

Negara Bayangan Cenderung Korupsi, Sisi Gelap Otonomi Daerah

Amalia Syauket^{1*}, Dwiseno Wijanarko¹

Program Studi Ilmu Hukum-Fakultas Hukum, Bhayangkara Jaya University, Indonesia
E-mail: amalia.syauket@dsn.ubharajaya.ac.id. No. HP: +62 878-8942-3562

Abstract: Good Governance is crucial for the attainment of development goals and delivering the promises of democracy. However, it cannot be understood apart from the political regime and the political dynamic within which it exists. Establishing good governance in a traditional democracy such as Indonesia has its additional challenges. Specifically, it attempts to show that currently low quality of governance in provinces across Indonesia might be linked to the existence of shadow state. The shadow state phenomenon is a characteristic of the administration of governance in the post-New Order democratic transition period. Banten Province, led by the Governor of the Ratu Atut Chosiyah, is a perfect example of a shadow state. This paper is the result of a long research on the shadow state phenomenon in Banten, which is not far from Jakarta. The research method uses a qualitative approach using various literature sources with the phenomenological type. To achieve data validation, a continuous triangulation process was carried out. The substance of the material in this paper will try to explain the opportunities and challenges in developing the concept of good governance in the socio-political reality shadowed by a shadow country that is prone to corruption.

Keywords: Good governance; shadow state; corruption

Abstrak: Good Governance sangat penting untuk pencapaian tujuan pembangunan dan memenuhi janji-janji demokrasi. Namun, ini tidak dapat dipahami terlepas dari rezim politik dan dinamika politik di dalamnya. Mendirikan pemerintahan yang baik dalam demokrasi tradisional seperti Indonesia memiliki tantangan tambahan. Secara khusus, ini mencoba untuk menunjukkan bahwa kualitas pemerintahan yang rendah saat ini di provinsi-provinsi di seluruh Indonesia mungkin terkait dengan keberadaan negara bayangan. Fenomena negara bayangan merupakan ciri penyelenggaraan pemerintahan di masa transisi demokrasi pasca Orde Baru. Provinsi Banten yang dipimpin oleh Gubernur Ratu Atut Chosiyah merupakan salah satu contoh negara bayangan yang sempurna. Makalah ini merupakan hasil penelitian panjang tentang fenomena shadow state di Banten yang tidak jauh dari Jakarta. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan berbagai sumber pustaka dengan tipe fenomenologi. Untuk mencapai validasi data, proses triangulasi terus menerus dilakukan. Substansi materi dalam makalah ini akan mencoba menjelaskan peluang dan tantangan dalam mengembangkan konsep good governance dalam realitas sosial politik yang dibayangi negara bayangan yang rawan korupsi.

Kata kunci: Good governance; shadow state; korupsi

PENDAHULUAN

Konsentrasi kekuasaan di tangan sekelompok elit atau yang lebih dikenal dengan Oligarkhi kekuasaan sejak 2006 hingga 2008 menunjukkan adanya praktik oligarki. Hal ini secara umum dibangun di atas berbagai landasan antara lain: ikatan partai, ikatan keluarga, ikatan suku dan ikatan persahabatan Hidayat dan Susilowati (2008). Hal ini berpengaruh pada tata kelola pemerintahan. Good governance secara umum menjelaskan tata kelola pemerintahan dilakukan secara benar dan tepat. Untuk mewujudkan Good governance maka pimpinan yang menjadi ujung tombak (Darmi, Titi. Dkk. 2016).

Temuan penelitian selanjutnya adalah munculnya apa yang disebut dengan shadow state. Poros kekuasaan ini berada di luar struktur formal pemerintahan daerah, namun memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap pemerintahan formal, karena baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan.

Negara bayangan dikuasai oleh gabungan pejabat / birokrat dan aktor non-negara yang tidak memiliki posisi formal, tetapi memiliki keterkaitan langsung dan terkait erat dengan elit otoritas negara. Mereka mengelola urusan pemerintahan dan mengontrol politik negara di belakang layar dan berlangsung secara informal. Aktor non-negara seringkali memanfaatkan - bisa juga menyalahgunakan - kewenangan dan kewenangan stakeholders yang menduduki jabatan pejabat dalam struktur pemerintahan negara Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa shadow state yang bertumpu pada patronase sangat mudah terjerumus ke dalam praktik korupsi. Provinsi Banten yang dipimpin oleh Gubernur Ratu Atut adalah contoh sempurna dari Negara bayangan dimana praktek korupsi disusun dan diatur dalam sistim pemerintahan daerah (Alhumami, 2013).

METODE

Dalam Penulisan artikel ini menggunakan metode penelitian secara kualitatif berdasarkan fenomena yang terkait dengan issue dinasti politik Banten. Dengan mengutamakan data sekunder berdasarkan referensi berupa buku text yang aktual dan sumber internet yang relevan. Selanjutnya, dalam menganalisis secara naratif agar mudah dipahami.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tata Pemerintahan dan Reformasi Birokrasi di Indonesia

Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia telah dikampanyekan sejak lama di Indonesia. Sejak 1998 kampanye diintensifkan seiring dengan bangkitnya gerakan reformasi pada tahun itu. Kampanye ini tidak lepas dari semakin buruknya kinerja birokrasi dan maraknya korupsi akibat tidak profesional, tidak efektif dan tidak efisien. Selain itu birokrasi Indonesia masih irasional, gemuk, tidak netral dan tidak transparan. Berbagai permasalahan tersebut menjadi kendala serius bagi birokrasi yang harus lebih progresif dalam merespon perubahan masyarakat yang terjadi selama ini.

Dalam kenyataannya, birokrasi Indonesia masih menghadapi reformasi kelembagaan dan daya tarik politik yang seringkali menjadikan institusi birokrasi sebagai arena tarik kepentingan partai. Apalagi setelah diterapkannya sistem pemilu multipartai pada 1999. Sejak itu dinamika politik baik di pusat maupun di daerah semakin cepat. Khususnya di daerah, politik lokal cenderung menguat setelah diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001 dan pemilihan kepala daerah langsung pada tahun 2005. Peran politik dari pemegang otoritas sangat penting (Darmi, T & Ekowati, Sri. 2019).

Mengingat konteks pembangunan pemerintahan yang luas, tidak mengherankan jika definisi kata ini menjadi sangat beragam. Setuju dengan Syarif Hidayat dan Abdul Malik (Hidayat dan Gismar, 2000). Fokus tulisan ini lebih menekankan pada konsep pemerintahan dalam konteks perubahan rezim politik pasca reformasi dan konsekuensinya dalam manajemen publik yang dituntut oleh perubahan itu sendiri. Dalam konteks ini, tata kelola atau good governance dalam hal ini adalah proses pemerintahan, dimana patologi birokrasi dan politik seperti korupsi, kolusi dan nepotisme, inefisiensi dan sebagainya dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan dengan tujuan akhir untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam studinya Pierre dan Peters (2000) menyatakan, Good Governance mengacu pada proses dan aspirasi menuju sistem pemerintahan yang erat kaitannya dengan nilai-nilai berikut:

1. Lembaga publik yang efisien, terbuka, transparan (tidak korup) dan akuntabel di semua tingkatan termasuk prosedur pengambilan keputusan yang jelas.
2. Pengelolaan pengelolaan sumber daya manusia, alam, ekonomi, dan keuangan yang efektif dan efisien dan efisien, untuk terbukanya pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

3. Masyarakat demokratis dikelola dengan memperhatikan hak asasi manusia dan prinsip demokrasi.
4. Partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.
5. Penegakan hukum dalam bentuk “Kemampuan untuk menegakkan hak dan kewajiban melalui mekanisme hukum”. Semua nilai tersebut sangat relevan untuk melihat fenomena *good local governance* di Indonesia. Dengan kata lain, birokrasi pemerintahan harus netral dalam politik, tidak diskriminatif, tidak memanfaatkan fasilitas dan akses negara untuk kepentingan perseorangan atau partai politik.

Masih menurut Pierre dan Peters (2000), upaya pembenahan birokrasi mencakup 4 aspek penting, yaitu:

1. Aspek politik (organisasi, pengawasan, kewenangan, kebijakan, netralitas).
2. Aspek kewenangan pemerintah.
3. Aspek administrasi
4. Aspek mentalitas dan budaya.

Terwujudnya otonomi daerah dan pemerintahan yang demokratis tidak hanya terkait dengan pembagian kewenangan kepada Kepala Daerah saja, tetapi juga menekankan pada pentingnya akses masyarakat dalam politik. Pentingnya reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari reformasi birokrasi Indonesia, baik di Pusat maupun di Daerah. Oleh karena itu, reformasi birokrasi menjadi suatu kebutuhan.

Keluarga sebagai tiang penyangga negara bayangan

Selain konsep negara formal, dalam kajian ilmu sosial politik juga terdapat konsep negara bayangan yang memiliki makna peyoratif. Negara bayangan adalah bentuk pemerintahan negara informal - disebut juga dengan pemerintahan swasta - yang beroperasi di luar sistem formal, tetapi memiliki kekuatan besar dalam menentukan arah dan arah negara formal.

Negara bayangan dikelola oleh kombinasi aparat / birokrat dengan aktor non negara yang tidak memiliki jabatan formal, namun memiliki keterkaitan langsung dan berhubungan erat dengan elit penguasa negara. aktor non-negara mengelola urusan pemerintahan dan mengontrolnya dari belakang layar dan berlangsung secara informal. Para manajer negara bayangan membentuk jaringan yang luas, berlapis, dan tak berujung, yang diubah menjadi bentuk piramida. dimana posisi teratas ditempati oleh penguasa klan politik. Negara bayangan tersebut didukung oleh setidaknya 2 kutub, yaitu: patronase dan kekeluargaan yang keduanya menjelma menjadi penyelenggaraan politik kenegaraan.

Istiqomah (2017) berpendapat, Fenomena hubungan Patron-Klien muncul diawali dengan hubungan patronase. Hubungan patronase adalah hubungan pribadi yang penuh emosional antara orang yang mengabdikan dan mengabdikan. Pola hubungan dalam konteks ini adalah individu; antara dua individu; Artinya, patron dan klien, interaksi timbal balik terjadi dengan pertukaran sumber daya (exchange of resources) yang dimiliki masing-masing pihak. Patron memiliki sumber daya berupa kekuasaan, kedudukan atau kedudukan, perlindungan, perhatian dan kasih sayang dan tidak jarang juga berupa sumber daya material (kekayaan harta benda, tanah subur dan uang). Sedangkan klien memiliki sumber daya berupa energi, dukungan dan loyalitas. Hubungan melayani dan melayani juga telah diusahakan oleh berbagai faktor keterikatan seperti atasan dan bawahan, kesetiaan yang sama kepada pihak yang sama atau atas dasar hal lain seperti suku dan keturunan sehingga mempererat hubungan Patron-Klien di lingkungan setempat-lingkungan pemerintah.

Sampai kapan negara bayang-bayang Banten berakhir? Sebagian peneliti, memprediksi bahwa itu akan berakhir pada 2024 atau dengan kata lain selama 22 tahun. Selama ini Dinasti Ratu Atut masih setia menggunakan kendaraan Partai Golkar dalam politik. Seperti yang dijelaskan pada Tabel 1.

Tabel 1. Dinasti Ratu Atut

Ratu Atut Chosiyah		2002-----2005-----2014
		Wagub Gubernur Banten
Adik	Tubagus Haerul Jaman	2007-----2010-----2018-----2024 Wako Serang wakot Serang anggota DPR-RI
Suami (Alm)	Hikmat Tomet	2008-----2013 Anggota Komisi V DPR-RI
Anak	Andika Hazmury	2008-----2014-----2016-----2022 Anggota DPD-RI Anggota DPR-RI Wagub Banten
Adik	Ratu Tatu Chasanah	2009-----2015-----2021 Wabup Serang Bupati Serang
Adik ipar	Airin Rachmi Diany	2010-----2021 Walikota Tangerang Selatan
Ibu tiri	Heryani	2010-----2021 Wabup Pandeglang
Menantu	Adde Rosi Khaerunnisa	2013-----2019-----2024 Wakil Ketua DPRD Banten Anggota DPR RI

Dinasti politik Banten sengaja dibentuk karena adanya tokoh kuat lokal (Local Strongman) dengan keunggulannya dari segi ekonomi, agama, sosial dan politik lokal. Dalam kasus Banten telah terjadi sinergi antara aktor informal - orang kuat lokal dengan aktor formal yang merupakan pemerintah yang dibentuk berdasarkan hubungan kekeluargaan karena keluarga merupakan cikal bakal dinasti politik di Banten.

Keunggulan Tubagus Haji Khasan Sochib diwariskan kepada Tubagus Chaeri Wardana alias Wawan, adik Ratu Atut. Wawan merupakan salah satu aktor intelektual yang sangat berpengaruh yang memanfaatkan posisinya sebagai Ketua Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Provinsi Banten menggantikannya.

Pemberantasan terhadap kecenderungan adanya dinasti politik yang rawan korupsi diawali dengan reformasi parpol, sehingga sistem demokrasi Indonesia menjadi sehat. Hal ini terjadi karena keberadaan dinasti politik di tingkat daerah dan nasional tidak terlepas dari peran partai politik dan regulasi di pemilu. Sedangkan cara cepat pemberantasannya melalui jalur hukum yang terbukti ampuh mencegah berlarut-larutnya dinasti politik di Banten pada khususnya. Menurut Agustino (2011), Keluarga merupakan kelompok biologis sekaligus kelompok sosial yang mempunyai keanggotaan yang relatif tetap. Karena dikaitkan dengan aspek keturunan (darah), perkawinan dan aspek budaya. Kekeluargaan ini terkait dengan perlindungan politik. Dengan menempatkan dan mengangkat keluarga atau kerabat pada posisi yang strategis, maka akan lebih mudah untuk mengontrol dan mengontrol segala sesuatu yang dibutuhkan oleh penguasa. Ini terutama untuk menjaga kesinambungan dan kesinambungan sebuah dinasti politik.

Jika jaringan keluarga sudah terbentuk, mereka akan berusaha menjaga solidaritas antar sesama sehingga keluarga dari kelompok lain tidak bisa mengisi posisi strategis tersebut. Praktik politik keluarga seperti ini sering disebut dengan praktik nepotisme; yang merupakan cikal bakal lahirnya dinasti politik yang mampu mengejar dan mendekorasi (Agustino, 2011). Mereka berpendapat bahwa "loyalitas" adalah sifat yang hanya dimiliki oleh keluarga, kerabat dan kerabat dekat. Mereka sangat berhati-hati menerima orang dari luar lingkungannya yang dapat mengganggu stabilitas dinasti politiknya. Pilar berikutnya adalah pilar bisnis dengan mendistribusikan berbagai proyek (yang ada di semua instansi di daerah) kepada klien pengusaha, keluarga atau kroninya melalui formalitas tender, yang langsung "diuangkan" atau dengan mendapatkan saham emas dari pihak ketiga. Melalui saluran inilah para pejabat kepala daerah dan keluarganya mengumpulkan harta benda, yang biasanya diamankan melalui pihak ketiga yang "aman" dari keluarga, loyalis, dan mitra bisnis. Dengan demikian seorang pejabat atau kepala daerah tampak bersih dan bebas dari pengawasan penegakan hukum (Ida, 2014).

Korupsi di Banten

Terguncang kasus Rasuah, dinasti politik Ratu Atut Chosiyah di Banten masih relatif kuat di Pilkada 2020. Padahal kasus mega korupsi nya bukan main-main, karena tidak

hanya menjeratnya lewat kasus korupsi alat kesehatan, gratifikasi mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Akil Mochtar, dan kasus jual beli jabatan. Adik Atut, Tubagus Chaeri Wardana, juga terlibat kasus korupsi serupa (Patricia, 2020).

Meski diganggu korupsi, elektabilitas keluarga Atut tak tergerus berbagai konstelasi elektoral. Anak pertama Ratu Atut, Andika Hazrumy, merupakan Wakil Gubernur Banten periode 2017-2022. Andika sebelumnya menjabat sebagai anggota DPR RI dari Golkar. Sedangkan istrinya, Ade Rossi Cherunnisa, merupakan anggota legislatif tingkat pusat di Daerah Pemilihan Pandeglang-Lebak.

Kusumaningtyas (2018) menggambarkan Tubagus Chasan Sohib sebagai "oligarki terkuat di Banten". Total aset yang disita dari kasus korupsi Wawan, misalnya, mencapai Rp500 miliar. Kasus Wawan melebihi kasus korupsi mantan Ketua Umum Partai Demokrat Anas Urbaningrum yang mencapai lebih dari Rp117 miliar dan US \$ 5,5 juta. Korupsi Wawan juga melebihi kasus simulator SIM untuk Inspektur Jenderal Polisi Djoko Susilo. Djoko dinilai korup hingga Rp. 54,6 miliar dan US \$ 60 ribu pada periode 2003-2010. Hasil korupsi Wawan juga lebih tinggi dibandingkan kasus pencucian uang mantan Bupati Kutai Kertanegara, Rita Widyasari.

Sedangkan Ratu Atut didakwa korupsi Alat Kesehatan Banten sebesar Rp79,789 miliar, perbuatan Atut dan Wawan dilakukan pada periode Februari 2006 hingga Agustus 2013. Modus korupsi apa yang digunakan oleh Ratu Atut selaku Gubernur Banten? Menurut Direktur Penyidikan dan Advokasi Fitra Ucok Sky Khadafi menjelaskan modus yang dilakukan Dinas Kesehatan Provinsi Banten adalah dengan menaikkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) sebesar 15% dari harga awal. sehingga total kerugian negara akibat mark up 15% mencapai Rp. 16 milyar (Gandung, 2013).

Keluarga Ratu Atut juga mempengaruhi struktur yang lebih rendah, termasuk dalam menentukan proyek di pemerintahan. Sekitar tahun 2011 hingga 2013, terdapat 11 perusahaan yang dipimpin oleh keluarga besar Ratu Atut, bersama 24 perusahaan lainnya yang dijalankan oleh teman dekat Ratu Atut yang memiliki 175 proyek senilai Rp1,148 triliun (Tempo, 2013)

Wawan tampil sebagai aktor intelektual dan menggunakan posisinya sebagai Ketua Kamar Dagang dan Industri Indonesia di Banten untuk menggantikan ayahnya. Pakar politik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Gandung Ismanto, mengatakan Wawan adalah makelar proyek yang menentukan siapa mendapat apa, siapa mengerjakan pekerjaan tertentu, dan siapa menjadi apa di pemerintahan. Tokoh budaya yang setia kepada Tubagus Haji Chasan Sohib (saat masih hidup), kini melanjutkan kesetiiaannya

kepada putranya, Wawan. "Karena mereka mendapatkan fee proyek dari setiap proyek APBD dan APBN di Banten," kata Gandung (Gandung, 2013).

Gandung (2013) berlanjut dalam keluarga besar Chassan Sochib, Wawan memegang peran sentral dalam dinasti kepemimpinan Ratu Atut di Banten. Saat ayahnya masih memerintah Banten, Chassan membangun fondasi budaya untuk mengkonsolidasikan seluruh tokoh budaya di Banten. Konsolidasi itu terus berlangsung hingga kini meski Chassan telah meninggal dunia. Menurut Gandung, saat ini konsolidasi diteruskan ke Wawan. Selain itu, posisinya sebagai Ketua Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) di Provinsi Banten memperkuat posisi keluarga Ratu Atut dalam pemerintahan Banten.

Wawan adalah 'aktor' non-negara yang sebagian besar bertindak lebih kuat daripada penguasa formal di Banten sendiri. Kekuasaannya seringkali melebihi pejabat pemerintah lainnya dengan posisi formal.

SIMPULAN

Praktik yang mementingkan keluarga dan kekerabatan ada di banyak negara, mengarah pada pembentukan dinasti politik yang menyebabkan atau mendorong nepotisme ekonomi dan politik serta korupsi. Bahwa negara bayangan yang bertumpu pada patronase dan kekeluargaan akan mudah tergelincir ke dalam praktik korupsi. Mereka dideportasi menjadi dinasti politik yang cenderung mengkhianati amanah rakyat yang telah memilihnya. mereka tampak bekerja sesuai tuntutan masyarakat dan berlaku untuk kepentingan masyarakat. Namun nyatanya mereka memperjuangkan kejayaan dan kepentingan dinasti mereka, memperkuat dan memperluas kekuatan ekonomi serta mempertahankan kekuatan politik yang menjadi tujuan utama mereka. Terbentuknya negara bayangan yang tadinya diaspora menjadi dinasti politik merupakan sisi gelap dari desentralisasi-otonomi daerah. Sebagai proses transformasi dari rezim terpusat menuju demokrasi.

DAFTAR RUJUKAN

- Agustino, L. (2011) *Sisi Gelap Otonomi Daerah*. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Alhumami, A. (2013) "Korupsi di Negara Bayangan," *Koran Sindo*, hal. 6.
- Darmi, Titi & Ekowati, Sri. (2019). Muhammadiyah Political Role In Increasing Rural Community Economic (The Role Of Institutional Assessment Branch Of Muhammadiyah In Resources Management). International Conference on Democratisation in Southeast Asia (ICDeSA 2019). Atlantis Press. Pp. 231-235
- Darmi, Titi., Suwitri. Sri., & Returan, E.Y. 2016. Good Governance Implementing into Social Assistance Management Known as (Bansos). ICPM 2016 International Conference on Public Management. Atlantis Press. Pp. 308-309

- Gandung, G. (2013) *Pengamat Dinasti Politik Ratu Atut Tak akan Langsung Runtuh*, *Tribun News Jogja*. Tersedia pada: www.jogja.tribunnews.com/2013/10/11/pengamat-dinasti-politik-ratu-atut-tak-akan-langsung-runtuh.
- Hidayat, S. dan Gismar, A. (2000) "Good Governance Vs Shadow State dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah," *Jurnal Penelitian Politik*, 7(1), hal. 23–35.
- Hidayat, S. dan Susilowati, E. (2008) *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca-Pemilukada*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Ida, L. (2014) *Membedah Kejahatan Aktor Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Istiqomah, I. (2017) "Praktik Shadow State dalam Penyelenggaraan Pemerintahan pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh di Kota Tegal," *Journal of Politic and Government Studies*, 6(4), hal. 191–200.
- Kusumaningtyas, A. (2018) "Konstelasi Politik di Tahun Elektoral," *Jurnal Penelitian Politik*, 15(2), hal. 267–288.
- Patricia, A. (2020) *Korupsi Dinasti Ratu Atut dalam Pusaran Sejarah, Mata Mata Politik*. Tersedia pada: www.matamatapolitik.com/korupsi-dinasti-ratu-atut-dalam-pusaran-sejarah-original-in-depth-polling.
- Pierre, J. dan Peters, B. (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Tempo (2013) "Laporan Utama: Harta dan Tahta Klan Banten," *Koran Tempo*, November.