Berhubungkait dengan kedua-dua hal tersebut, ketiga, impak anjakan itu, para *local strongmen* lama—kumpulan yang (pernah) dipelihara oleh diktator pusat, sama ada di Indonesia atau di Rusia, mahupun kumpulan 'orang kuat di daerah' yang benar-benar baru, kini memainkan peranan dominan di aras lokal.

Pertanyaannya, apa yang dimaksud dengan *stationary bandits* dan *roving bandits* dalam kajian McGuire & Olson dan Olson? Secara sederhana, yang dimaksud dengan *stationary bandits*, tulis McGuire & Olson ialah, "... rulers with a long-lasting base. ..., they also want to maximize their own incomes." Sedangkan *roving bandits*, "... are rulers without a realm of their own who use their armies to maximize their own incomes. In doing so, roving bandits are perpetually moving around, leaving a place after it is plundered. In this respect they are very similar to nomads. The form of organization that results from this behavior is called anarchy."<sup>6</sup> Secara ringkas, dalam tulisan terdahulu bertajuk *Dictatorship, democracy, and development*, Olson menyatakan *roving bandits* ialah, "rationally settles down and takes his theft in the form of regular taxation and at the same time maintains a monopoly on theft in his domain, then those from whom he exacts taxes will have an incentive to produce."<sup>7</sup>

Lantas, bagaimana menerangkan aktiviti mereka dalam kehidupan keseharian? Pada masa rejim diktator-represif berkuasa, terdapat seorang bandit yang menguasai sesebuah teritori yang sangat luas, ianya berperanan seperti sebuah stesen di mana banyak kumpulan yang dikuasai dan dinanungi untuk berkumpul dalam satu destinasi, yakni mengumpulkan kekayaan dan menjaga kekuasaan (penguasa pusat tersebut). Satu sahaja kelebihan *stationary bandit*, menurut Olson ialah mereka tidak menguras habis sumber daya di teritori kekuasaannya.<sup>8</sup> Mereka bahkan akan menjaga wilayah tersebut, memberikan keleluasaan pada *local strongmen*, naungannya untuk terus beraktiviti sebagaimana biasanya. Dengan cara ini, sang *stationary bandits* akan dapat menarik pungutan yang merupakan sandaran hidupnya dengan kekal. Selepas rejim diktator-represif ini runtuh, bandit besar hilang; dan muncullah apa yang disebut Olson dengan *roving bandits*—bandit-bandit kecil yang pernah dipelihara oleh bandit besar untuk mengumpulkan dan meraup keuntungan bagi *stationary bandits*. *Roving bandits* adalah bandit jenis berbeza yang semasa ini mengambil-alih posisi dan peranan yang pernah dimainkan oleh bandit besar (dalam level dan skala teritori yang lebih kecil). Menurut pandangan McGuire & Olson dan Olson, bandit jenis ini bukan hanya menjarah habis kawasan yang dikuasainya demi keuntungan dan kekayaan yang selama ini mereka tidak pernah peroleh.<sup>9</sup> Tetapi juga berupaya mencari tempat atau kawasan baru untuk dijarah. Tentunya, dengan cara berkolaborasi dengan bandit tempatan di daerah yang akan dieksploitasinya.

Rejim Orde Baru Soeharto (berserta keluarga dan kroninya) berjaya menguras kekayaan daerah—Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Papua dan beberapa tempat lain, sekadar menyebut beberapa tempat sahaja—sambil membangun dan memelihara *local*

---

<sup>5</sup> Olson, *ibid.*, hlm. xxvii.

<sup>6</sup> McGuire & Olson, *op.cit.*, 1996, hlm. 93.

<sup>7</sup> Olson, *op.cit.*, 1993, hlm. 568.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> McGuire & Olson, *op.cit.*, dan Olson, *op.cit.*

*strongmen* untuk menjaga serta mempertahankan kekuasaannya di peringkat daerah.<sup>10</sup> Kuasa dan legitimasi Soeharto beserta keluarga dan kroninya terbangun akibat daripada kemampuannya menggerakkan ekonomi Indonesia yang sedang terpuruk akibat kesalahan-urus pada tempoh kepimpinan Soekarno. Pembenahan ekonomi yang disokong oleh *oil boom* pada era tahun 1970-an memberikan keuntungan yang besar baginya untuk menginstitutionalisasi legitimasi kuasa. Oleh itu, tanpa hendak mensiasikan momen, Soeharto menjalankan kekuasaannya lewat *personal rule* dengan mengandalkan kekuasaan yang berada di hadapannya dengan tangan besi. Walaupun diperintah dengan tangan besi (diktator-represif), namun Soeharto berjaya mengawal ekonomi Indonesia ke aras yang belum pernah dicapai sebelumnya. Bahkan untuk capaian itu, Indonesia dipuji oleh World Bank menjadi salah satu ‘keajaiban Asia’ sekaligus ‘macan Asia’. Oleh sebab teritori yang begitu luas untuk dikawal dan diatur (dalam perspektif pengurusan sumber daya alam), maka Soeharto membahagikan pelbagai kemudahan dan fasiliti kepada sesiapa sahaja individu yang mahu menjadi *client* ataupun kroninya. Dengan semakin berkumpunya kuasa pada diri Soeharto, tidak ada pihak yang berani menhadang keinginannya. Beberapa jeneral yang berani berpendapat lain, tersingkir daripada lingkaran dalaman Soeharto. Tetapi di situlah kelebihan dan kepiawaian Soeharto—yang apabila mengutip terminologi Olson disebut sebagai *stationary bandit*—beliau tidak menguras habis kekayaan Indonesia seorang diri, tetapi beliau membahagi-bahagikan konsesi sumber daya kepada kolega, klien dan kroninya. Bahkan beliau sengaja membentuk banyak kumpulan ‘orang kuat di daerah’ (local strongmen) yang juga mendapatkan keuntungan daripada loyaliti mereka. Pada suatu titik, Soeharto membiarkan Indonesia berada pada kondisi tertentu yang menurutnya cukup bagi penduduk untuk terus kekal berusaha dan juga cukup baginya untuk menguras kekayaan. Oleh sebab itu, jika melihat analisis ini, maka Indonesia memang maju, tetapi tidak sampai kepada titik yang maksimal.

Apabila krisis ekonomi berlaku (pada tahun 1997) dan berujung pada kejatuhan Soeharto, warga Indonesia bernafas lega kerana percaya bahwa perubahan ke arah yang lebih baik telah terbuka. Harapan dengan tergesernya kekuasaan diktator-represif oleh rejim Reformasi akan dengan serta merta membersihkan Indonesia dari aktiviti ekonomi-politik oligarki (keluarga, kolega dan kroni Soeharto) ternyata tidak. *Local strongmen*, selaku kroni Soeharto di daerah, kini telah menjelma menjadi penguasa baru—menggantikan peranan rejim Orde Baru di aras lokal—dengan cara-cara lama ketika mencengkam daerah. Semasa ini mereka telah menjelma menjadi bandit baru yang menjarah lebih dahsyat daripada sebelumnya. Dan, perilaku banditisme ini menjadi semakin terlegitimasi dan terformalkan ketika Pilkada dan pemekaran daerah dikuatkuasakan oleh pemerintah pusat pasca-Orde Baru.

### **Pilkada: Arah Demokrasi Lokal yang Terampas**

Andaian umum mengatakan bahawa demokrasi di tingkat lokal akan mendapatkan kekuatan apabila berlaku penyerahan mandat (politik) langsung dari warga kepada para kepala daerah. Oleh sebab itu, terdapat beberapa keuntungan ketika Pilkada

<sup>10</sup> *Local strongmen* inilah di hari terkemudian yang menjadi cikal-bakal *roving bandits* dengan mengikut teknik dan cara yang mereka internalisasi semasa bernaung di bawah kuasa rejim Orde Baru.

langsung dilaksanakan. Pertamanya, berwujud legitimasi politik pemimpin. Hal ini disebabkan kepala daerah yang dipilih mendapat mandat dan legitimasi yang sangat kuat kerana disokong langsung oleh suara pengundi yang nyata (*real voters*) yang merefleksikan kepentingan konstituen pemilih. Legitimasi menjadi hal yang sangat penting (modal politik) dan diperlukan oleh suatu pemerintahan yang akan atau sedang berkuasa.

Kedua, Pilkada langsung mampu membangun serta mewujudkan *local accountability*. Ketika seseorang kandidat dipilih menjadi kepala daerah, sama ada gabenor, bupati ataupun wali kota, maka mereka akan meningkatkan kualiti akauntabilitinya. Hal ini dilakukan oleh sebab obligasi moral dan penanaman 'modal' politik menjadi kegiatan yang harus dilaksanakan sebagai wujud pembangunan legitimasi politik. Ianya tidak hanya bermanfaat bagi kepala daerah pada semasa itu sahaja, tetapi berguna untuk pengundian periode yang akan datang. Ketiga, apabila *local accountability* ini berhasil diwujudkan, maka optimalisasi equilibrium *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. Keempat, Pilkada langsung akan meningkatkan kesedaran politik masyarakat terutama ke atas kualiti partisipasi publik. Sebab dalam Pilkada, masyarakat diminta menggunakan kearifannya, kecerdasannya dan kepeduliannya untuk menentukan (sendiri) siapa yang dianggap pantas dan layak untuk menjadi pemimpin, sama ada di peringkat kota/kabupaten ataupun provinsi. Selain itu, mekanisme inipun memberikan jalan untuk me-*melek*-kan elite politik bahawa pemegang kedaulatan politik yang sebenarnya ialah rakyat dan bukan lembaga lainnya.

Namun persoalannya, apakah benar bahawa dengan Pilkada, demokrasi lokal akan wujud dengan serta merta? Apa jaminan bahawa ianya tidak akan memunculkan politik wang ataupun mobilisasi pengundi seperti yang berlaku pada era Orde Baru? Apa yang dilakukan dan aktiviti seperti apa yang dibuat oleh para *local strongmen* dalam nuansa Pilkada seperti sekarang ini?

Boleh dikatakan bahawa Pilkada tidak dengan serta merta menciptakan keadaan yang demokratik di peringkat daerah dan negeri. Walau telah berlaku pengundian secara langsung kepada kepala daerah di seluruh peringkat, tetapi selalu sahaja muncul ugutan perosakan atas demokrasi itu sendiri. Antaranya ialah munculnya *local strongmen* sebagai pemain politik yang menggantikan peranan Orde Baru, sama ada dalam pemerintahan daerah ataupun sebagai pemerintah bayangan di daerah (*shadow state*), dan hadirnya konsesi politik yang berujung pada amalan ekonomi informal (hal ini akan dibincangkan kemudian).

Kedua-dua mekanisme ini banyak berlaku di Indonesia. Sebab, sebahagian besar kandidat kepala daerah yang akan turut serta dalam kontestasi Pilkada, kerap kali patut 'menyewa perahu' atau 'menyewa kenderaan' agar mendapat sokongan daripada parti politik yang akan mengusungnya dalam Pilkada. Sampai dengan pertengahan tahun 2008, semua calon kepala daerah mesti disokong oleh parti politik yang mendapatkan kerusi 15% di parlimen. Tetapi sejak keputusan Mahkamah Konstitusi yang memperkenankan calon bebas, maka sokongan dari parti tidaklah mustahak. Mereka yang mencalonkan diri daripada calon bebas, wajib memenuhi beberapa persyaratan yang antaranya ialah warga negara Indonesia, berdomisili sekurang-kurangnya lima tahun di daerahnya, mengumpulkan bukti sokongan daripada pengundi dengan menunjukkan fotostat Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan jumlah yang disesuaikan dengan bilangan

pengundi di daerah tersebut dan lain-lain. Namun malangnya, peratusan calon yang menang dari jalur bebas ini tidaklah ramai. Oleh itu, calon lebih senang disokong oleh parti politik, kerana kemungkinan menang sangat besar. Yang menjadi masalah, ialah adanya kewajiban bagi para calon untuk 'menyewa perahu'—membayar jasa parti yang menyokong calon, terutamanya para calon di luar kader parti—yang kelak digunakannya sebagai kenderaan politiknya. Sudah menjadi rahsia umum, nominal 'sewa kenderaan' kadang berjumlah fantastis (di atas tiga milyar rupiah, lebih daripada RM satu juta).

Kandidat tidak hanya dibebani biaya 'sewa' tetapi juga mereka diminta untuk mendanai pelbagai biaya aktiviti kempen, biaya menyewa pakar *political marketing*, biaya untuk membangun sarana fisik di kantung-kantung undi, biaya *image building* dan *image bubbling* (pensuksesan diri calon) dan banyak lagi. Tetapi untuk membiayai itu semua, banyak calon yang tidak memiliki cukup dana. Maka dari itu, calon kepala daerah acap kali mencari para pengusaha untuk bergabung sebagai 'investor politik'. Sebagai imbalan investasi atas keikutsertaan mereka (sebagai pelabur/investor politik) dalam menjayakan calon dalam Pilkada, maka para pengusaha dijanjikan akan mendapat banyak hak istimewa (perlindungan ekonomi dan politik). Kelak dengan menggunakan autoriti formal yang dimiliki oleh calon kepala daerah, para investor politik akan mendapatkan pelbagai projek melalui tender fiktif—yang selama Orde Baru pun telah berlangsung dengan berleluasa.

Dari realiti ini, dapat dipetik pelajaran bahwa melalui Pilkada ternyata hubungan penguasa dan pengusaha yang selama Orde Baru telah berlangsung menjadi semakin lebih rapat dan mesra. Selain itu, pada tahap pra-Pilkada calon penguasa telah berani melakukan 'transaksi ekonomi-politik' dengan pengusaha (pelabur politik) demi kepentingan mereka dikemudian hari kelak. Kegilaan semakin meradang apabila calon kepala daerah yang telah melakukan 'transaksi ataupun konsesi ekonomi-politik' dengan pengusaha atau kelompok pengusaha dipilih menjadi kepala daerah. Merujuk pada kajian Harris-White, beberapa komitmen itu, antaranya ialah: (i) manipulasi dasar awam untuk kepentingan penguasa (yang telah menyokongnya pada semasa pra-Pilkada), (ii) pemaksanaan swastanisasi asset-asset pemerintah (daerah), dan (iii) berlakunya transaksi 'bawah-tangan' antara pengusaha dan penguasa dalam tender pemerintah.<sup>11</sup>

Jika dilihat lebih dalam, maka amalan ini menyalahi aturan sebab projek kerajaan semestinya ditetapkan melalui mekanisme tender. Inilah awal dari perampasan hak warga, khasnya dalam bidang ekonomi. Perampasan inilah kemudiannya dikenal dengan istilah *informal economy*. Mengikut Reno, ekonomi informal ialah, "...officials' control over informal markets defines their domestic exercise of political power as well as their society's relations with foreigners. This situation supports analyses that conclude that informal markets are integrally linked to the exercise of political power."<sup>12</sup> Oleh itu, dari sisi pengusaha, ekonomi informal boleh diertikan sebagai (bahan) kompensasi atas perannya sebagai 'investor politik' bagi calon kepala daerah semasa ini menduduki posisinya yang diidamkan. Ini wajar (dalam perspektif pengusaha) kerana di manapun para pelabur menanamkan modal, tujuannya hanya satu iaitu melipatgandakan kapital.

<sup>11</sup> B. Harris-White, *How India works: the character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>12</sup> W. Reno, *Who really rules Sierra-Leone? Informal markets and the ironies of reform*. Disertasi Ph.D., University of Wisconsin, 1992, hlm. 3.



Oleh itu, apabila mereka menanamkan modal pada salah seorang kandidat kepala daerah, dan kemudian kandidat tersebut menang, maka tujuan melipatgandakan kapital tidak mungkin tidak berlaku. Sedangkan, dari sisi kepala daerah yang dipilih, pemberian projek dan pelbagai kemudahan kepada 'investor politik' merupakan fungsi 'politik balas jasa' atas bantuan pengusaha yang telah menyediakan begitu banyak dana (untuk berbagai-bagai biaya dalam persaingan Pilkada).

Kehidupan warga jika demikian akan menjadi sangat suram. Dalam lima tahun menjawat, umpamanya, kepala daerah mesti mengembalikan dana pinjamannya beserta 'bunga' (yang telah ditetapkan sebelumnya). Tidak hanya itu, keinginan kepala daerah untuk memperkaya diri (sendiri) pun menjadi motivasi lain yang dapat dipastikan akan semakin menyengsarakan rakyat. Langkah yang kerap kali dilakukan, antaranya adalah: (i) intensifikasi dan ekstensifikasi pajak serta retribusi, (ii) manipulasi anggaran projek, (iii) penjualan aset (milik) daerah, sampai dengan (iv) penjualan sumber daya alam milik daerah dan negara.<sup>13</sup>

Jika demikian, maka mekanisme *roving bandits* telah berlaku pada era Pilkada. Para bandit (baru ini) tidak lagi menjadi kakitangan *stationary bandits* seperti pada era Orde Baru, tetapi kini mereka menjadi pemeran utama perampokan dan perampasan kebebasan sivil dan hak politik warga. Mengapa demikian? Secara automatik, pengusaha yang tidak membabitkan dirinya pada konsesi politik Pilkada sudah boleh ditebak tidak pernah akan mendapatkan projek, walaupun kilangnya pantas untuk mendapat atau membina suatu pekerjaan. Di sisi lain, masyarakat tidak dapat mengkritik mekanisme curang ini sebab kepala daerah tidak akan mendengar pelbagai kritikan yang ditujukan padanya.<sup>14</sup> Mereka hanya memikirkan bagaimana hutang yang dipinjamnya dapat dilunasi dengan pelbagai projek yang akan dijalankan oleh pemerintah daerah. Kalaupun di kemudian hari nanti—selepas hutangnya dapat dibayar—dan masih bersisa banyak projek, maka pekerjaan tersebut akan diambilnya sendiri untuk mempersiapkan biaya pada Pilkada berikutnya.

Kegilaan ini tidak berhenti setakat itu. Pilkada pun tidak jarang melahirkan pemerintah bayangan (*shadow government*).<sup>15</sup> Pemerintah bayangan di Indonesia,

---

<sup>13</sup> Untuk perbincangan lanjut tentang hal ini, lihat Leo Agustino, Analisis awal Pilkada gubernur di tanah juwara dan ulama. *Jurnal Governance*, vol. 2, no.7, 2006, hlm. 117-142; dan Leo Agustino, *Pilkada dan dinamika politik local*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

<sup>14</sup> Bahkan apabila kepala daerah dipilih adalah *local strongmen*, seperti di Banten misalnya, maka kumpulan yang bernaung di bawah orang kuat daerah ini berani 'memasang badan' untuk menjaga posisi/jawatan yang dinaunginya. Untuk perbincangan lebih lanjut, lihat Syarif Hidayat, *Busines & politik di tingkat lokal*. Jakarta: LIPI, 2006; dan Leo Agustino, *op.cit.*, 2006; 2009.

<sup>15</sup> Secara singkat, Reno, *op.cit.*, hlm.1, menulis bahwa keberadaan *shadow state* tidak dapat dipisahkan dari adanya praktik ekonomi informal, sebagai berikut, "*legally proscribed production and exchange that contributes no revenues to government.*" Lebih lanjut, Reno, *ibid.*, hlm.3 mengatakan *shadow state* hadir oleh sebab berlakunya pelapukan fungsi pada institusi pemerintah formal. Penyebab utama pelapukan tersebut, antaranya ialah, sebab aparatur penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakmampuan ataupun ketidakberdayaan dalam menghadapi kekuatan-kekuatan yang berada di luar struktur pemerintahan, sehingga (pada akhirnya) penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak dikendalikan oleh autoriti informal. Sejalan dengan itu, Harris-White, *op.cit.*, hlm. 15 menulis: "*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*

khasnya dalam stelsel Pilkada, berbeza dengan pendedahan Reno.<sup>16</sup> Hujah Reno, munculnya pemerintah bayangan disebabkan oleh lapuknya pemerintah formal, tetapi dalam konteks Pilkada, pemerintah bayangan justeru lahir ketika berlakunya kerjasama antara calon kepala daerah-*local strongmen*-pengusaha. Aliansi ini semakin menguat jika calon menjadi kepala daerah. Akibatnya, projek bukan ditetapkan oleh dinas berkait, tetapi oleh kumpulan ini. Aliansi inilah yang terkemudiannya menjadi pemerintah bayangan. Mereka menetapkan projek dan besaran biaya sebagai bentuk kerjasama yang telah aliansi ini tentukan sebelumnya.

Beberapa kes Pilkada yang dapat menunjukkan bagaimana berlakunya mekanisme *roving bandits* dan *shadow state* oleh *local strongmen*, antaranya di provinsi Jambi dan Bengkulu selepas Pilkada di masing-masing daerah. Pilkada Jambi dilaksanakan pada tarikh 26 Jun 2005 yang dimenangkan oleh pasangan Zulkifli Nurdin (kombinasi antara: gabenor incumbent, partisan PAN, pengusaha) dengan Antony Zeidra Abidin (politisi senior Parti Golongan Karya, pengusaha) dengan memperoleh 80.3% undi suara. Sebelum Pilkada dilakukan, dua pasangan ini mendaulat 'HR' (local strongmen Jambi, keluarga dekat gabenor, pengusaha konstruksi, pengurus Dewan Pimpinan Daerah Parti Golkar Jambi) untuk menjadi tim sukses bagi kedua-dua pasangan calon sekaligus sebagai orang kepercayaan gabenor *incumbent*. Melalui jalinan kekeluargaan dan balas jasa atas kepiawaiannya dalam menyiapkan pelbagai macam strategi untuk memenangkan kedua-dua pasangan calon di Pilkada, maka dikemudian hari (setelah pasangan ini ditetapkan sebagai kepala dan naib kepala daerah) 'HR' diberikan pelbagai peranan penting.

Mengikut Syarif Hidayat, 'HR' sangat menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Provinsi Jambi.<sup>17</sup> Beliau memainkan pelbagai peranan di banyak posisi, mulai dari: (i) sesiapa yang boleh dipromosikan menjadi pejawat daerah (kepala-kepala dinas di seluruh Satuan Kerja Pemerintahan Daerah [SKPD]) atau tidak; (ii) beliau juga memerankan sebagai perwakilan (delegasi) eksekutif ketika 'bernegosiasi' dengan para pengusaha, bahkan lebih jauh dari itu, 'HR' memiliki kuasa untuk 'menyaring' pengusaha yang akan berkompetisi dalam pelbagai tender di Provinsi Jambi; (iii) beliau pun turut memerankan sebagai aktor mediasi antara Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan gabenor; (iv) termasuk juga beliau adalah *intermediate* antara gabenor dengan parti politik, walau sebenar beliau berada di luar struktur pemerintahan formal.<sup>18</sup>

'HR' tidak hanya menjadi penghubung antara birokrat, pengusaha, parti politik, dan LSM di Provinsi Jambi dengan gabenor, tetapi juga beliau adalah penghubung antara Ketua DPRD (yang kebetulan kolega akrab gabenor) dengan parti politik, pengusaha, dan LSM di level lokal. Peranan ganda ini tentu menggambarkan bagaimana pengaruh 'HR' yang sangat besar di dalam lembaga eksekutif dan lembaga legislatif di mata warga masyarakat. Demikian pula di mata birokrat-birokrat lokal, ahli parlimen dan pertubuhan

---

*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."*

<sup>16</sup> Reno, *op.cit.*

<sup>17</sup> Syarif Hidayat, *op.cit.*, hlm. 116.

<sup>18</sup> *Ibid.*

bukan kerajaan. Hanya sebagai sebuah ilustrasi, apabila ada seorang pengusaha yang berusaha untuk mendapatkan tender dari pemerintah daerah (Provinsi Jambi), maka pengusaha tadi tidak perlu berhubungan dengan banyak pihak ataupun mengeluarkan dana besar untuk 'menyiram' anggota parlimen daerah. Pengusaha itu hanya berhubungan dengan 'HR' agar keinginannya dapat 'diperhatikan' oleh gabenor dan ketua DPRD. Bahkan kajian Syarif Hidayat menunjukkan bahwa pengaruh 'HR' bukan hanya sampai keinginan itu 'diperhatikan' oleh gabenor, tetapi sudah sampai pada tingkat kepastian pelaksanaan projek.<sup>19</sup> Di balik itu semua, tentu sahaja 'HR' mendapatkan semua apa yang diinginkan ketika projek sudah berada di tangan pengusaha.

Berbeza dengan Pilkada Jambi yang berlangsung dalam satu putaran, maka Pilkada provinsi Bengkulu dilaksanakan melalui dua putaran. Pada putaran terakhir, yang dilaksanakan pada tarikh 1 Oktober 2005, pasangan calon Agusrin Maryono, ST. (mantan ahli PKS yang beralih ke Parti Demokrat [Ketua DPW], pengusaha [muda Bengkulu yang sukses], etnik Mentawai) dan H.M. Syamlan Lc. (anggota PKS, tokoh agama, etnik Jawa) memperoleh dukungan undi suara sebesar 54.17% sekaligus sebagai pemenang Pilkada provinsi Bengkulu pada putaran kedua. Secara amnya, peta relasi kekuasaan di provinsi Bengkulu pasca-Pilkada tidak jauh berbeza dengan di provinsi Jambi. Hanya sahaja, *shadow state* dan *local strongmen* di provinsi Jambi berada di luar struktur pemerintahan formal dan tunggal, maka di provinsi Bengkulu ianya berada di dalam struktur pemerintahan formal dan bersifat kelembagaan.

*Shadow state* dan *local strongmen* di Bengkulu berasal dari tim pakar (tim sukses) Agusrin Maryono, ST. dan H.M. Syamlan Lc. serta para staff dari tiap-tiap parti yang menyokong pasangan ini. Mereka kemudian dikenal dengan 'Staf Khas Gabenor'. Kelebihan 'Staf Khas Gabenor' dibandingkan dengan lembaga-lembaga formal pemerintahan daerah lainnya adalah, bahwa institusi ini: (i) banyak membahas pelbagai 'kemungkinan' birokrat mana yang 'pantas' dipromosikan (dibandingkan Baperjakat, Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan); (ii) pengagihan projek banyak 'dibincangkan' dan 'dimatangkan' melalui 'Staf Khas Gabenor'; (iii) bahkan kerap kali 'Staf Khas Gabenor' berperanan sebagai penghubung antara gabenor dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan (Ormas), parti politik, serta media-massa.<sup>20</sup> Dipercayanya 'Staff Khas Gabenor' oleh gabenor untuk menjadi operator bisnis dan politik di Bengkulu bukan tanpa alasan. Keberhasilan mereka menyiapkan kempen dan strategi pemenangan Agusrin Maryono, ST. dan H.M. Syamlan Lc. adalah salah satu alasan. Alasan lainnya, tidak sedikit dari 'Staf Khas Gabenor' berpredikat sebagai profesor.<sup>21</sup> Dengan ditutupnya semesta interaksi antara warga (dalam arti luas) dengan pimpinan eksekutif di daerah (gabenor dan wakilnya) oleh 'Staf Khas Gabenor', maka kini terbangun oligarki baru yang banyak mengurus dan mengambil pelbagai keputusan penting ekonomi-politik di provinsi Bengkulu.

Dari gambaran di atas dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa tidak selamanya cara demokratik akan mewujudkan sistem demokratik pula. Pilkada misalnya, mekanisme pengundian kepala daerah yang dilakukan secara langsung tentu bermatlamat

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 147-182.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 128.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 129.

menihilkan bias sistem parlimenter selama ini. Tetapi malangnya, selepas banyak Pilkada di Indonesia, sama ada di peringkat gabenor, bupati ataupun wali kota, ternyata hasil akhirnya belum dapat dikatakan memuaskan. Bukan hanya pada masa pelaksanaan Pilkada sahaja sifat yang tidak demokratik muncul, selepas Pilkada terlebih lagi. Perampokan oleh elite berkuasa—keluarga, kolega dan kroni—melalui cara berperlembagaan banyak memberikan warna terhadap ‘demokrasi lokal’ di Indonesia.

### **Pemekaran Daerah: Dari *Stationary Bandits* ke *Roving Bandits***

Mengikut Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah—sebelumnya PP. No. 129/2000—matlamat pemekaran daerah ialah: (i) meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, (ii) mempercepat pertumbuhan kehidupan demokrasi, (iii) mempercepat pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, (iv) mempercepat pengelolaan potensi daerah, (v) meningkatkan keamanan dan ketertiban, dan (vi) meningkatkan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pemekaran diwujudkan sebagai antitesis atas pemusatan rejim Orde Baru yang menerbelakangkan daerah. Tetapi ketika autonomi dilaksanakan, ternyata perilaku pimpinan di daerah tidak jauh berbeza dengan perbuatan elite-elite di Jakarta semasa Orde Baru berkuasa. Mereka memanfaatkan kekayaan daerah tanpa berupaya membangun daerah yang telah dieksplorasi dan dieksploitasinya. Oleh sebab itu, pilihan untuk memisahkan diri daripada daerah induk—yang juga telah mengeksploitasi—menjadi pilihan yang tidak dapat ditawarkan.<sup>22</sup>

Melihat gelagat pemisahan yang begitu masif selepas jatuhnya Soeharto, kerajaan pusat dengan sigap menggubal aturan pemekaran daerah. Matlamatnya adalah untuk menseleksi daerah-daerah yang pantas memekarkan diri. Antara yang dinilai untuk menentukan sebuah daerah boleh mekar, ialah: (i) syarat administratif (untuk provinsi, meliputi adanya persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota dan bupati/wali kota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk serta rekomendasi Menteri dalam Negeri (Mendagri) dan rekomendasi masyarakat tempatan; syarat administratif untuk kabupaten meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/bandar dan bupati/wali kota yang bersangkutan, persetujuan DPRD dan gabenor serta rekomendasi masyarakat tempatan); (ii) syarat teknis (faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosiobudaya, sosiopolitik, demografi, luas daerah pertahanan dan keselamatan, serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya autonomi daerah); (iii) syarat fizikal (paling sedikit lima kabupaten/bandar untuk pembentukan provinsi, lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan tiga kecamatan untuk

---

<sup>22</sup> Penggunaan istilah pemekaran membingungkan banyak Indonesianis dalam memahami makna sebenar. Sebab, pemekaran yang berasal kata daripada mekar kerap diasosiasikan dengan bertambah besar sesebuah daerah, kerana ianya mekar bak ‘mekarnya bunga’. Tetapi yang berlaku, teritori daerah yang dimekarkan justeru mengalami pengecilan oleh kerana daerah dibahagikan ke dalam beberapa bahagian sesuai dengan keperluan. Namun, walau teritori menjadi lebih kecil, tetapi kuantiti jawatan di daerah menjadi lebih banyak. Oleh itu, makna pemekaran yang tepat bukanlah ‘pemekaran daerah’ tetapi ‘pemekaran jawatan’. Untuk perbincangan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat H.S. Nordholt & G. van Klinken (pnyt.), *Politik lokal di Indonesia*. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & KITLV-Jakarta, 2007.

pembentukan bandar; lama bandar/kabupaten/provinsi tersebut terbentuk; lokasi; calon ibu bandar; sarana dan prasarana pemerintahan).

Namun demikian, munculnya gerakan pemekaran daerah pasca-Orde Baru, tidak selalu berkait rapat dengan matlamatnya. Ada alasan lain yang kerap kali justeru menjadi pendorong utama pemekaran daerah iaitu nasionalisme etnik. Proses pemisahan daerah yang dilandaskan oleh primordialiti dan etnisiti (nasionalisme etnik) muncul selari dengan menguatnya politik representasi (politics of representation) dalam formasi negara pasca-jatuhnya Soeharto.<sup>23</sup> Kondisi ini muncul kerana ada upaya untuk mengkontruksi ulang bangunan politik yang memungkinkan sekelompok orang mengidentifikasi diri secara simbolik sebagai bahagian dari suatu kolektif tertentu di mana amalan dalam proses identifikasi tersebut dimobilisasi untuk matlamat politik (pemekaran daerah). Proses menghadirkan ikatan sosial seperti ini kemudian dikenal istilah politik identiti, *politics of identity*.<sup>24</sup> Tentu sahaja, yang dimaksud dengan politik identiti berbeza dengan identiti politik (political identity). Identiti politik merupakan konstruksi yang menentukan posisi kepentingan subjek dalam ikatan suatu komuniti politik. Sedangkan politik identiti lebih mengacu pada mekanisme politik pengorganisasian identiti, baik identiti politik mahupun identiti sosial, sebagai sumber daya dan sarana politik.<sup>25</sup>

Menguatnya politik identiti, terutama di negara pos-kolonial seperti di Indonesia, menurut beberapa sarjana politik tidak lepas dari kegagalan pemerintah dalam membangun perilaku demokratik yang konsolidatif. Proses konsolidasi atas perilaku demokratik ini diistilahkan dengan *civic-nationalism* (nasionalisme kewargaan). Nasionalisme kewargaan menciptakan adanya proses politik pada pelbagai peringkat yang membuka peluang interaksi sosial dan politik antara-elite yang berasal dari latar belakang etnik, agama, komuniti yang beragam untuk kemudian berbagi komitmen dalam rangka mengembangkan konstitusi, aturan, konsensus, kesepakatan bersama yang lebih umum dan bersifat lintas basis primordial.<sup>26</sup> Dengan menguatnya politik identiti, dapat dipastikan bahwa negara telah gagal mewujudkan nasionalisme kewargaan yang biasanya terimplementasi dengan membangun semangat kolektif yang bernuansa egalitarian, plural, yang lahir dari relasi sosial inklusif serta sikap saling percaya.

Ekspresi lebih lanjut dari kegagalan negara mengembangkan nasionalisme kewargaan ialah adanya dominasi atau hegemoni basis ikatan sosial tertentu (agama atau etnik tertentu) dalam negara. Konsekuensinya, kumpulan atau identiti sosial yang kalah dalam pertarungan mencapai hegemoni cenderung akan mengalami proses eksklusi dan marjinalisasi. Mereka yang gagal menguasai sumber daya ekonomi dan politik akan menjadi kumpulan yang bungkam dan tanpa suara (voiceless). Upaya marjinalisasi ini

---

<sup>23</sup> J. Bertrand, *Nationalism and ethnic conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>24</sup> Untuk perbincangan lanjut mengenai konsep ini, lihat, *inter alia*, T.R. Gurr, *Minorities at risk: a critical view of ethnopolitical conflict*. Washington DC.: United State Institute of Peace Press, 1993; S. Cornell. & D. Hartmann, *Ethnicity and race: making identities in a changing world*. London: Pine Forge Press, 1998; dan S.M. Jackson, *Identity matters: political identity construction and the process of identity influence*. Disertasi Ph.D., University of Minnesota, 2005.

<sup>25</sup> Lihat Cornel & Hartman, *op.cit.*, hlm. 54; dan Jackson, *op.cit.*, hlm. 66.

<sup>26</sup> M. Keating, *Nations against the state: the new politics of nationalism in Quebec*. Catalonia: Palgrave, 2001, hlm. 9.

akan berlangsung melalui proses diskursif seperti *stereo-typing*, jarak sosial dan macam sebagainya, maupun melalui praktik koersi-represif.<sup>27</sup>

Jika negara gagal mengembangkan nasionalisme kewargaan, maka pengentalan ikatan sosial bernuansa nasionalisme etnik—sebagai salah satu ekspresi politik identitas—akan dengan mudah muncul ke permukaan. Dalam gagasan nasionalisme etnik, sebuah bangunan politik cenderung dibangun atas sifat kumpulan etnik yang dominan.<sup>28</sup> Asumsi ini muncul kerana pada dasarnya nasionalisme etnik muncul oleh kesan adanya pengaruh kolonisasi dalaman yang menimbulkan ketimpangan regional dan spasial serta deprivasi relatif yang dialami oleh kumpulan sosial yang dimarjinalkan. Seperti yang diyakini oleh sarjana beraliran instrumentalis, nasionalisme etnik juga sangat dipengaruhi oleh penglibatan elite dalam proses penguatan identitas etnisiti. Para elite inilah yang kemudian memanipulasi diskursus sosial dan memobilisasi pelbagai sarana politik dan ekonomi, sehingga solidariti sosial terbangun dan terkonsolidasi sesuai dengan keinginan mereka. Imaji tentang ‘kekitaan’ (selfness) yang ‘daerah’ dan ‘pemerintah pusat’ sebagai ‘yang lain’ (otherness) sengaja dikristalisasi. Atau, antara ‘kita yang daerah’ dengan ‘daerah induk’ sebagai ‘yang lain’ menjadi alat pembenar upaya pemekaran.

Pelbagai kondisi tersebut memaksa negara menegosiasi ulang berbagi kendalinya terhadap daerah, terutama terhadap kekuatan politik lokal. Terlebih, manakala pemerintah pusat tidak lagi menjadi negara kuat (strong state) ketika berhubungan dengan pemerintah daerah kerana mengalami krisis legitimasi. Bentuk akomodasi politik dan negosiasi yang paling sering dilakukan oleh pemerintah pusat adalah memberi autoriti politik yang lebih besar terhadap aktor politik lokal. Ide tentang federalisme, devolusi politik, autonomi daerah maupun desentralisasi asimetri adalah wujud nyata dari bentuk ‘negosiasi’ dan ‘transaksi’ antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.<sup>29</sup>

Merujuk pada kerangka konseptual di atas, maka tampak bahwa pemekaran daerah amat berkorelasi dengan politik akomodasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat—di satu sisi—pada pemerintah daerah akibat menyeruaknya *ethnic nationalism*, serta pelapukan negara pusat sendiri. Bahwa motor penggerak utama pemekaran adalah aktor elite atau tokoh masyarakat yang berasal dari daerah yang ingin dimekarkan adalah suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri.<sup>30</sup> Dan, biasanya mereka adalah para birokrat senior (baik dari pusat mahupun daerah itu sendiri), sama ada elite etnik, politisi, tokoh LSM hingga tokoh adat.<sup>31</sup> Kasus pemekaran Kabupaten Morowali dan Kabupaten

<sup>27</sup> Lihat Bertrand, *op.cit.*, hlm. 45.

<sup>28</sup> Keating, *op.cit.*, hlm. 4.

<sup>29</sup> Lihat perbincangan dalam Bertrand, *op.cit.*, hlm. 184-213.

<sup>30</sup> Lihat L.V. Aragon, *Persaingan elit di Sulawesi Tengah*. Dlm Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (pnyt.). *Politik lokal di Indonesia*. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta, 2007, hlm. 49-86; dan J. Vel, *Kampanye pemekaran di Sumbawa Barat*. Dlm Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (pnyt.). *Politik lokal di Indonesia*. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta, 2007, hlm. 116-153.

<sup>31</sup> Birokrat senior pusat yang dimaksud adalah pejabat tinggi di Jakarta yang berasal dari daerah yang akan dimekarkan. Identifikasi diri birokrat senior pusat yang dimaksud, adalah mereka yang akan habis masa baktinya (di Jakarta), tetapi masih memiliki keinginan untuk ‘terus bekerja’ lebih lama kepada negara—yang utamanya adalah terus menghasilkan pendapatan. Namun, usia membatasi keinginan tersebut. Oleh sebab itu, melalui mekanisme pemekaran daerah keinginannya untuk ‘terus bekerja’ dan ‘mengabdikan’ lebih lama pada negara sangat mungkin terlaksana apabila ia turut ambil bagian dalam memuluskan proses

Tojo Una-Una di Sulawesi Tengah, umpamanya, digerakkan oleh elite etnik dari suku Bungku-Islam dan elite suku Tojo-Islam yang kebanyakan dari mereka adalah birokrat;<sup>32</sup> sedangkan pemekaran di Kabupaten Luwu Utara lebih disebabkan oleh politik akomodasi antara elite birokrasi yang berada Luwu Timur—kerana salah satu elite birokrat kalah dalam pemilihan bupati pada tahun 1999, agar tidak terjadi konflik yang destruktif, maka solusi yang dibuat adalah pemekaran daerah; demikian pula halnya dengan pemekaran di Kabupaten Sumbawa Barat, elite birokrasi dan politisi lokal yang majoriti daripadanya beragama Kristen (Protestan) memainkan peranan penting dan disokong oleh politisi nasional (sekaligus profesor sosiologi dari Universitas Indonesia), Prof. Dr. Manasse Malo, seseorang ‘putera daerah’.<sup>33</sup> Jika begini jadinya, maka yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat adalah merestui pelbagai kehendak dan keinginan daerah (untuk memekarkan daerahnya) selagi hal itu sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak bermatlamat memisahkan diri dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Jika sudah demikian—daerah dikuasai oleh etnik tertentu dan menihalkan etnik lainnya, maka pemekaran daerah semakin terpenjara oleh kepentingan elite yang menguatkuasakan keetnikan atau keperibumian mereka. Akibatnya, para *local strongmen* yang secara biologis dan sosiologis berasal dari daerah itu akan dengan mudah melegitimasi pelbagai aktiviti yang boleh jadi merupakan imitasi dari perilaku eksploitatif Orde Baru (stationary bandits). Apabila pada era Orde Baru, elite lokal hanya dijadikan tangan-tangan ‘Jakarta’ untuk meragut kekayaan daerah, kini ‘orang-orang kuat daerah’ sendirilah yang menyantap kekayaan daerahnya. Merujuk pada mekanisme ini sesungguhnya *local strongmen* telah menjelma menjadi *roving bandits* yang merampok kekayaan daerahnya seperti yang dilakukan oleh rejim Orde Baru dahulu.

Sebagai contoh, selepas pemekaran daerah dilakukan, eksploitasi alam—khususnya SDA yang tidak dapat diperbaharui—berlaku dengan sangat kasat mata serta brutal. Di Kalimantan, umpamanya, pembalakan semakin menjadi-jadi. Mengikuti McCarthy, pengiriman kayu hasil pembalakan dilakukan secara terang-terangan dengan menggunakan transportasi air (melalui Sungai Barito).<sup>34</sup> Walaupun dilakukan secara kasat mata, tetapi tidak ada satu aparat pun yang mengambil tindakan nyata atas penjarah kayu ilegal tersebut. Pengiriman kayu gelondongan hasil pembalakan acap kali tidak kurang berjumlah 123,000 m<sup>3</sup> sekali ‘ekspedisi’—walau dokumen pembabatan hutan dan ekspedisi tersebut hanya berbilang 30,000 m<sup>3</sup>. Menurut McCarthy bukan aparat tidak mahu menangkap para penjarah hutan tersebut, tetapi ada beberapa sebab yang membuat mereka undur melakukannya, antaranya: (i) jumlah pengamanan ‘ekspedisi’ yang berjumlah lebih-kurang 300 orang dipersenjatai dengan senjata lengkap, (ii) pemilik kayu

---

pemekaran di tingkat pusat. Sebab itu, birokrat senior pusat biasanya akan turut ambil bagian terpenting (atau bahkan menjadi inisiator sekaligus roda pendorong) dalam proses pemekaran daerah.

<sup>32</sup> Aragon, *op.cit.*, hlm. 77-82.

<sup>33</sup> Vel, *op.cit.*, hlm. 139-140.

<sup>34</sup> J.F. McCarthy, Dijual ke hilir: merundingkan kembali kekuasaan publik atas alam di Kalimantan Tengah. Dlm Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (pnyt.). *Politik lokal di Indonesia*, Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & KITLV-Jakarta, 2007, hlm. 189.

gelondongan itu adalah ‘orang-orang besar’ yang jika ditangkap akan dengan mudah keluar, dan (iii) tidak jarang aparat yang sudah terlanjur terbeli oleh pemilik ekspedisi.<sup>35</sup>

Justeru tidak ada tindakan nyata terhadap para pelaku ini, maka efeknya semakin beraninya masyarakat ‘kecil’ untuk melakukan pembalakan yang sama di hutan-hutan lindung. Dan yang tidak kalah berbahayanya adalah adanya cukong kelas rendah dan kelas menengah yang mengelola ‘masyarakat kecil’ ini untuk membalak secara berkelompok dengan hasil jarahan yang tidak sedikit. Pertanyaannya, mengapa hal ini bisa terjadi? Dan, mengapa peningkatan penjarahan itu begitu masif berlaku sekarang ini?

Secara teoretikal, pembalakan atau eksploitasi alam besar-besaran selama autonomi daerah ataupun pasca-pemekaran daerah disebabkan oleh adanya ‘akses’ terhadap alam itu sendiri. Mengikuti MacPherson, akses adalah, “*a right in the sense of an enforceable claim to some use or benefit of something.*”<sup>36</sup> Hal ini berbeza dengan takrifan yang disampaikan oleh Merriam-Webster yang menuliskan bahawa akses adalah, “*freedom or ability to obtain or make use of.*”<sup>37</sup> Perbezaan kedua terminologi tersebut adalah pada *right* (hak) dan *ability* (kemampuan). Yang disebutkan terakhir menunjukkan pada keupayaan para aktor untuk merambah, mengeksplorasi hingga mengeksploitasi alam tanpa mempedulikan apakah mereka berhak untuk melakukannya atau tidak. Keupayaan atau kemampuan mendominasi untuk mengeksploitasi alam menjadi angkuh penting dalam merealisasikan penggunaan sekaligus pemanfaatan akses ini. Di samping itu, *ability* terhadap SDA sangat dipengaruhi oleh beberapa hal lain, seperti: koneksi dengan pejabat tinggi di peringkat pusat dan lokal, hubungan dengan komuniti lokal, ‘pemanfaatan’ kerangka legal-formal, koersi dan kontrol atas informasi.<sup>38</sup> Sedangkan yang disebutkan pertama, *right* (hak), lebih pada aspek legal perambahan, pengekplorasian dan pengeksploitasian alam. Namun malangnya, takrifan terakhirlah yang lebih menggerakkan para pengeksploitasian alam ini.

Dari huraian singkat di atas, di samping memberikan kebaikan, beberapa daerah pemekaran juga telah menciptakan perampok baru dengan gaya lama. Apabila pada masa Orde Baru, keluarga dan kroni Soeharto menjadi *stationary bandits* dan *local strongmen* menjadi pengumpul kekayaan bagi mereka. Kini, para *local strongmen* bukan lagi sebagai pengumpul kekayaan untuk kepentingan cukong besar, tetapi mereka telah menjadi pengumpul kekayaan bagi kepentingannya sendiri. Upaya pengumpulan kekayaan itu dilakukan dengan cara yang sama seperti ketika menjadi pengumpul bagi orang-orang besar Jakarta. Padahal jika diingat, salah satu penolakan elite dan massa di daerah terhadap rejim Orde Baru—semasa berlakunya gerakan Reformasi—ialah perilaku penjarahan dan perampokan yang dibuat ‘Jakarta’ terhadap daerah. Mereka membenci amalan tersebut, tetapi sekarang, para *local strongmen* justeru melakukan hal

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> C.B. MacPherson, *Property: mainstream and critical positions*. Toronto: University of Toronto Press, 1978, hlm. 3.

<sup>37</sup> Merriam-Webster., *Merriam-webster's collegiate dictionary*. Springfield: Merriam-Webster. 1993, hlm. 6.

<sup>38</sup> J.C. Ribot, Theorizing access: forest profits along Senegal’s charcoal commodity chain. *Development and Change*, vol. 29, 1998, hlm. 307-341.



itu dengan menguatkuasakan kepentingan daerah atau kepentingan kaum peribumi untuk melegalkan semua perampokannya.<sup>39</sup>

### Rumusan

Artikel ini telah membahas secara luas bagaimana demokrasi di peringkat kebangsaan kurang berjaya merembes ke aras negeri dan daerah. Walaupun pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang awalnya (hendak) membawa angin segar perubahan—antaranya dengan hadirnya legitimasi penguasa yang kuat, partisipasi masyarakat yang tidak terasuah oleh kepentingan elite, lahirnya akauntabilitas pemerintah dan macam sebagainya—dan juga pemekaran daerah yang bermatlamat mendistribusikan pelayanan publik yang lebih dekat kepada warga, menciptakan kemesraan antara rakyat dan birokrat, mewujudkan partisipasi yang lebih nyata serta penciptaan pemerksaan warganegara, namun malangnya, itu semua hanyalah cogan semata yang tinggal ceritera. Beberapa kes seperti di Jambi dan Bengkulu menunjukkan bagaimana demokrasi di peringkat lokal justeru telah dipenjara oleh kepentingan penguasa lokal.

Nasionalisme etnik ataupun keperibumian, ditambah dengan semakin termaterialismenya cara berfikir warga (elite mahupun massa) merupakan akar dari munculnya *local strongmen* dan *roving bandits*. *Local strongmen* bukan hanya terlahir akibat daripada proses transformasi politik, tetapi juga merupakan bentukan dan warisan elite Orde Baru semasa rejim itu berkuasa dalam rangka menjaga kepentingan mereka di daerah. Elite Orde Baru yang terdiri daripada orang-orang ‘Jakarta’ sengaja membentuk ‘orang-orang kuat daerah’ yang mempunyai kemampuan untuk menjaga berbagai-bagai kepentingan ekonomi mereka. Tetapi, ketika lanskap politik berubah, di mana rejim Orde Baru disingkirkan dalam ‘kamus’ kehidupan warga daerah, beberapa *local strongmen* yang tidak dapat bertahan tergeser secara automatik dengan jatuhnya Orde Baru. Namun demikian, tidak sedikit *local strongmen* yang masih kekal dan terus bertahan. Para *local strongmen* yang disebut terakhir inilah yang akhirnya berjaya menjalin gurita kuasa di daerah. Mereka sudah faham bagaimana sosiobudaya, sosiopolitik hingga sosioekonomi yang berjalan di daerah sehingga memudahkannya untuk memainkan peranan yang selama ini diperanakan oleh elite ‘Jakarta’ (di daerah). Mereka memanfaatkan pengalaman dan jejaring yang telah dimiliki (semasa menjadi komprador Orde Baru dahulu) untuk menundukkan’ lawan-lawan politik mereka—dalam Pilkada, misalnya. Oleh sebab itu, *local strongmen* yang berjaya mempertahankan diri secara perlahan berjaya membangun dinastinya sendiri.

---

<sup>39</sup> Kebencian tersebut boleh jadi disebabkan oleh kerana mereka tidak mendapatkan banyak keuntungan apabila menjadi pengumpul kecil sahaja. Tetapi setelah menjadi pengumpul utama, mereka justeru mengekalkan aktiviti tersebut dengan melengkapinya dengan pelbagai instrumen pengawal, seperti: peraturan daerah (dasar awam negeri/daerah) dan macam sebagainya.

Artikel ini juga telah membicarakan bagaimana berbahayanya apabila *local strongmen* muncul dan melakukan evolusi menjadi *roving bandits*. *Roving bandits* berbeza dengan *stationary bandits* yang lebih kalem dan mengeksploitasi secara perlahan. Sebaliknya, tidak dengan *roving bandits*. Disebabkan terlalu berlebihan atas perasaan ‘memiliki’ daerah; tanpa mereka sedari, para *local strongmen* yang telah berganti rupa menjadi *roving bandits*, malah menjarah daerahnya sendiri. Bahkan—yang lebih jahat daripada itu semua—mereka merampas rakyatnya sendiri yang sedang dipimpinya. Jika demikian adanya, maka demokrasi lokal yang dicita-citakan bersama telah tertawan oleh kepentingan penguasa (*elite local capture*), justeru oleh instrumen yang dikatakan demokratik, iaitu: Pilkada dan pemekaran daerah.

### **Bibliografi**

- Aragon, L.V. 2007. Persaingan elit di Sulawesi Tengah. Dlm Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (ed.). *Politik lokal di Indonesia*, 49-86. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- Bertrand, J. 2004. *Nationalism and ethnic conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornell, S. & Hartmann, D. 1998. *Ethnicity and race: making identities in a changing world*. London: Pine Forge Press.
- Gurr, T.R. 1993. *Minorities at risk: a critical view of ethno-political conflict*. Washington DC.: United State Institute of Peace Press.
- Harris-White, B. 1999. *How India works: the character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, E.J. 1972. *Bandits*. London: Pelican.
- Jackson, S.M. 2005. *Identity matters: political identity construction and the process of identity influence*. Disertasi PhD. University of Minnesota.
- Keating, M. 2001. *Nations against the state: the new politics of nationalism in Quebec*. Catalonia: Palgrave.
- Kunio, Y. 1991. *Kapitalisme semu Asia Tenggara*. Terj. Jakarta: LP3ES.
- Leo Agustino. 2006. Analisis awal Pilkada gubernur di tanah jawara dan ulama. *Jurnal Governance*, 2(7): 117-142.
- Leo Agustino. 2009. *Pilkada dan dinamika politik lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- MacPherson, C.B. 1978. *Property: mainstream and Critical Positions*. Toronto: University of Toronto Press.
- McCarthy, J.F. 2007. Dijual ke hilir: merundingkan kembali kekuasaan publik atas alam di Kalimantan Tengah. Dlm Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (ed.). *Politik lokal di Indonesia*, 154-188. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.
- McGuire, M.C., & Olson, M. 1996. The economics of autocracy and majority rule: the invisible hand and the use of force. *Journal of Economic Literature*, 34: 72-96.
- Merriam-Webster. 1993. *Merriam-webster's collegiate dictionary*. Springfield: Merriam-Webster.
- Nordholt, H.S., & van Klinken, G. 2007. Pendahuluan. Dlm Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken. *Politik lokal di Indonesia*, 1-41. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.

- Olson, M. 1993. Dictatorship, democracy, and development. *The American Political Science Review*, 87(3): 567-576.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity: outgowing communist and capitalist dictatorships*. Oxford: Oxford University Press.
- Reno, W. 1992. *Who really rules Sierra-Leone? informal markets and the ironies of reform*. Disertasi PhD. University of Wisconsin.
- Ribot, J.C. 1998. Theorizing access: forest profits along Senegal's charcoal commodity chain. *Development and Change*, 29: 307-341.
- Robison, R. 1986. *Indonesia: the rise of capital*. Sydney: Allen & Unwin.
- Syarif Hidayat (pnyt.). 2006. *Bisnis & politik di tingkat lokal*. Jakarta: LIPI.
- Vedi R. Hadiz. 2005. *Dinamika kekuasaan: ekonomi politik Indonesia pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- Vel, J. 2007. Kampanye pemekaran di Sumbawa Barat. Dlm Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (ed.). *Politik lokal di Indonesia*, 116-153. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan KITLV-Jakarta.