

MOHAMMAD AGUS Yusoff
LEO Agustino
Universiti Kebangsaan Malaysia

**DARIPADA ORDE BARU KE ORDE REFORMASI:
POLITIK LOKAL DI INDONESIA PASCA ORDE BARU**

***FROM NEW ORDER TO REFORMASI ORDER:
INDONESIAN SUBNATIONAL POLITICS IN POST-NEW ORDER ERA***

Perubahan drastik yang berlaku dalam politik Indonesia sejak jatuhnya rejim autokratik Soeharto telah menyebabkan ruang politik Indonesia menjadi terbuka dan demokrasi semakin tumbuh segar di negara berkenaan. Politik lokal yang sebelum ini terbatas dan dihalang semasa zaman Soeharto telah dibenarkan dan masyarakat lokal kembali mendapat autonomi di daerah masing-masing. Artikel ini membincangkan dan menganalisis politik lokal di Indonesia sebelum dan selepas transformasi politik pada tahun 1998. Tujuannya adalah untuk meneliti perubahan politik yang berlaku di tingkat lokal pada kedua-dua zaman tersebut. Artikel ini berhujah, semasa era Orde Baru, sistem pemusatan kuasa adalah faktor utama yang menghalang berkembangnya demokrasi di peringkat lokal. Ini kerana pemusatan kuasa memunculkan dua hal utama. Dari satu segi, ia mewujudkan kerjasama di antara elit pusat dan tempatan untuk mengekalkan kuasa pusat, dan dari segi lain, ia mewujudkan kepembangkangan daripada elit tempatan yang juga dikenali sebagai orang kuat daerah (local strongmen). Kesan yang muncul daripada kerjasama antara elit pusat dan local strongmen ini ialah kooptasi politik demokrasi di tingkat daerah. Semasa Orde Reformasi, jangkaan bahawa kerjasama antara elit pusat dan local strongmen akan membawa perubahan tidak berlaku, sebaliknya ia membawa kepada kemunculan dinasti politik di beberapa daerah. Justeru itu, reformasi politik yang diharapkan untuk membawa perubahan kepada politik Indonesia kekal tidak berubah. Ini menyebabkan harapan untuk menyaksikan perubahan hanyalah ilusi sahaja.

Kata kunci: politik lokal, polisentrisme, orang kuat lokal, autonomi, pemekaran daerah

The dramatic changes taking place in Indonesian politics since the fall of Soeharto's autocratic regime has resulted in Indonesia's political space becoming more open and democracy beginning to flourish again in the country. Local politics that were previously

restricted and not allowed during Soeharto's time began to open up and local people began to regain autonomy in their respective districts. This paper discusses and analyzes subnational politics in Indonesia before and after the political transformation of 1998. The aim is to portray the political changes at the subnational level during both periods. This paper argues that during the New Order era, the centralized system of government is the main factor that hindered the growth of a vibrant democracy at the local level. This is because the centralization of power gave rise to two things. On the one hand, this established a collaboration between the central and local elites to maintain the central power, and on the other hand, it also led to opposition from other local elites who became known as the 'local strongmen'. The effect that arose from the collaboration of central elite and local strongmen is the cooptation of political democracy at the subnational level. During the Reformasi Order, the expectation that the collaboration of central elite and local strongmen will change did not happen and this led to the emergence of new political dynasties in some districts. Thus, political reform that is expected to bring about total changes to the Indonesian politics remains. This led to the perceived changes to remain an illusion.

Keywords: *local politics, polysentrism, local strongmen, autonomy, redistricting*

Pengenalan

Perbincangan dan kajian mengenai politik subnasional pasca Orde Baru Indonesia selalu menarik perhatian. Ini kerana politik subnasional memberikan impaknya yang diametral. Keadaan ini disebabkan oleh bertindanlapisnya kepentingan pusat dan daerah, ditambah lagi wujudnya autonomi daerah dan pemekaran daerah (*redistricting*). Campuran inilah yang kemudiannya memberikan corak tersendiri terhadap politik lokal kerana impaknya yang beraneka ragam. Jika hendak disederhanakan, keanekaragaman tersebut menghasilkan dua implikasi. Dari satu segi, ia menghasilkan 'kebaikan bersama' kepada masyarakat, dan dari segi yang lain, ia memberikan kesan sebaliknya.

Antara 'kebaikan bersama' yang dimaksud di sini ialah mulai wujudnya peningkatan perkhidmatan kerajaan yang lebih baik kepada rakyat, penyediaan infrastruktur yang lebih lengkap dan sempurna, pelayanan kesihatan yang lebih memuaskan dan sikap pegawai awal lokal yang lebih mengabdikan kepada masyarakat. Selain itu, satu perubahan paling ketara ialah rakyat dibenarkan untuk memilih kepala daerah langsung yang sekaligus membolehkan masyarakat tempatan memilih pemimpin sendiri dan juga

terjadinya pembahagian kewangan pusat dan daerah yang lebih adil berbanding era sebelumnya.

Walaupun demikian, politik subnasional pasca Orde Baru juga membawa impak negatif. Antaranya politik wang yang semakin mewabak, merebaknya dinasti politik di tingkat lokal, hadirnya *local strongmen* yang melukai demokrasi dan lainnya. Untuk memahami dan menganalisis dampak negatif tersebut, beberapa pertanyaan diajukan. Pertama, mengapa muncul kenegatifan politik di tingkat subnasional pasca Orde Baru? Dan, apa sebenarnya impak negatif tersebut? Bagi menjawab pertanyaan ini, maka perbincangan artikel ini disusun seperti berikut. Pertama, membincangkan konsep dinamika politik lokal di beberapa negara yang digunakan sebagai pembandingan unit analisis artikel ini; kedua, menghuraikan politik lokal di Indonesia sebelum transformasi politik tahun 1998; dan ketiga, membincangkan realiti politik subnasional yang terus berubah dengan meneroka politik lokal sesudah Orde Baru. Hujah utama artikel ini ialah perubahan politik pada tahun 1998 dari Orde Baru ke Orde Reformasi lebih menyuburkan rejim autokrasi, khususnya di tahap subnasional.

Mengkaji Konsep dan Unit Analisis

Politik pasca Orde Baru merefleksikan tentangan masyarakat terhadap 'politik lama' yang autokratik, represif dan terpusat (sentralisme). Selain itu, 'politik baru' juga menggambarkan lahirnya polisentrisme, iaitu perjuangan kolektif masyarakat daerah untuk menolak idea dan gagasan lama pemerintah yang dianggap telah melemahkan identiti dan kekuasaan mereka.

Mengikut Laclau & Mouffe (1985), Escobar & Alvares (1992), Mohan & Stokke (2000) sekadar menyebut beberapa nama sahaja, perjuangan atau gerakan seperti di atas biasanya adalah bentuk penentangan melawan 'pusat' yang selama ini menghimpun dan menggerakkan semua kekuatannya untuk menundukkan daerah, baik di dalam ataupun di luar arena politik formal. Akibatnya, ekonomi politik di aras subnasional menjadi tidak berkembang. Keadaan inilah yang kemudian menimbulkan pelbagai bentuk penentangan budaya (misalnya gerakan akar umbi dan menyeruaknya nilai-nilai *local wisdom*) yang memerlukan pencarian alternatif untuk pembangunan daerah. Dalam bahasan para sarjana tersebut di atas, politik baru yang didokong oleh masyarakat sivil adalah wadah perlawanan yang digunakan untuk memunculkan semula identiti daerah yang tercabut selama rejim autokratik berkuasa.

Masyarakat sivil dalam banyak hal memang dianggap sebagai media bagi transformasi politik. Ini kerana masyarakat sivil bukan hanya diertikan sebagai ikatan sosial di luar organisasi rasmi yang mampu menggalang solidariti kemanusiaan bagi menciptakan kebaikan bersama yang bersifat universal (c.f. Cohen & Arato 1992), tetapi juga mempunyai kekuatan untuk

mengimbangi kekuasaan pemerintah serta menghalangi tindak tanduk mereka yang bertentangan dengan nilai kemanusiaan (Gellner 1994:5). Selain itu, masyarakat sivil juga dipercayai mampu memainkan peranan sebagai pengawal kepentingan masyarakat awam dan dapat menghalang pemerintah dari upayanya untuk mendominasi dan memanipulasi masyarakat. Dengan arah yang sama, Chandhoke (1995:13) menambahkan bahawa masyarakat sivil adalah tempat: “...at which society enter into relationship with the state.” Dari aspek inilah, masyarakat kemudian berinteraksi dengan kerajaan untuk memunculkan berbagai-bagai wacana kritikal yang objektif dan rasional sehingga berupaya meredam keinginan pemerintah untuk berlaku autokratik. Penentangan melalui gerakan masyarakat sivil pernah berjaya pada akhir tahun 1980-an, ketika beberapa negara di Eropah Timur runtuh (Diamond 1994; Wellhoer 2005). Ini menunjukkan peranan masyarakat sivil dalam menumbangkan kekuasaan rejim autokratik tidak boleh dipandang remeh. Oleh sebab itulah, ‘politik baru’ yang mencuatkan polisentrisme mengutamakan keperkasaan masyarakat sivil sebagai pengawal aktiviti pemerintah melalui mekanisme semak dan imbang.

Sebagai impak dari tumbuhnya ‘politik baru’ dan polisentrisme di Indonesia, lanskap politik di tingkat lokal pun turut berubah. Autonomi daerah, *redistricting*, dan pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) atau pilihan raya kepala daerah adalah sebahagian daripada contohnya. Namun demikian, tidak semua kemunculan ‘politik baru’ menghadirkan ‘kebaikan bersama’ untuk warga masyarakat. Misalnya, di India salah sebuah negara demokrasi besar di dunia pendemokrasian yang mencetuskan ‘politik baru,’ malah semakin memantapkan politik kasta dan klas (Hansen 1999). Akibatnya, politik di peringkat subnasional di India menjadi sangat dinamik dan terdedah kepada manipulasi politik.

Hal yang lebih kurang sama juga berlaku di Camaçari, Brazil. ‘Politik baru’ di Camaçari telah mendorong munculnya klientisme antara elit ekonomi dan politik sehingga wujudnya *ungovernability* yang akut (tidak berfungsinya tatakepemerintahan yang efektif dan efisien). Ini dapat dilihat dari berlakunya ‘perampasan’ kewangan daerah oleh para elit ekonomi dan politik (Schönleitner 2004). Para elit, baik yang duduk di kerusi eksekutif maupun di kerusi legislatif, sama-sama memanfaatkan kewangan daerah untuk mempertahankan klien atau kroni mereka. Dengan cara memanipulasi badan penggubal polisi di peringkatsubnasional, para elit di Camaçari mengarahkan pemerintah untuk menghasilkan keputusan politik yang menguntungkan dirinya dan kroninya. Impaknya ramai pemilik modal dan orang kuat lokal (*local strongmen*) yang kemudiannya menjadi tokoh politik formal.

Kes mengenai munculnya elit politik informal dalam politik lokal memang tengah mewabak di negara demokrasi baru pasca runtuhnya rejim autokratik. Di Filipina, negara demokrasi yang dikenal dengan gerakan kuasa rakyat, elit informal yang minat menjadi elit formal politik tumbuh seperti

pendudukan di waktu pagi (Sidel 1999). Para elit ekonomi ini tidak hanya bergelombang di kancah politik nasional, tetapi juga menyusup ke arena subnasional.¹ Posisi ini disasar kerana hasilnya yang sangat menguntungkan, khususnya ke atas pengendalian dan pengaturan langsung sumber-sumber daya kekayaan daerah serta hak-hak istimewa di aras subnasional. Misalnya, kendali ke atas konsesi tanah, hukum, pelantikan dan kenaikan pangkat pegawai dan pembahagian kontrak kerja. Sidel (1999:156) menyatakan di beberapa provinsi seperti di Cavite dan Cebu, kawasan pinggiran kota yang dipenuhi dengan taman industri, lapangan golf, kompleks perumahan dan pelancongan, para bos ekonomi lokal yang telah menjadi ahli politik banyak menggunakan kekuasaannya untuk menetapkan peruntukan pembangunan. Tidak hanya itu. Mereka juga yang menentukan pengembangan kawasan, pembuatan jalan, penyusunan kontrak, hingga penggunaan polis untuk melawan gerakan buruh dan melupakan pemukiman haram menjadi hal yang lumrah. Terkadang dengan bergaya bagaikan pelabur asing yang bertapak di daerah, mereka tidak segan menghalalkan segala cara untuk menjaga kepentingan ekonomi dan *status quonya*.

Hal yang serupa juga berlaku di Thailand. Merujuk pada kajian McVey dalam buku yang bertajuk *Money and power in provincial Thailand* (2000), para bos lokal (dan juga *local strongmen*) adalah realiti dalam kehidupan politik di negara tersebut. Mereka dikenali dengan istilah *chao pho* (baca: jao poh) yang bererti ‘bapak pelindung.’² Kehadiran ‘bapak pelindung’ bukan fenomena baru di Thailand, tetapi semakin menguat kedudukannya selepas proses pendemokrasian pada tahun 1973. Para ‘bapak pelindung’ dapat dikenali melalui sifat monopolistik mereka dalam hampir semua kegiatan ekonomi mulai dari perlombongan, pengangkutan, pertanian, percetakan, perkedaian, saham dalam bank, dan lainnya. Selain itu, para *chao pho* juga terlibat aktif dalam usaha-usaha haram seperti pengedaran dadah, perjudian dan penyeludupan (Arghiros 2001).

Pada masa sebelum tahun 1973, ‘bapa pelindung’ dikenal kerana kawalannya yang kuat terhadap jajaran elit politik di tingkat lokal. Mereka juga dikenali kerana kemampuan melakukan kendali terhadap masyarakat melalui alat koersifnya di daerah. Mereka juga menggunakan kekuatan koersif ini sebagai modal untuk mengumpulkan kekayaan. Tetapi setelah berlaku transformasi politik pada tahun berkenaan ke arah demokrasi, ‘bapak pelindung’ ini lebih dikenali sebagai broker ekonomi dan politik. Justeru kedudukannya yang strategis, mereka memiliki pengaruh dan pengikut yang luas lagi banyak menyebabkan patron dan kroni mereka meminta mereka menyumbangkan ‘undi’ dalam setiap kali pilihan raya nasional mahupun lokal diadakan. Atas bantuan inilah kroni-kroni ‘bapak pelindung’ mendapat kekuasaan, sehingga memudahkan mereka untuk menagih ‘ufti.’ Bahkan ada beberapa *chao pho* besar yang maju bersaing untuk menduduki kerusi parlimen sehingga mereka terpilih. Misalnya, Narong Wongwan (pengedar dadah yang dilarang masuk

ke Amerika Syarikat) dan Kamnan Po (dikenal sebagai *godfather* dari Provinsi Chonburi) (Arghiros 2001).

Merujuk pada beberapa kes di atas, dapat dirumuskan bahawa perubahan politik ke arah demokrasi tidak selamanya berakhir sempurna. Bahkan ada kalanya proses itu memancing pembalikan pendemokrasian seperti yang terjadi di Nigeria pada tahun 1983, Peru pada tahun 1992, dan Sierra-Leone pada tahun 1997 sekadar menyebut beberapa kes sahaja.³ Kalaupun proses pendemokrasian itu berjalan baik, selalu sahaja berlaku proses penyesuaian (*political alignment* atau *political adjustment*) yang cukup pelik atas perubahan politik tersebut. Di antara kepelikan tersebut adalah munculnya bos-bos ekonomi yang menjadi elit politik formal maupun *local strongmen* dalam politik lokal. Kehadiran mereka berkorelasi dengan tergoncangnya politik kekuasaan pusat akibat tercetusnya polisentrisme yang bercampur dengan menguatnya politik identiti di daerah. Keadaan ini merupakan *modus vivendi* antara *weak state* dan *strong society* yang kemudian menyumbang pada konsolidasi para *local strongmen* dalam meningkatkan peranan dan pengaruhnya di politik subnasional.

Merujuk perbincangan di atas, politik subnasional di Indonesia sepertinya mesti dikaji bukan hanya dari aspek strukturalisme semata (seperti autonomi dan *good governance*, pengurusan dan pelayanan awam dan lainnya yang bersifat struktural), tetapi juga harus difahami dan dilihat dari aspek agensi. Fenomena transformasi politik yang dibahas sekilas di atas menunjukkan semakin menguatnya *local strongmen* (orang kuat lokal) pasca pendemokrasian. Bertolak dari huraian inilah, kerangka analisis tentang *local strongmen* (Migdal 1988) sebagai impak (negatif) dari kedinamikan pendemokrasian dijadikan asas perbincangan artikel ini. Mengikuti Migdal (1988:256), orang kuat lokal dan juga bos ekonomi berjaya melakukan ‘kendali sosial’ kerana:

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 lagi, Migdal menyatakan hal ini dilandaskan atas tiga hujah yang saling berkaitan. Pertama, *local strongmen* tumbuh subur dalam masyarakat yang mirip dengan jejaringan. Berkat struktur yang mirip jejaringan inilah, para orang kuat lokal memperoleh pengaruh signifikan yang jauh melampaui pengaruh para pemimpin dan para birokrat lokal. Kedua, orang kuat lokal melakukan kawalan sosial dengan memanfaatkan komponen penting yang diyakini masyarakat sebagai ‘strategi bertahan hidup.’ Logik bertahan hidup, memberikan kesempatan bagi *local strongmen* bukan sahaja

membangunkan legitimasinya di mata rakyat yang mengharapkan bantuan untuk memenuhi keperluan mereka, tetapi juga memperluaskan kuasanya. Personalisme orang kuat lokal menempatkan mereka sebagai patron yang memberi kebaikan personal bagi kliennya (baca: pengikutnya) yang serba kekurangan di daerah kekuasaan mereka. Ketiga, *local strongmen* secara langsung ataupun tidak telah berjaya membatasi kapasiti lembaga dan negara sehingga menyebabkan pemerintah lemah. Dengan merujuk pada perbincangan di atas, maka artikel ini menempatkan diri dalam keadaan yang baik untuk menjelaskan bagaimana politik lokal Indonesia selama dan selepas era Orde Baru.

Politik Lokal Sebelum Reformasi: Akar dan Peri Laku Orang Kuat Lokal

Dinamika politik subnasional di Indonesia selalu berubah sepanjang masa. Pada era sebelum kemerdekaan misalnya, politik lokal di Nusantara menunjukkan potret yang muram kerana penguasa memperoleh kekuasaan dalam kerangka hukum adat tradisional yang ketat. Akibatnya sebahagian besar lapisan masyarakat hanya dilayan sebagai hamba bukan warga, dan mereka juga tidak pernah menjadi subjek pembangunan semasa itu. Malah sebaliknya, masyarakat dijadikan objek dari kehidupan politik yang tidak berpihak kepada mereka. Pelbagai bentuk cukai dan ufti dikutip oleh penguasa melalui pegawai represifnya menjadikan keadaan ekonomi masyarakat semakin buruk.

Perlakuan penguasa yang tidak memuliakan manusia itulah yang kemudiannya mencetuskan penentangan rakyat. Munculnya orang-orang kuat lokal seperti Ken Arok, Samin, Pitung dan lainnya, yang melawan pusat kuasa adalah sedikit dari banyak bentuk pembangkangan sivil pada masa lalu. Mengikut banyak kisah, pada masa lalu orang kuat lokal memiliki citra positif dan memperlihatkan kesignifikanan perannya di mata masyarakat. Ini kerana mereka membela kepentingan rakyat yang tertindas, walaupun terdapat juga orang-orang kuat lokal ini melakukan tindakan kejahatan dan perompakan. Dengan demikian, muncul dan berperannya para orang kuat lokal telah menegaskan atas mengukuhkan *local strongmen* dan polisentrisme di masa lalu.

Politik lokal di Indonesia menjadi semakin dinamik setelah proklamasi kemerdekaan. Ini kerana kekuatan masyarakat mulai memasuki lembaga-lembaga formal seperti parlimen daerah dan birokrasi. Keadaan ini merupakan legasi positif dari rancangan kolonial Belanda untuk menyediakan kesempatan kepada masyarakat awam untuk terlibat dalam politik. Kepedulian sebahagian penjawat Belanda ini menyebabkan para elit tradisional (bangsawan daerah) harus bersaing dengan masyarakat awam yang juga berusaha keras untuk mendapatkan posisi dalam lembaga-lembaga negara. Selain persaingan antara elit tradisional dan masyarakat awam, masalah etnisiti juga menonjol dalam

kerangka *nation-building* (pembinaan bangsa) di Indonesia. Ketegangan politik yang bercorak etnisiti meningkat dengan cepat semasa Demokrasi Berparlimen (1950-1958) dan Demokrasi Terpimpin (1959-1965), khususnya di luar Jawa di mana tentera ikut campur tangan.⁴ Ketika itu rakyat sangat merasa dipinggirkan dari turut terlibat dalam politik bangsa. Justeru itulah apabila Orde Baru menumbangkan Demokrasi Terpimpin pada tahun 1966, muncul semacam euforia yang bertentangan di daerah-daerah tersebut. Ini kerana Orde Baru dipandang sebagai bentuk polisentrisme dan ‘politik baru’ yang membebaskan. Namun, polisentrisme dan ‘politik baru’ ini menandai pula permulaan satu era yang dapat dikatakan sebagai pemerintahan neokolonial.

Selama 30 tahun lebih Indonesia berada di bawah kekuasaan rejim autokratik (1966-1998) di era Orde Baru semasa pemerintahan Soeharto. Pada masa ini, sistem politik di tingkat pusat maupun lokal sangat dikawal oleh pusat kuasa di Jakarta. Akibatnya, badan eksekutif dan legislatif di kabupaten, bandar dan provinsi terkunci dalam hegemoni Jakarta. Ini kerana posisi pejabat tinggi di daerah pada dasarnya ditentukan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) di Jakarta yang mempunyai kepentingan mengendalikan kuasa elit di tingkat lokal. Hal ini misalnya terlihat dari upaya yang dilakukan elit politik pusat pada saat pemilihan gabenor Riau pada tahun 1985. Semasa itu elit politik pusat melalui Parti Golkar telah memanggil dan mengarahkan para anggota parlimen di Riau untuk memilih Mejar Jeneral Imam Munandar (*incumbent*) sebagai gabenor Riau. Bahkan untuk memastikan kemenangan tersebut, beberapa hari kemudian para pegawai tinggi parti sokongan pemerintah itu berangkat ke Pekanbaru. Tidak hanya itu. Pada akhir Ogos 1985, sebelum pemilihan gabenor yang bersifat ‘berparlimen’ diadakan, utusan daripada markas besar Tentera Nasional Indonesia (TNI) dan Kemdagri juga turut pergi ke Pekanbaru. Di sana mereka bertemu dengan para pimpinan tentera dan pimpinan Golkar di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk membincangkan senario pemilihan gabenor. Hasil perbincangan tersebut, mereka menetapkan masing-masing calon akan menerima tiga undi, dan bakinya akan diberikan kepada Imam (Malley 1999:82). Walaupun sudah melakukan pengendalian dan pengawasan yang ketat, namun senario ini tidak berjalan dengan baik. Ini kerana pada saat pemilihan pada 2 September 1985, Ismail Suko-putera daerah, pesaing berat *incumbent* mendapat 19 undi sedangkan Imam Munandar (etnik Jawa) mendapat 17 undi, dan satu undi diberikan kepada calon ketiga. Akibatnya, Soeharto campur tangan dan melantik Imam sebagai gabenor tanpa mengendahkan hasil keputusan DPRD Riau.

Kawalan tidak hanya dilakukan ‘Jakarta’ pada lembaga sivil di pemerintahan daerah sahaja, tetapi juga dilaksanakan pada lembaga ketenteraan. Bagi memastikan lembaga ketenteraan mudah dikendalikan, maka elit politik pusat telah menyiapkan ‘hadiah’ kepada perwira aktif mahupun bersara yang setia dan tunduk terhadap kehendak pusat dengan memberikan mereka kerusi

di legislatif (DPRD) dan eksekutif (gubernur, bupati dan wali kota). Ini belum lagi mengambil kira banyaknya elit tentera yang mendapat kerusi menteri di kabinet dan di parlimen pusat sebagai 'hadiah' di atas kesetiaan mereka untuk tidak melakukan tindakan yang membahayakan kestabilan rejim.

Namun mekanisme memberi 'hadiah' kepada tentera di daerah membawa impak yang kurang baik. Ini kerana para tentera yang diberi kedudukan di daerah ini kemudiannya membangunkan kuasa peribadi. Pembangunan kuasa ini dapat dilakukan dengan mudah kerana para tentera tersebut pernah bertugas bahkan cukup lama sebagai perwira aktif di daerah yang kini dipimpinnnya. Implikasinya, pada tahun 1980-an muncul 'mafia-mafia lokal' dari kalangan perwira-perwira tentera yang diberi hadiah atas kesetiaan mereka. Mengulas hal ini, The Editors jurnal *Indonesia* (1992:98) dari Cornell University menulis 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 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.

Hal ini bukan hanya terjadi pada tahun 1980-an, tetapi sejak era awal berdirinya Orde Baru lagi. Misalnya, ketika Wahab Sjahranie (seorang kolonel beretnik Banjar) menjadi gubernur Samarinda di Kalimantan, mulai tahun 1967 hingga tahun 1978, beliau dengan cerdik memanfaatkan posisi lemah pemerintah pusat di daerah dan lemahnya Komando Daerah Militer (Kodam) di Samarinda untuk mengaut pelbagai keuntungan dari posisi yang didudukinya (Malley 1999:83). Hal ini umpamanya dapat dilihat 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 justeru menciptakan peluang bagi Wahab untuk menguasai birokrasi daerah dan kemudiannya menjadi *local strongman* besar. Bukan hanya birokrasi, polis setempat juga telah digunakan untuk menjaga dan mengukuhkan kedudukannya dengan memberi mereka imbuhan kerusi bupati, khususnya bagi beberapa perwira polis yang setia padanya.

Para *local strongmen* di tingkat lokal tidak terbatas pada pencenan tentera seperti Wahab sahaja. Pada akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an

misalnya, banyak sekali dana pembangunan dari pusat mengalir masuk yang membolehkan para bangsawan lokal yang menjawat posisi bupati, sekretaris wilayah daerah (Sekwilda, setiausaha daerah), dan ahli DPRD muncul sebagai pemilik perusahaan, pemilik hotel, perkebunan, kilang semen, dan perusahaan pembuatan. Mereka menggunakan dana perimbangan dan dana bantuan dari pemerintah pusat seperti hak mereka.⁵ Dalam hal ini, Ichlasul Amal (1992:179) menulis:

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 landholdings.

Dalam cara pandang lain, *local strongmen* juga muncul sebagai kesan dari proses pembangunanisme Orde Baru, iaitu dasar ekonomi pemerintah pusat yang bertujuan untuk menumbuhkan ekonomi, perindustrian dan mobilisasi sosial di Indonesia.⁶ Pada tahun 1980-an dan 1990-an misalnya, ketika projek pembangunan membanjiri daerah, *local strongmen* yang berhimpun dalam organisasi kemasyarakatan seperti Pemuda Pancasila (yang mempunyai hubungan erat dengan rejim) tumbuh dengan cukup subur. Kelompok *local strongmen* kategori ini merupakan broker politik yang menghalalkan segala cara sehingga bersedia menyediakan banyak kekuatan yang diperlukan oleh para birokrat untuk melerai aksi mogok buruh, mengacau demonstrasi mahasiswa, menghalau protes kumpulan pembangkang dan segala perkhidmatan yang berhubungan dengan perkara ekonomi politik. Ryter (2002) menyebut kelompok ini sebagai *gangster* atau preman.

Keberadaan preman semi-rasmi seperti Pemuda Pancasila pada era Orde Baru sering dirasa perlu oleh para elit politik lokal (formal) bagi memastikan kestabilan politik dan yang terpenting adalah memastikan Parti Golkar menang di wilayah kekuasaannya. Ini kerana dengan menangnya suara Golkar di wilayahnya, para elit politik lokal formal akan mendapat pengalihan sumber-sumber daya ekonomi yang berlebih dari pusat seperti subsidi, kontrak dan lainnya yang berkorelasi positif dengan kekayaan mereka; termasuk pengendalian kekuasaan. Sebagai contoh, pelbagai program Instruksi Presiden untuk membiayai sekolah rendah, kesihatan masyarakat, pasar dan kemudahan awam lainnya telah dimanfaatkan oleh elit politik lokal formal maupun informal (baca: preman yang telah bekerjasama dengan elit lokal) untuk mencipta kesempatan bagi mereka memperkayakan diri. Dan paling tidak ialah untuk mengembangkan mekanisme pungutan liar yang intipatinya

mencuri.

Merujuk kepada perbincangan di atas, politik lokal di Indonesia menunjukkan kedinamikannya yang unik. Ini kerana ramai sarjana menyatakan politik di Indonesia pada masa Orde Baru diktatorial. Pernyataan tersebut boleh jadi benar, tetapi ungkapan itu lebih sesuai untuk menunjukkan realiti politik di aras nasional, tetapi untuk menilai realiti politik di peringkat lokal, kertas ini menunjukkan bukan kediktatoran yang wujud melainkan keautokratikan. Mengapa demikian? Ini kerana pengawalan dan pengendalian di aras lokal sebagai akibat dari penularan virus politik nasional memberikan impak keautokratikan politik di tingkat daerah. Lantas, bagaimanakah politik lokal selepas Orde Baru jatuh? Bahagian seterusnya membincangkan hal ini secara mendalam.

Politik Lokal Orde Reformasi: Illusi Perubahan?

Ketika krisis kewangan menghentam Indonesia pada tahun 1997, dalam tempoh yang tidak terlalu lama, ledakan politik yang diketuai oleh gerakan mahasiswa berjaya menghancurkan kuasa pusat di Jakarta. Jatuhnya rejim Orde Baru sekaligus menandakan bermulanya polisentrime baru yang menolak kuasa pusat. Dengan menggantungkan harapan yang sangat tinggi pada jiwa zaman semasa itu (reformasi politik), undang-undang autonomi daerah digubal pada tahun 1999 dan dilaksanakan dua tahun kemudiannya. Pelaksanaan undang-undang ini membuka peluang bagi pembatalan pelbagai mekanisme pungutan liar, pemberhentian perompakan kewangan negara oleh elit lokal, dan penolakan budaya bosisme dan *local strongmen* di daerah. Keadaan ini terjadi sedemikian kerana pengaruh pusat di daerah telah tiada lagi disebabkan oleh politik reformasi sehingga individu-individu yang dianggap 'orang Jakarta' (yang berada di daerah) hilang legitimasi kedudukannya. Mereka tidak lagi dapat menjadi broker bagi kepentingan pusat di daerah. Ataupun, mereka tidak lagi dapat menjadi penguasa tunggal di daerah kerana polisentrime politik telah mengalahkan logik sentralisme politik.

Perubahan haluan dari 'politik lama' yang tersentralisasi dan terkawal kepada 'politik baru' yang lebih terdesentralisasi dan egaliter membawa angin segar bagi politik lokal di Indonesia. Setidaknya pada tahun-tahun pertama reformasi. Namun setelah melewati 'bulan madu' reformasi yang tidak terlalu lama, beberapa sarjana segera menangkap pertumbuhan pesat para broker politik dan *local strongmen* di peringkat subnasional, yang mulai mengambil alih kekosongan kawalan terhadap politik lokal yang ditinggalkan oleh pemerintah pusat (Ryter 2002; Vedi R. Hadiz 2003; Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff 2010b). Para broker dan *local strongmen* ini umumnya adalah 'broker lama' yang pada masa sebelumnya tidak mampu atau tidak mempunyai kesempatan untuk bersaing dengan *local strongmen* sokongan rejim Orde Baru (Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff 2010a). Manakala,

broker dan *local strongmen* yang berjaya mengukuhkan lagi kedudukannya di era reformasi adalah para broker lama yang pada masa sebelumnya telah menjadi proksi Orde Baru. Tetapi kerana keupayaannya untuk melakukan reorganisasi kekuatan selama masa transisi menuju demokrasi mereka berjaya memanipulasi *state of minds* masyarakat sehingga menempatkannya sebagai orang kuat lokal yang semakin berkuasa dan berpengaruh berbanding masa sebelumnya.

Melalui proses pendemokrasian dan desentralisasi, para *local strongmen* dan bos ekonomi semakin memperoleh kesempatan untuk menjawat kerusi utama di lembaga-lembaga pemerintahan (daerah) berbanding masa-masa sebelumnya. Kalaupun mereka tidak memegang jabatan-jabatan penting tersebut, para broker ataupun orang kuat lokal ini selalu berupaya untuk memastikan bahawa para ahli politik subnasional bergantung kepada bantuan dan dokongan mereka agar dasar rasmi yang digubal menguntungkan perniagaan dan posisi mereka.⁷

Meski demikian, tidak selamanya elit politik formal yang terhutang budi pada para bos ekonomi. Kadang kala terjadi kejadian sebaliknya. Jika hal ini yang berlaku, maka imbalan yang diperolehi oleh elit politik formal atas jasa bantuannya terhadap bos ekonomi adalah mengalirnya wang-wang dari para cukong ke kantong-kantong pegawai tinggi daerah. Penyelidikan yang dilakukan McCarthy (2002) di Aceh Tenggara mengenai interaksi ini menarik dinukil. Menurut McCarthy (2002:93-94) dalam analisisnya:

At the apex of the network are 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 yang dinyatakan di atas muncul di banyak tempat di Indonesia pasca Orde Baru. Munculnya dan merasuknya peri laku orang-orang kuat lokal juga terlihat jelas di bandar Medan. Parlimen Medan, merujuk Vedi R. Hadiz (2003), didominasi oleh kumpulan-kumpulan preman yang saling bersaing.⁸ Beberapa antaranya bahkan memiliki hubungan yang rapat dengan bekas pegawai tentera dan polis. Bahkan pada tahun-tahun pertama

setelah Reformasi, walikota Medan, Abdillah, adalah bos ekonomi setempat yang karismatik yang menduduki jabatan melalui cara pembelian suara dan kekerasan. Justeru beliau dibesarkan dalam dunia persaingan yang keras, maka tidak hairan apabila pola birokrasi daerah diuruskan dengan cara yang dapat dikatakan premanistik. Selain orang kuat lokal, aktor lain yang memainkan peranan politik baru setelah Orde Baru di Medan adalah para pengusaha tingkat menengah yang paling tidak sebahagiannya sangat bergantung pada projek dari pemerintah, dan aktivis yang terkait dengan organisasi bukan kerajaan seperti Himpunan Mahasiswa Indonesia (HMI), Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia (GMKI) (Vedi R. Hadiz 2003:125).

Selain di Aceh Tenggara dan Medan, di beberapa daerah lain juga bos-bos ekonomi yang menjadi ahli politik juga semakin bertambah. Bahkan jejaringan 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, tokoh agama, dan tokoh adat. Para *local strongmen* yang disebutkan terakhir ini dengan mudah menggerakkan masyarakat awam sesuai dengan perintahnya. Mereka memanipulasi sentimen etnik, agama dan adat untuk menggelorakan emosi masyarakat umum di daerah. Hal ini umpamanya dapat dilihat ketika terjadi perseteruan Kristian dan Muslim di Ambon dan tempat-tempat lain di Maluku (van Klinken 2001); persaingan kuasa di Kesultanan Ternate dan Tidore juga turut memunculkan konflik politik yang tajam di aras lokal di Maluku Utara sekaligus juga mendorong berlakunya kekerasan antara agama (van Klinken 2007); persaingan etnik di Kalimantan Tengah yang perlahan-lahan berkembang menjadi pertentangan dalam arena pilihan raya umum dan Pilkada (Taufiq Tanasaldy 2007); hingga perseteruan antara elit dalam rangka pembentukan daerah autonomi baru melalui polisi *redistricting* (Aragon 2007).

Dalam konteks lain, politik lokal juga mesti difahami sebagai arena persaingan antara tiga kekuatan besar, iaitu: (i) birokrat yang berlatar belakang bangsawan, (ii) birokrat yang berasal dari masyarakat awam, dan (iii) para *local strongmen*. Persaingan ini terkadang berwajah aneh kerana ada kalanya mereka bersekutu, tetapi di lain kesempatan mereka saling memangsa. Persaingan ketiga-tiga kekuatan ini misalnya dapat dilihat dalam proses *redistricting* (penyempadan semula provinsi, kabupaten ataupun kota). Ketika ahli politik berlatar belakang birokrat awam tidak berjaya melaksanakan *redistricting*, maka kumpulan birokrat lainnya (yang berlatar belakang bangsawan) memanfaatkan kesempatan ini untuk menentang pemerintahan berkuasa. Pertentangan ini lebih kurangnya diasaskan pada bayangan kejayaan kebangsawanan mereka pada masa lalu sehingga memudahkan mereka untuk mewujudkan *redistricting* yang mereka hendaki. Perseteruan menjadi semakin membara ketika para *local strongmen* campur tangan dengan menyertakan

anak buah mereka. Peranan *local strongmen* ini dilandasi oleh harapan masa depan atas pembahagian kek pembangunan di daerah baru impak dari *redistricting* sehingga memotivasi mereka untuk membela mati-matian para birokrat sokongannya.⁹

Merujuk pada kecenderungan di luar Jawa, *redistricting* menunjukkan kejayaan birokrat bangsawan mengalahkan pesaingnya. Ini kerana mereka berjaya menambahkan bilangan provinsi, kabupaten ataupun kota di beberapa daerah di Indonesia. ini dibuktikan dengan bertambah banyaknya jumlah kabupaten baru di Indonesia. Bangsawan lokal yang berpendidikan tinggi, meniti jenjang kerjaya melalui pejabat kebirokratan atau ketenteraan, ataupun lewat Partai Golkar yang memiliki kemampuan melobi 'Jakarta' dengan baik. Sehingga, setelah memperoleh sokongan dari DPRD, delegasi dari daerah berangkat ke Jakarta untuk meyakinkan Komisi II DPR tentang perlunya pembentukan daerah autonomi baru. Sekali lagi peranan *local strongmen* dari kategori bos ekonomi diperlukan, khususnya dalam hal menyediakan sejumlah wang bagi ahli DPR yang berkunjung ke daerah yang akan dimekarkan. Proses tawar menawar ini menunjukkan adanya kemungkinan bagi para *local strongmen* untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar lagi apabila daerah autonomi baru dibentuk.

Analisis di atas memperlihatkan bahawa politik lokal di Indonesia merupakan kombinasi persaingan kepentingan antara *local strongmen* (termasuk bos ekonomi) dengan birokrat bangsawan dan awam yang semuanya berusaha untuk terus membangun dan mengekalkan kekuasaan mereka di daerah. Masing-masing berusaha menjadi pemenang agar sumber-sumber ekonomi di daerah dapat terus dikendalikan kelompok mereka. Oleh yang demikian, maka tidak hairan apabila Amrih Widodo (2003:190), menyatakan *the dark side of decentralisation* Orde Reformasi sebagai berikut:

..., 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* di sana lebih terpusat pada diri seorang *chao pho* dan berpuak-puak secara lebih kaku. Ini kerana peranan orang kuat lokal di Indonesia masih dapat dikatakan lebih longgar, lebih samar dan kurang monolitik. Pun begitu, evolusi orang kuat subnasional di Indonesia di beberapa daerah khususnya sudah bertumpu pada pemusatan kekuasaan yang mengarah pada pembentukan dinasti politik

lokal. Salah satunya yang sedang berlaku di Banten. Analisis Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff (2010b) patut diambil perhatian kerana huraian mereka yang menarik mengenai evolusi *local strongmen* di Banten menuju dinasti politik lokal yang lebih terpusat dan terprogram.¹⁰ Kini dinasti politik tersebut telah berjaya menempatkan beberapa sanak keluarga dan kroni mereka di banyak posisi, baik pemerintahan mahupun dunia perniagaan (formal ataupun informal).¹¹

Perbincangan di atas menyimpulkan satu perkara: bahawa politik lokal di Indonesia masih terus berevolusi. Arah evolusi tersebut, jika mengikuti hujah artikel inibermuara pada penguatan politik lokal yang berlandaskan *local strongmen* (beberapa penguatan ditunjukkan dengan hadirnya dinasti politik di aras lokal). Walaupun sebenarnya, jika dibandingkan dengan *good practices* autonomi daerah masa reformasi, mungkin dapatan dan andaian artikel ini tidak semuanya benar. Ini kerana ada juga daerah-daerah seperti Yogyakarta yang tidak mengalami penguasaan oleh orang-orang kuat lokal. Tetapi mesti diingat, walaupun *local strongmen* tidak berkuasa seperti halnya di Banten, namun kecenderungan mereka untuk menjadi pelabur politik Pilkada yang dapat mempengaruhi proses desentralisasi di peringkat subnasional di Indonesia adalah besar. Ini kerana para pelabur politik akan sentiasa ‘menciptakan’ peluang bukan lagi ‘memanfaatkan’ peluang bagi memastikan bahawa elit politik formal menyebelahi kepentingan mereka. Jika demikian halnya, maka politik subnasional di Indonesia dapat dikatakan berwajah muram kalau tidak hendak mengatakan tidak berhasil atau gagal sama sekali kerana perubahan yang diimpikan hanyalah harapan semata.

Kesimpulan

Politik subnasional di Indonesia mengalami goncangan yang dramatik sejak berdirinya negara ini. Ini kerana adanya campur tangan kepentingan elit politik pusat dalam pemerintahan daerah, khususnya pada zaman awal kemerdekaan dan semakin mengukuh pada era rejim Orde Baru. Pun begitu, pada zaman Orde Reformasi ini, politik lokal berjaya menonjolkan semula jati dirinya. Dua hal yang menonjol dari kedinamikan politik lokal di Indonesia. Pertama, politik lokal di Indonesia selalu dikendalikan oleh pusat kerana sumber dayanya yang menggiurkan. Kedua, munculnya *local strongmen* sebagai akibat hal yang disebutkan pertama. Dalam analisis artikel ini, munculnya orang kuat lokal adalah disebabkan oleh dua sumber utama. Pertama, orang kuat lokal memang diletakkan oleh rejim Orde Baru untuk mengawasi dan mengendalikan elit politik subnasional supaya tidak bangkit melawan pemerintah pusat. Keadaan ini menyebabkan politik subnasional di Indonesia sebelum dan sesudah transformasi politik pada tahun 1998 kekal diwarnai oleh peranan para *local strongmen* sehingga membuatnya tidak demokratik, tetapi autokratik.

Peranan mereka dalam autonomi daerah sama ada melalui Pilkada

dan *redistricting* telah mencorakkan politik lokal yang berbeza berbanding dengan masa sebelumnya. Ini kerana pada masa sebelum jatuhnya Orde Baru, orang-orang kuat lokal dikawal dan bahkan ditekan kehadirannya oleh rejim berkuasa. Tekanan terhadap orang kuat di luar proksi kerajaan dilakukan oleh jentera koersif rejim di daerah. Ini kerana kerajaan pusat tidak mahu munculnya pusat-pusat kuasa lain selain kekuasaan pusat di Jakarta. Manakala pada era yang serba terbuka sesudah jatuhnya Soeharto, peranan orang-orang kuat lokal termasuk para bos ekonomi tidak lagi dapat dibendung sebab semua pihak hendak bermain dalam politik. Tujuan mereka satu, iaitu untuk mendapatkan pembahagian kek pembangunan. Akibatnya peralihan dari ‘politik lama’ (yang sentralistik) ke ‘politik baru’ yang polisentrik menghasilkan rejim politik yang autokratik. Mereka yang memiliki kekuatan (*local strongmen*) dan wang (bos ekonomi) adalah pihak-pihak yang paling untung pada masa demokrasi di Indonesia sekarang ini. Tidak hanya itu, analisis artikel ini juga mendapati aktor ‘politik lama’ yang dipelihara di bawah sistem penaungan rejim Orde Baru sebahagian besarnya berjaya menata ulang diri dalam ‘politik baru’ sehingga transformasi politik yang diharapkan bergerak ke arah yang lebih baik pada era Reformasi hanya menjadi ilusi sahaja.

Nota Akhir

1. Bos atau elit ekonomi di Filipina berangkat dari perpaduan antara 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 antaranya adalah keluarga Lacson dan Montelibanos dari Provinsi Negros, Osmeos dan Duranos dari Cebu, dan Joson dan Diazzez dari Nueva Ecija. Cory Aquino dan Gloria Macapagal Arroyo juga berasal dari keluarga seperti ini.
Selain berasal dari keluarga ‘oligarki lama,’ bos ekonomi yang bermain dikancah 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 parlimen dan kepala daerah. Dan tidak jarang mereka terpilih. Ketika mereka menjadi kepala daerah, wali kota misalnya, maka mereka menjalankan daerahnya seperti daerah kekuasaan peribadi mereka sendiri. Atau, sekiranya para *local strongmen* itu anggota kongres, maka mereka tidak segan membangun mesin politik dan kerajaan usahawan yang merentang di seluruh daerah atau provinsi. Implikasinya, mereka menjadi kelompok ‘oligarki baru’ sebagai pesaing ‘oligarki lama.’ Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini, rujuk Sidel (1999).
2. Merujuk kajian McVey (2000), kehadiran mereka dapat digolongkan

- dalam tiga tahap. Pertama, sebelum 1960. Ada dua keadaan yang mendorong kemunculan *chao pho*, yakni (i) budaya masyarakat yang mendokong jenis pemimpin lelaki yang jantan dan kuat; dan (ii) pengawasan dan kekuasaan pemerintah di peringkat daerah pedalaman yang tidak efektif. Dalam keadaan ini, peranan ‘bapak pelindung’ menjadi sangat permisif sebagai pemain yang menguasai arena politik di tingkat lokal (*middle distance between capital and countryside*). Kedua, antara tahun 1960-an hingga 1973, tatkala momentum datangnya pelabur besar dari AS, rejim militari antikomunis di bawah Jeneral Sarit Thanarat (1958-1963) dan Jeneral Thanom Kittikachorn (1963-1973) memasukkan wilayah perdesaan sebagai sebahagian dari pembangunan infrastruktur. Dalam keadaan ini, ‘bapa pelindung’ menggunakan pengaruhnya untuk ikut dalam proses pembangunan tersebut; dan bahkan kemudian menjadi kepala desa. Ketiga, setelah runtuhnya rejim militari pada tahun 1973, dan berjalannya proses pendemokrasian melalui politik elektoral, mereka mulai beralih ke tingkat nasional. Dalam bahasa lain, setelah tahun 1973 mereka dapat secara sah melakukan aktiviti ekonomi dan politiknya demi kepentingan sendiri mahupun keluarga dan kumpulannya di seluruh negara.
3. Di Nigeria, misalnya, proses pendemokrasian yang cukup panjang (dari tahun 1974 sampai awal tahun 1980-an) mencetuskan kudeta oleh Jeneral Abacha yang tidak sabar dengan proses tersebut, dan kembali memerintah Nigeria dengan cara yang autokratik. Di Peru, pada 5 April 1992, presiden Alberto Fujimori melakukan *self-coup* dengan menyatakan negara dalam keadaan darurat yang disebabkan oleh masalah ekonomi kerana tiadanya pemerintahan yang kuat lagi efektif. Hal ini kemudian mendorongnya membubarkan parlimen serta membangun rejim sivil-militari yang autokratik. Demikian juga halnya dengan transisi demokrasi di Sierra Leone yang gagal pada tahun 1997. Pendemokrasian yang diawali setahun sebelumnya ternyata tidak mampu menciptakan kestabilan politik kerana konflik elit sehingga memicu perang saudara yang berdarah. Rujuk Kay (1996), Emelifeonwu (1999), dan Keen (2005) untuk perbincangan yang lebih dalam mengenai hal di atas.
 4. Meskipun demikian, beberapa ‘kumpulan kecil’ mewarnai kerja etnik di Indonesia. Misalnya, kajian Burhan Magenda (1989) menunjukkan adanya kesinambungan kekuasaan bangsawan di daerah-daerah luar Jawa (Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan) setelah proklamasi. Dalam kajiannya, Burhan menjelaskan korps pegawai negeri sivil di Kementerian 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 membimbangi penyebaran

kekuatan kaum kiri dan kelompok Islam yang mendirikan parti. Realiti ini membentuk kerjasama saling menguntungkan di mana birokrat memerlukan kaum bangsawan untuk mengatur negeri yang dilanda perseteruan etnik dan bangsawan memerlukan perlindungan kaum birokrat untuk menghadapi perlawanan masyarakat di tingkat lokal.

5. Salah satu cara yang paling mudah menggunakan dana negara adalah mengangkat sanak keluarga memangku jawatan penting di pemerintahan. Misalnya, seorang kepala daerah yang memangku jawatan Bupati Poso pada tahun 1980-an telah mengangkat isterinya menjadi Wakil Sekretaris Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (Korpri), sekaligus menjawat Kepala Bagian Kepegawaian Kabupaten Poso. Manakala adik laki-laknya diangkat menjadi Kepala Bagian Pembangunan. Beliau juga menunjuk keluarganya yang lain untuk menjalankan banyak projek infrastruktur di Kabupaten Poso (Aragon 2007:67-68). Intinya sang bupati mengkonstruksi kelembagaan daerah seperti syarikat peribadi sehingga dana pembangunan dengan mudah masuk ke kantongnya melalui pelbagai teknik dan metode yang formal.
6. Dalam konteks ini, rejim Orde Baru berusaha menampilkan kesan adanya proses kapitalisme yang rapi dan yang beroperasi di pasar bebas. Walaupun demikian, *rent-seeking activities* dan *crony capitalism* serta hierarki patrimonial terus memperkukuh diri dan membangun jejaringan 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 juga membolehkan para kroni mendapatkan keuntungan sumber-sumber alam di daerah.
7. Harriss-White (1992) menamakan aktiviti ini sebagai *informal economy*, di mana orang kuat lokal yang dapat memanfaatkan kedekatan dengan pemerintah untuk terus mendapat projek dan kemudahan dari pemerintah. Orang kuat lokal ini juga terus berusaha untuk mengendalikan pimpinan daerah dan parlimen 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, beliau menerangkan 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).*
8. Tiga nama yang disebut-sebut sebagai tokoh organisasi pemuda besar di Medan yang amnya merupakan preman adalah Bangkit Sitepu, ketua cawangan Pemuda Pancasila (PP) Medan, iaitu sebuah organisasi kemasyarakatan preman-formal yang semasa Orde Baru mendapat sokongan pemerintah, bergabung dengan Partai Golkar; Moses Tambunan pemimpin Ikatan Pemuda Karya (IPK) organisasi *onderbouw* Partai Golkar; dan Martius Latuperisa anggota Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) pimpinan Jeneral (bersara) Edi Sudrajat, yang menjadi pemimpin Forum Komunikasi Purnawiaran Putera-Putri ABRI (FKPPI) Medan. Bahasan lebih lanjut mengenai mereka, lihat Ryter (2002) dan Vedi R. Hadiz (2003).
 9. Terdapat banyak keuntungan yang dapat diperoleh dengan terbentuknya daerah autonomi baru. Antaranya ialah terbukanya peluang bagi banyak pihak untuk mengisi kerusi birokrasi termasuk jawatan-jawatan penting untuk menjamin terlaksananya proses pengurusan dan pelayanan awam. Para usahawan juga memetik keuntungan dari polisi *redistricting* ini kerana sirkulasi kewangan mereka menjadi lebih meningkat selari dengan pengembangan aktiviti ekonomi, seperti penyediaan infrastruktur fizikal dan keperluan belanja lainnya. Dari itu semua, yang tidak pernah dirugikan oleh pembentukan daerah autonomi baru adalah elit di semua lapisan. Elit politik misalnya, akan meningkatkan peluang mereka untuk menduduki jawatan politik baru seperti kepala daerah, ketua, dan ahli DPRD. Manakala elit birokrasi akan memperoleh keuntungan dengan semakin terbukanya peluang kenaikan pangkat di daerah autonomi.
 10. Menurut Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff (2010b), evolusi tersebut sudah mulai dilakukan sejak undang-undang autonomi dilaksanakan 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 masa awal terbentuknya Provinsi Banten, beliau menempatkan anaknya (Ratu Atut Chosiyah) sebagai wakil gabenor dari ahli politik lama, Djoko Munandar (dari Partai Persatuan pembangunan). Setelah cukup memahami dinamika politik daerah, maka Ratu Atut kini memegang jawatan sebagai gabenor hingga sekarang ini.

11. Misalnya, ini dapat dilihat dari kedudukan dinasti politik Banten antaranya Ratu Atut (anak kandung Tb. Chasan Chosib) menjadi gabenor Banten 2006-2011 dan 2011-2016; Ratna Komalasari (isteri, ibu tiri Ratu Atut) menjadi anggota DPRD Kota Serang melalui Partai Golkar; Heryani (isteri, ibu tiri Ratu Atut yang lain) menjadi anggota DPRD Kabupaten Pandeglang dengan sokongan Partai Golkar; Khaerul Jaman (anak, adik tiri Ratu Atut) menjadi timbalan Wali Kota Serang untuk period 2009-2014; Ratu Tatu Chasanah (anak, adik kandung Ratu Atut), ketua PMI Provinsi Banten yang menjadi anggota parlimen Provinsi Banten melalui Partai Golkar; Hikmat Tomet (menantu, suami Ratu Atut) anggota DPR RI tempoh 2009-2014 dari Partai Golkar; Aden Abdul Cholik (anak, adik ipar 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 parlimen kota Serang melalui Partai Golkar. Senarai ini belum termasuk mereka yang bekerja di pemerintahan daerah dan dunia usahawan formal mahupun informal. Nama lainnya, rujuk Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff (2010b).

Rujukan

- Amrih Widodo. 2003. Changing the cultural landscape of politics in post-authoritarian Indonesia: the view from Blora, Central Java. Dlm. Edward Aspinall & Greg Fealy (pnyt.). *Local power and politics in Indonesia: decentralisation & democratisation*, 179-193. Singapore: ISEAS.
- Aragon, L.V. 2007. Persaingan elit di Sulawesi Tengah. Dlm. Henk S. Nordholt & Gerry van Klinken (pnyt.). *Politik lokal di Indonesia*, 49-86. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & 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 provinces of the outer islands. Disertasi PhD, Cornell University.
- Chandhoke, N. 1995. *State and civil society: exploration in political theory*. London: Sage Publications.
- Cohen, J-L., & Arato, A. 1992. *Civil society and political theory*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Diamond, L. 1994. Rethinking civil society: toward democratic consolidation. *Journal of Democracy* 5(3): 151-159.
- Emelifeonwu, D.C. 1999. Anatomy of a failed democratic transition: the case of Nigeria. Disertasi PhD, McGill University.
- Escobar, A. & Alvarez, S.E. (pnyt.). 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.
- 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 Publishing.
- Laclau, E. & Mouffe, C. 1985. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso.
- Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff. 2010a. Pilkada and pemekaran daerah dalam demokrasi lokal di Indonesia: local strongmen dan roving bandits. *Jebat* 37: 121-146.
- Leo Agustino & Mohammad Agus Yusoff. 2010b. 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 (pnyt.). *Indonesia beyond Suharto: polity, economy, society, transition*, 71- 105. New York: M.E. Sharpe.
- McCarthy, J.F. 2002. Power and interest on Sumatera's reforest frontier: clientelistic coalitions, illegal logging and conservation in the Alas Valley. *Journal of Southeast Asian Studies* 31(1): 83-102.
- McVey, R. (pnyt.). 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: RoutledgeCurzon.
- 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 (pnyt.). *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 identiti di Kalimantan Barat. Dlm. Henk S. Nordholt & Gerry van Klinken (pnyt.). *Politik lokal di Indonesia*, 461-490. Terj. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & 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 (pnyt.). *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.

Nota Biografi

Mohammad Agus Yusoff memperoleh ijazah sarjana dan Ph.D dalam bidang Sains Politik dari University of Manchester, England. Minat penyelidikan beliau adalah tentang federalisme dan pilhan raya di negara sedang membangun, khususnya Malaysia dan Indonesia. Beliau sekarang ini adalah Profesor Madya di Program Sains Politik, Pusat Pengajian Sejarah, Politik dan Strategi, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia [e-mel: agus_ukm@yahoo.com].

Leo Agustino memperoleh ijazah sarjana dalam bidang Sains Politik dari Universitas Indonesia dan ijazah Ph.D dalam bidang yang sama dari Universiti Kebangsaan Malaysia. Beliau telah menulis puluhan artikel dan buku tentang demokrasi dan pendemokrasian di Indonesia dan Malaysia. Minat penyelidikan beliau adalah tentang demokrasi dan pilihan raya di negara sedang membangun, khususnya di Indonesia dan Malaysia [e-mel: leoagustino@gmail.com].