

## Elit Politik Lokal dalam Perubahan Sistem Politik

*Haryanto*<sup>1</sup>

### *Abstract*

*The changing Indonesian political structure since the collapse of New Order Regime in 1998 has brought opportunity for local political elites. This article, using Giddens' theory on structuration discusses how local political elites perceive the new political structure and exploit it in order to get power.*

### **Kata-kata kunci:**

*Elit politik lokal; teori Anthony Giddens; strukturasi.*

### **Pengantar**

Tulisan ini memfokuskan pada bahasan tentang elit politik lokal yang diposisikan sebagai pelaku (*agency*) dalam konteks strukturasi yang dikemukakan Anthony Giddens (1984)<sup>2</sup>. Dalam posisinya sebagai pelaku, elit politik lokal sangat mungkin memperoleh pembatasan (*constraining*) atau pemberdayaan (*enabling*) dari struktur (*structure*). Struktur yang ada terbuka kemungkinan untuk dimaknai secara berbeda oleh elit politik lokal yang berasal dari berbagai kalangan. Elit politik lokal dari kalangan

- 
- 1 Haryanto adalah Staf Pengajar pada Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM Yogyakarta.
  - 2 Uraian detail dapat dilihat pada Bab I "Elements of the Theory of Structuration" (Anthony Giddens, 1984: 1-40). Kajian tentang teori strukturasi dapat pula diketemukan dalam tulisan (i) B. Herry-Priyono 'Anthony Giddens, Suatu Pengantar'. (2002); (ii) George Ritzer dan Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, (2004: 505-546).

tertentu dapat memberi makna struktur yang ada sebagai pembatasan; namun bagi elit politik lokal dari kalangan berbeda struktur tersebut dimaknai sebagai pemberdayaan.

Adapun elit politik lokal yang dimaksud adalah mereka yang menduduki posisi jabatan politik di ranah lokal. Perjalanan sejarah mencatat bahwa posisi mereka sebagai elit politik lokal mengalami 'pasang naik' dan 'pasang surut' paralel dengan perubahan yang terjadi. Mereka yang pada rentang waktu tertentu mengalami pembatasan dari struktur yang ada, berubah nasibnya menjadi mengalami pemberdayaan pada kurun waktu yang lain. Demikian pula ada di antara mereka yang semula mengalami pemberdayaan berubah menjadi mengalami pembatasan dari struktur.

Realitas pentas politik Indonesia menunjukkan, tatkala rezim otoritarian Orde Baru berkuasa, ada sekelompok elit politik lokal yang mengalami pembatasan dari struktur yang ada dan ada pula sejumlah elit politik lokal lainnya yang mengalami pemberdayaan. Tumbangnya pemerintahan Orde Baru menghasilkan kehadiran sistem politik yang bercorak demokrasi memungkinkan terjadinya perubahan pemaknaan struktur yang ada; elit politik lokal yang semula memaknai struktur sebagai pembatasan berubah menjadi pemberdayaan, dan mereka yang tadinya memaknai sebagai pemberdayaan berubah menjadi pembatasan. Tulisan ini membahas posisi elit politik lokal yang mengalami perubahan menyusul tumbangnya rezim otoritarian Orde Baru dari kaca mata strukturasi.

Tulisan ini diawali paparan terjadinya perubahan hubungan antara negara (dalam hal ini pemerintah) dengan elit politik lokal menyusul runtuhnya pemerintahan Orde Baru. Uraian dilanjutkan dengan bahasan ringkas tentang konsep strukturasi sebagaimana dikemukakan Anthony Giddens; bahasan tentang negara dan elit politik lokal dalam konteks strukturasi yang mengulas posisi elit politik lokal sebagai pelaku, apakah mereka memperoleh pembatasan ataukah justru sebaliknya memperoleh pemberdayaan. Uraian dilanjutkan dengan pembahasan tentang elit politik lokal dan mobilisasi etnis, dan diakhiri dengan paparan tentang mobilisasi etnis dan pemekaran wilayah sebagai strategi menyiasati struktur dalam rangka memperoleh dan mempertahankan kekuasaan.

## **Kajian Elit Politik Lokal**

Sejatinya studi yang berkaitan dengan elit lokal telah dilakukan oleh beberapa kalangan, antara lain dilakukan oleh Abdur Rozaki (2004)<sup>3</sup> dan Abdul Hamid (2006)<sup>4</sup>. Studi tersebut memfokuskan pada peran yang dilakukan oleh elit lokal di tengah masyarakat, dan hubungan 'patronage' yang tercipta dalam kaitannya antara elit dengan massa. Studi tersebut juga menunjukkan hadirnya kekuasaan oligarkhis yang terbangun pada diri elit lokal yang sedemikian kokoh sehingga sulit untuk dikontrol oleh massa.

Menyusul tumbangya rezim Orde Baru pada bulan Mei 1998, sistem politik mengalami perubahan dan era reformasi memberi peluang bagi berlangsungnya demokratisasi di Indonesia. Proses demokratisasi yang salah satunya terejawantahkan penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah membawa dampak yang mengguncang keberadaan dan peran elit politik lokal yang telah mapan sepanjang rezim Orde Baru berkuasa. Di era demokratisasi dan desentralisasi untuk mempertahankan dan mempertahankan posisi sebagai elit politik lokal harus dilakukan melalui proses kompetisi yang relatif ketat di antara individu-individu yang mengincar posisi tersebut. Hal ini tidak terjadi pada saat rezim Orde Baru berkuasa, di mana peran negara sedemikian dominan, kemunculan dan peran elit politik lokal tidak bebas dari campur tangan pemerintah.

Pada era otoritarian Orde Baru elit politik lokal lebih sering memainkan peran untuk mewujudkan kepentingan pemerintah pusat ketimbang merealisasikan kepentingan dan kebutuhan daerah. Elit politik lokal cenderung melakukan peran sebagai perpanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah pusat, untuk mengkooptasi masyarakat

---

3 Abdur Rozaki (2004) mendeskripsikan tentang kemunculan dan peran seorang 'Blater' sebagai elit lokal di Madura. Blater adalah seseorang yang dipandang sebagai 'jagoan', dan proses kemunculan serta upayanya untuk meraih kekuasaan tidak lepas dari relasi yang dibangun dengan Kyai.

4 Abdul Hamid (2006) menyatakan bahwa Jawara adalah elit lokal di Banten; dan kemunculan seorang Jawara karena kedigdayaan yang dimiliki dan kemampuan memupuk dukungan masyarakat yang dipupuk melalui cara membangun relasi dengan Kyai.

(Antlov.1994:73)<sup>5</sup>. Untuk mewujudkan kepentingan tersebut, negara sangat berkepentingan dalam hal memilih dan menentukan peran yang diemban oleh elit politik lokal.

Keadaan tersebut di atas mengindikasikan bahwa sepanjang rezim Orde Baru mengendalikan roda pemerintahan, keberadaan dan peran elit politik lokal lebih banyak ditopang dan tergantung pada negara. Hal ini dapat berlangsung karena negara yang direpresentasikan oleh pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Besarnya kekuasaan tersebut, salah satunya ditandai dengan kuat dan dominannya peran Kantor Kepresidenan, menjadikan segala urusan penyelenggaraan pemerintah sangat tergantung pada pemerintah pusat (Gaffar,1999:150-152)<sup>6</sup>.

Runtuhnya rezim otoritarian Orde Baru pada tahun 1998 menandai mulainya perubahan peta politik Indonesia, dan dapat dibaca sebagai titik awal pelemahan peran negara di satu sisi dan menguatnya kontrol masyarakat pada sisi yang lain. Seiring berlangsungnya perubahan peta politik tersebut, keberadaan dan peran elit politik lokal tidak lagi sepenuhnya ditopang dan tergantung negara. Di era demokratisasi mereka mempunyai kesempatan untuk tidak lagi berperan sebagai perpanjangan tangan negara (pemerintah pusat).

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, menarik untuk mencermati keberadaan dan peran elit politik lokal. Tumbangnya rezim Orde Baru menghadirkan ruang yang lebih luas bagi elit politik lokal untuk mengekspresikan keberadaan dan perannya yang sebelumnya terkungkung dominasi pemerintah. Melemahnya peran negara yang diikuti dengan berkembangnya situasi kondusif bagi demokratisasi, menjadikan elit politik lokal berupaya secara mandiri untuk tetap dapat 'survive'. Elit politik

---

5 Hans Antlov (1994: 73) menggambarkan kuatnya sentralisasi pada era itu tampak pada para pemimpin lokal yang cenderung memainkan peran sebagai perpanjangan tangan Negara (Pemerintah Pusat) dan bahkan melakukan kooptasi terhadap masyarakat. Antlov bahkan menyatakan, "*The commitment and tasks of leaders have changed, from being oriented to the wants and needs of the local population, to managing the priorities of the New Order. In this way, leaders have become officials.*"

6 Kondisi politik di era Orde Baru dilukiskan oleh Afan Gaffar (1999: 150-152) bahwa besarnya kekuasaan Pemerintah Pusat, yang salah satunya ditandai dengan kuat dan dominannya Kantor Kepresidenan, menjadikan segala urusan penyelenggaraan pemerintahan sangat tergantung pada Pusat.

lokal harus mampu membangun pijakan baru sebagai basis kekuasaannya untuk menopang posisinya, hal ini karena mereka tidak mungkin lagi menyandarkan diri pada negara yang semakin lemah kontrolnya.

Atas dasar uraian tersebut di atas dapat dinyatakan bahwa keberadaan dan peran elit politik lokal tidak bisa lepas dari pengaruh perubahan yang terjadi pada sistem politik yang melingkupinya. Perubahan yang terjadi pada sistem politik membawa pengaruh selain terhadap hubungan antara elit dengan massa, juga terhadap hubungan antara elit dengan negara. Perubahan yang berlangsung menjadikan massa tidak lagi sebagai obyek yang pasif dalam hubungannya dengan elit. Demikian pula elit untuk mempertahankan posisinya tidak bisa hanya dengan menyandarkan pada negara (pemerintah), tetapi harus mampu melakukan kalkulasi taktis untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, dapat pula dinyatakan bahwa di kalangan internal elit berlangsung dinamika, di mana masing-masing individu elit saling bersaing untuk mempertahankan posisi dan peranannya. Oleh karena itu, dengan terjadinya perubahan sistem politik, elit politik lokal harus mampu menyusun strategi untuk bisa meraih dan mempertahankan posisi dan perannya.

## Strukturasi

Konsep strukturasi yang dikemukakan Anthony Giddens (1984)<sup>7</sup> dapat dipergunakan sebagai acuan yang melandasi analisis terhadap 'pasang naik' dan 'pasang surut' elit politik lokal. Lebih tepatnya, konsep tersebut dipinjam untuk menjelaskan hubungan antara elit politik lokal yang diposisikan sebagai pelaku (*agency*) dengan struktur (*structure*) yang oleh Giddens dikonseptualisasikan sebagai aturan (*rules*) dan sumber daya (*resources*). Struktur dinyatakan oleh Giddens selain dapat membatasi atau mengekang (*constraining*), dapat pula memberdayakan (*enabling*) pelaku. Pembatasan ataupun pemberdayaan struktur tersebut dapat dilakukan oleh negara karena kewenangan yang melekat pada dirinya.

---

7 Bahasan selanjutnya tentang hubungan antara pelaku (*agency*) dengan struktur (*structure*) didasarkan pada Anthony Giddens (1984: 1-40); uraian tentang hal tersebut dapat pula dilihat pada (i) B. Herry-Priyono (2002), dan (ii) George Ritzer dan Douglas J. Goodman (2004: 505-546). Konsep strukturasi dalam penerapannya, antara lain, dapat disimak dalam studi tentang Pelembagaan Partisipatoris dan Pemihakan Pada Orang Miskin di Kota Blitar Tahun 1999-2006 (Batara-Goa, 2007).

Sebagaimana diungkapkan dalam teori strukturasi, Giddens menyatakan bahwa ada hubungan antara pelaku dan struktur, di mana hubungan antara keduanya berupa relasi dualitas. Dalam hubungan dualitas, bukan dualisme, termaktub pengertian bahwa antara pelaku dan struktur tidak terpisahkan; di antara keduanya terjadi hubungan saling mempengaruhi. Hubungan antara pelaku dengan struktur dapat dipahami melalui praktik sosial; di mana praktik sosial itu sendiri merupakan kejadian atau kebiasaan sehari-hari hasil interaksi antara struktur dengan pelaku. Hubungan tersebut dipengaruhi kesadaran praktis (*practical consciousness*) dan kesadaran diskursif (*discursive consciousness*) dari pelaku<sup>8</sup>. Melalui kesadaran praktis pelaku, struktur dapat memenjarakan atau membatasi pelaku dengan cara memaksa untuk melakukan rutinisasi tindakan (sebagai kebiasaan sehari-hari). Sebaliknya dengan kesadaran diskursif yang dimilikinya, pelaku berupaya merubah struktur melalui praktik sosial baru dengan melakukan de-rutinisasi tindakan.

Giddens yang menyatakan bahwa struktur merupakan aturan (*rules*) dan sumber daya (*resources*) dapat terbentuk dari dan membentuk perulangan praktik sosial dipahami sebagai faktor yang tidak hanya bersifat membatasi atau mengekang tetapi juga bersifat memberdayakan pelaku. Namun pada sisi lain, pelaku yang merupakan aktor dapat pula mempengaruhi struktur, dalam arti tidak harus selalu tunduk kepada struktur.

Lebih lanjut Giddens menyebutkan bahwa ada tiga gugus struktur, yakni signifikasi (*signification*), dominasi (*domination*), dan legitimasi (*legitimation*). Struktur signifikasi menunjuk pada pemaknaan atau simbolik, penyebutan, dan wacana; gugus struktur dominasi menunjuk pada penguasaan baik atas orang maupun barang; dan gugus struktur legitimasi menunjuk pada peraturan normatif yang tampak pada aturan hukum. Ketiga gugus struktur tersebut selain dapat membatasi, dapat pula memberdayakan pelaku.

---

8 Giddens membedakan tiga dimensi internal pelaku, yaitu motivasi tak sadar (*unconscious motives*), kesadaran praktis (*practical consciousness*), dan kesadaran diskursif (*discursive consciousness*). 'Motivasi tak sadar' menyangkut keinginan atau kebutuhan yang berpotensi mengarahkan tindakan, tetapi bukan tindakan itu sendiri. 'Kesadaran praktis' menunjuk pada gugus pengetahuan praktis yang tidak selalu bisa diurai. 'Kesadaran diskursif' mengacu pada kapasitas merefleksikan dan memberi penjelasan rinci serta eksplisit atas tindakan (lihat B. Herry Priyono, 2002: 28-29).

Sementara itu, dalam pandangan konsep strukturasi, pelaku dilihat bukan sebagai sosok yang pasif. Pelaku dengan kreativitas yang dimilikinya mampu melakukan tindakan untuk melepaskan diri dari jeratan struktur yang melingkupinya. Pelaku bahkan mempunyai peluang menyiasati untuk membentuk struktur (baru) dengan melakukan de-rutinasasi tindakan guna memberi keuntungan baginya.

### **Negara dan Elit Lokal dalam Konsep Strukturasi**

Struktur, sebagaimana diungkapkan Giddens di atas, selain dapat membatasi (*constraining*) dapat pula memberdayakan (*enabling*) pelaku (*agency*). Dikarenakan struktur dimaknai sebagai aturan (*rules*) dan sumber daya (*resources*), maka struktur dapat 'diatur' atau 'dikendalikan' oleh negara. Adapun artinya, negara (dalam hal ini pemerintah) dengan kewenangan yang dimilikinya dapat menjadikan struktur sebagai sesuatu hal yang membatasi atau memberdayakan pelaku.

Apabila negara dengan kewenangannya dapat 'mengatur' atau 'mengendalikan' struktur, maka elit politik lokal diposisikan sebagai pelaku atau '*agency*' yang keberadaannya dipengaruhi oleh struktur. Struktur dinyatakan membatasi elit politik lokal, apabila negara bertindak sedemikian rupa sehingga aturan dan sumber daya yang ada akan membatasi atau mengekang ruang gerak elit politik lokal. Sebaliknya, struktur dinyatakan memberdayakan elit politik lokal, apabila aturan dan sumber daya yang dikendalikan negara membuka peluang atau memberdayakan elit politik lokal untuk memperoleh kemudahan atau keuntungan bagi dirinya.

Dalam konteks hubungannya dengan elit politik lokal sebagai pelaku, tindakan yang dilakukan negara dalam mengendalikan struktur sangat mungkin akan menjadikan struktur tersebut membatasi atau mengekang bagi elit politik lokal dari etnis tertentu, namun tindakan yang sama akan menjadikan struktur cenderung memberdayakan bagi elit politik lokal dari etnis yang lainnya. Hal ini dimungkinkan karena '*constraining*' ataupun '*enabling*'-nya struktur bagi '*agency*' dipengaruhi pula oleh kondisi dan kepentingan pelaku.

Sebagai ilustrasi dalam sistem politik yang bercorak otoritarian sentralistis, wacana sentralisasi dan stabilitas (gugus struktur signifikansi), kuatnya kontrol pemerintah pusat dalam pembuatan dan pelaksanaan

kebijakan (gugus struktur dominasi), dan keleluasaan pemerintah pusat memberi 'reward' dan 'sanksi' (gugus struktur legitimasi) kesemuanya dapat dikendalikan oleh negara; ternyata ketiga gugus struktur tersebut dapat dimaknai sebagai pembatasan atau pengekangan oleh elit politik lokal dari etnis tertentu, tetapi dapat pula dimaknai sebagai pemberdayaan bagi elit politik lokal dari etnis yang lainnya.

Melanjutkan ilustrasi di atas, sebagai contoh, elit politik lokal tertentu yang berasal dari etnis kecil tetapi mempunyai kemampuan atau kapasitas unggul, akan cenderung memaknai struktur yang ada relatif memberdayakan mereka. Adapun alasannya karena negara dengan pemerintahan yang bercorak otoritarian sentralistis dan menekankan pada stabilitas akan lebih mempertimbangkan kemampuan atau kapasitas mereka, dan hal ini jelas memberi keuntungan atau peluang bagi elit politik lokal dari etnis kecil tetapi berkemampuan. Sementara itu, ilustrasi tersebut dimaknai bahwa struktur yang ada relatif mengekang atau membatasi bagi elit politik lokal yang tidak mempunyai kemampuan atau kapasitas yang memadai walaupun mereka berasal dari etnis besar<sup>9</sup>.

Struktur yang dimaknai sebagai aturan dan sumber daya dapat mempengaruhi elit politik lokal sebagai pelaku dalam bentuk pembatasan ataupun pemberdayaan; namun di sisi lain elit politik lokal dengan kreativitas yang dimilikinya dapat menyiasati sebagai upaya mempengaruhi struktur yang ada. Hal ini selaras dengan pernyataan Giddens di atas bahwa hubungan antara pelaku dengan struktur bersifat dualitas atau timbal balik. Persoalannya adalah terletak pada elit politik lokal itu sendiri, apakah yang bersangkutan mampu atau tidak menciptakan kreativitas guna menyiasati struktur yang ada.

Berkaitan dengan adanya peluang bagi pelaku untuk menyiasati struktur, maka elit politik lokal dalam posisinya sebagai pelaku harus mampu memanfaatkan segenap potensi yang dipunyai dan mempertimbangkan kondisi lingkungan yang melingkupinya. Perubahan yang terjadi pada sistem politik, misalnya dari otoritarian sentralistis menjadi demokrasi

---

9 Diduga bahwa pada periode Orde Baru, dengan karakternya yang otoritarian sentralistis, lebih memberi kesempatan kepada elit politik lokal dari etnis kecil untuk tampil memimpin daerah dari pada mereka yang berasal dari etnis besar tetapi tidak berkemampuan. Diduga mengapa mereka dari etnis kecil yang dipilih karena hal tersebut akan menjadikan rezim relatif mudah mengendalikannya.



desentralistis, akan mempengaruhi negara dalam mengendalikan struktur. Perubahan yang terjadi pada struktur membawa pengaruh pada pelaku; adapun artinya ada perubahan pemaknaan struktur oleh pelaku dari pembatasan atau pengekangan menjadi pemberdayaan, ataupun bisa pula sebaliknya. Pelaku yang tadinya memaknai struktur sebagai pemberdayaan dan memberikan keuntungan padanya, akan berupaya menyasiasi agar perubahan struktur yang tidak lagi memberdayakan akan tetap dapat memberi keuntungan. Dalam konteks elit politik lokal yang tidak lagi diberdayakan oleh struktur, elit politik lokal tersebut akan berupaya menyasiasi agar perubahan struktur tidak merugikan mereka. Paling tidak elit politik lokal dengan kemampuannya akan berupaya agar posisinya tetap seperti semula dalam arti tidak dirugikan oleh perubahan struktur yang menjadi pengekat baginya.

### **Elit Politik Lokal dan Mobilisasi Etnis**

Membahas keberadaan elit pada hakekatnya membahas fihak yang mempunyai kewenangan, dan keberadaan mereka yang mempunyai kewenangan hanya akan bermakna manakala dihadapkan pada fihak yang tidak memiliki kewenangan. Elit sebagai kelas yang berkuasa mempunyai kewenangan lebih besar dibandingkan dengan tidak adanya, atau sedemikian kecilnya, kewenangan yang melekat pada massa sebagai kelas atau fihak yang dikuasai.

Dalam tulisan ini, sebagaimana disinggung di atas, elit politik lokal merujuk pada individu-individu yang menduduki posisi jabatan politik di ranah lokal<sup>10</sup>. Seorang individu dapat meraih dan menduduki posisi jabatan tersebut apabila yang bersangkutan mempunyai sumber daya sebagai basis dan mampu mengoptimalkannya sehingga pada gilirannya mengantarkannya sebagai elit politik lokal. Berkaitan dengan

---

10 Pemahaman tentang elit politik lokal didasarkan pada pengertian elit sebagai individu-individu yang menduduki posisi komando pada puncak pranata-pranata utama yang ada di masyarakat; dan karena kedudukannya itu maka elit dapat mengambil keputusan yang megikat seluruh anggota masyarakat (C. Wright Mills, dalam Doyle Paul Johnson, 1986: 172-182).

sumber daya<sup>11</sup> sebagai basis untuk meraih kekuasaan; ditengarai bahwa di tengah masyarakat yang sedang berkembang, seperti Indonesia, sumber daya yang berkaitan dengan nilai primordial relatif menonjol. Adapun maknanya, sumber daya ini relatif signifikan sebagai basis untuk meraih kekuasaan.

Pada umumnya sumber daya yang berkaitan dengan nilai primordial sulit untuk lepas dari isu etnisitas<sup>12</sup> terutama di masyarakat sedang berkembang yang memiliki keberagaman etnis. Apabila pengertian etnis merujuk pada kumpulan orang, dan pemaknaan etnisitas mengacu pada konsep relasional yang mendasarkan pada pengkategorian kumpulan orang yang membentuk dan dibentuk kolektivitas; maka sumber daya yang berwujud etnisitas terejawantahkan dalam bentuk jalinan relasional antar kelompok orang yang didasarkan pada persamaan di antara mereka. Kelompok-kelompok tersebut mempunyai kepentingan yang sama dan solidaritas yang kuat karena dilandasi asal usul dan keturunan yang sama. Atau dengan perkataan lain mereka disatukan dalam ikatan primordial.

Di masyarakat yang memiliki keberagaman etnis tinggi, ikatan primordial etnisitas dapat dimanfaatkan secara optimal sebagai sumber daya oleh seseorang yang berupaya merebut posisi jabatan sebagai elit politik di ranah lokal. Hal ini karena dalam masyarakat tersebut tingkat

---

11 Sumber kekuasaan ada beberapa jenis, yakni sumber daya yang berkaitan dengan (a) nilai primordial, (b) sesuatu yang dianggap suci, (c) kharisma atau daya tarik pribadi, (d) kepemilikan instrumen, seperti keahlian atau ketrampilan, dan (e) legalitas (Charls F. Andrain, 1992: 86-87).

12 Etnis dapat dipahami sebagai sekumpulan orang (penduduk) yang berasal dari keturunan sama, mempunyai latar belakang sejarah dan budaya sama, dan bertempat tinggal dalam kelompok pada teritori tertentu; mereka mempunyai solidaritas kelompok yang kuat dan mempunyai kesadaran terhadap kepentingan bersama. Sementara itu, etnisitas mengacu bukan pada 'property' kelompok, namun lebih merujuk pada aspek yang berhubungan atau berkaitan dengan etnis. Etnisitas merujuk pada konsep relasional yang mendasarkan pada pengkategorian kumpulan orang yang membentuk dan dibentuk oleh kolektivitas. Perihal etnis dan etnisitas dapat dilihat antara lain pada (i) William Petersen, Michael Novak dan Philip Gleason, *Concepts of Ethnicity*, The Belknap Press of Harvard University Press, Massachusetts, 1982; (ii) Montserrat Guibernau and John Rex, *The Ethnicity*, Blackwell Publishers Inc., Malden MA, 1999; (iii) John Hutchinson and Anthony D. Smith, *Ethnicity*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

kompetisi untuk meraih kekuasaan juga tinggi. Keadaan ini selaras dengan pendapat yang dikemukakan oleh Rabushka dan Shepsle, sebagaimana dikutip Nasikun (dalam A.E Priyono, Stanley Adi Prasetyo, Olle Tornquist, 2003: 6), yang menyatakan bahwa dalam masyarakat plural, politik kompetitif secara mendasar dicirikan oleh politik etnis.

Pengoptimalan ikatan primordial etnisitas tersebut dapat dilakukan, antara lain, melalui upaya memobilisasi kelompok etnis. Mobilisasi etnis dapat dijadikan salah satu strategi meraih dukungan massa yang dapat menghantarkan kekuasaan dalam genggamannya. Mobilisasi etnis sebagai strategi dapat dilakukan melalui berbagai cara atau teknik, antara lain lewat upaya pemekaran wilayah atau daerah<sup>13</sup>. Upaya pemekaran wilayah sebagai salah satu strategi meraih kekuasaan akan dibahas dalam konteks konsep yang diajukan oleh Anthony Giddens tentang strukturasi.

### **Mobilisasi Etnis dan Pemekaran Wilayah sebagai Strategi Menyiasati Struktur**

Perubahan yang terjadi dalam relasi kekuasaan akan membawa perubahan pada cara bagaimana kelompok (dalam hal ini kelompok etnis) memaknai dirinya dan hubungannya dengan kelompok-kelompok lainnya (Harold R. Isaacs:1997,41). Dengan demikian perubahan relasi kekuasaan dapat pula membawa dampak pada elit politik lokal. Elit politik lokal dari etnis tertentu yang selama ini dibatasi atau dikekang oleh struktur, dengan adanya perubahan relasi kekuasaan sangat mungkin akan memperoleh peluang atau diberdayakan oleh struktur. Atau sebaliknya, elit politik lokal yang selama ini memperoleh peluang atau diberdayakan, dengan adanya perubahan tersebut akan dibatasi atau dikekang oleh struktur.

Sebagaimana diungkap di awal tulisan ini bahwa dalam bingkai sistem politik yang otoritarian sentralistis, negara (dalam hal ini pemerintah) dapat dinyatakan sepenuhnya mengatur atau mengendalikan struktur.

---

13 Selain melalui upaya pemekaran wilayah atau daerah, berbagai cara atau teknik dapat dilakukan untuk mobilisasi etnis, antara lain melalui upaya pemberian hadiah (*gift*) sesuai dengan tradisi dari kelompok etnis yang bersangkutan, upaya melakukan 'framing' isu tertentu seperti: isu 'putra daerah' atau 'etnis asli' yang relatif mudah diterapkan.

Pada era sistem politik tersebut struktur, yang dimaknai sebagai aturan ataupun sumber daya yang tersedia, sepenuhnya berada di bawah kendali negara. Kungkungan atmosphere seperti ini ternyata dapat dimaknai sebagai pemberdayaan yang memberi keuntungan bagi elit politik lokal dari etnis tertentu; yakni mereka yang menjadi elit politik melalui proses penunjukan, bukan melalui proses pemilihan warga masyarakat. Terjadinya perubahan sistem politik menjadi demokrasi desentralistis, membawa dampak perubahan struktur yang ada. Struktur yang baru membuka peluang adanya kompetisi terbuka melalui proses pemilihan untuk meraih kekuasaan. Bahkan lebih jauh dapat dinyatakan bahwa dalam sistem politik yang baru, tiga gugus struktur mengalami perubahan di mana wacana sentralisasi mulai meredup dan sebagai pengganti muncul wacana desentralisasi (gugus struktur signifikasi), kendali yang semula secara ketat diterapkan pemerintah pusat mengalami perubahan dengan kehadiran pemerintah lokal yang tidak sepenuhnya dikontrol dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan (gugus struktur dominasi), dan dalam hal memberi 'reward' dan 'sanksi' tidak lagi sepenuhnya ada di tangan pemerintah pusat, namun keleluasaan untuk melakukan hal tersebut ada dalam genggamannya pemerintah daerah (gugus struktur legitimasi).

Sudah barang tentu adanya perubahan tersebut disikapi oleh elit politik lokal sebagai pelaku dengan menyiasatinya agar struktur tidak menjadi pengekan yang membatasi bagi mereka. Apabila sebelum terjadi perubahan, struktur yang ada dimaknai memberdayakan bagi elit politik lokal dari etnis tertentu; maka dengan terjadinya perubahan mereka memaknai struktur yang baru sebagai pembatas atau pengekan dalam hal meraih kekuasaan. Untuk merespon perubahan tersebut elit politik lokal yang dibatasi atau dikekang oleh struktur yang baru harus menyusun strategi guna memperoleh dan mempertahankan kekuasaan.

Salah satu strategi mobilisasi kelompok etnis dilakukan melalui upaya pemekaran wilayah<sup>14</sup>. Pemekaran wilayah marak seiring terbukanya sistem politik dengan dilaksanakannya prinsip-prinsip demokrasi dan desentralisasi. Diterapkannya prinsip-prinsip ini membawa dampak, antara lain, dalam wujud semakin besar kewenangan yang melekat pada pemerintah daerah. Besarnya kewenangan tersebut menjadi salah satu

---

<sup>14</sup> Salah satu argumentasi dilakukan pemekaran wilayah adalah bermotif etnisitas (R.Alam Surya Putra, 2006).

pemicu bagi kecenderungan terbentuknya pemerintah daerah yang baru melalui proses pemekaran. Dengan kewenangan yang relatif besar dan dilandasi argumen demi peningkatan kualitas pelayanan publik, maka perlu dilakukan pemekaran wilayah untuk membentuk pemerintah daerah baru. Namun di balik argumen tersebut ditengarai bahwa pembentukan pemerintah daerah baru akan memberi peluang yang lebih besar bagi mereka yang memburu kekuasaan. Terbentuknya pemerintah daerah baru melalui proses pemekaran membawa konsekwensi bertambahnya jumlah posisi jabatan, baik politis maupun birokratis, di tingkat lokal. Adanya tambahan jumlah posisi jabatan tersebut tentu saja memberi peluang lebih besar bagi mereka yang berkompetisi memperebutkan kekuasaan untuk menduduki jabatan tersebut, walaupun kandidat yang bersaing untuk memperebutkannya juga dimungkinkan bertambah jumlahnya.

Dalam kaitannya dengan etnisitas, pembentukan pemerintah daerah baru melalui proses pemekaran wilayah ternyata mempunyai kaitan yang relatif erat dengan isu primordial. Sehubungan dengan isu tersebut, upaya pemekaran wilayah pemerintahan tidak jarang dikaitkan dengan isu putra daerah. Hal ini biasanya terjadi pada kasus di mana pemekaran wilayah terjadi di wilayah yang relatif kental warna etnisitasnya. Pada kasus pemekaran wilayah yang dilakukan atas dasar alasan etnisitas, isu putra daerah biasanya dimunculkan oleh kelompok etnis yang mengusulkan pemekaran wilayah. Dihembuskan wacana bahwa yang paling layak dan tepat menjadi pejabat politik di wilayah pemekaran adalah mereka yang berpredikat putra daerah, dan mereka sebagai putra daerah harus menjadi tuan rumah di wilayah sendiri. Sebagai ilustrasi kasus yang terjadi di Meybrat, Provinsi Papua Barat, menunjukkan hal tersebut<sup>15</sup>. Mobilisasi massa menuntut pembentukan Meybrat sebagai kabupaten sendiri relatif mudah terwujud karena tokoh-tokoh etnis Meybrat selalu mendengungkan isu bahwa orang Meybrat harus menjadi tuan rumah di tanah sendiri, dan untuk mewujudkannya jabatan-jabatan yang ada pada pemerintahan baru harus diisi oleh orang Meybrat sebagai putra daerah.

---

<sup>15</sup> Kasus pemekaran Meybrat menjadi kabupaten sendiri merupakan salah satu contoh yang menggambarkan keeratan kaitan antara pemekaran wilayah dengan isu primordial. Kabupaten Meybrat di Provinsi Papua Barat berdiri melalui proses pemekaran wilayah pada tahun 2008.

Atas dasar uraian di atas dapat dinyatakan bahwa isu etnisitas dan putra daerah dapat dikemas melalui upaya pemekaran wilayah pemerintahan sebagai salah satu strategi bagi elit politik lokal untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan dalam genggamannya. Hal ini berangkat dari argumentasi bahwa dengan mengangkat kekentalan isu etnisitas dan putra daerah diharapkan dapat menangkal kehadiran kompetitor atau pesaing dari etnis lain untuk memperebutkan posisi elit politik.

Dalam kaitannya dengan konsep strukturasi, upaya pembentukan pemerintah baru melalui proses pemekaran wilayah dijadikan strategi yang ditempuh oleh elit politik lokal karena dengan terbentuknya pemerintah daerah baru akan menciptakan posisi jabatan politik baru pula. Hadirnya jabatan-jabatan politik baru pada pemerintah daerah hasil pemekaran dapat dimaknai memberi peluang yang lebih besar bagi mereka yang memburu kekuasaan untuk memperolehnya. Hadirnya jabatan politik baru tersebut dapat diraih melalui kompetisi yang relatif ketat di antara mereka; dan untuk memenangkan kompetisi ditempuh cara mobilisasi massa dengan mengedepankan isu primordial etnisitas. Mobilisasi massa atas dasar isu primordial yang dikaitkan isu putra daerah dapat dibaca sebagai upaya untuk menutup peluang bagi kompetitor yang tidak berasal dari etnis yang mengusung usulan pemekaran membentuk pemerintah daerah baru. Strategi ini merupakan upaya yang ditempuh elit politik lokal agar tetap berada pada posisinya sebagai penggenggam kekuasaan di ranah lokal.

Di lihat dari sisi hubungan yang berlangsung antara struktur yang ada di era paska Orde Baru dengan elit politik lokal sebagai pelaku menunjukkan adanya hubungan yang saling mempengaruhi. Hubungan dualitas sebagaimana diungkap Giddens ditunjukkan tak terpisahkannya antara elit politik lokal sebagai pelaku dan struktur yang ada. Struktur yang ada di era reformasi mempengaruhi tindakan elit politik lokal dalam konteks memberi peluang berkompetisi untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan. Demikian pula elit politik lokal, sebagai pelaku, berupaya menunjukkan kreativitasnya untuk mempengaruhi struktur melalui upaya penyiasatan agar memperoleh kemenangan dalam kompetisi perebutan kekuasaan.

Struktur yang ada sekarang ini tidak tertutup kemungkinan dimaknai sebagai pembatasan ataupun sebagai pemberdayaan tergantung

pada pemaknaan yang diberikan elit politik lokal yang berasal dari beragam etnis yang berlainan. Bagi elit politik lokal yang memaknai struktur baru, yang mensyaratkan adanya kompetisi untuk menjadi elit politik, sebagai pembatasan untuk memperoleh kekuasaan; maka struktur tersebut harus disiasati agar tidak membatasi atau mengekang tetapi justru dapat memberdayakan atau memberi peluang memperoleh kekuasaan. Salah satu strategi yang ditempuh elit politik lokal adalah pemekaran wilayah pemerintahan.

## **Penutup**

Pada rentang waktu tertentu pelaku dapat mengalami pembatasan, namun pada rentang waktu yang lain pelaku yang sama dapat pula mengalami pemberdayaan dari struktur yang ada. Pelaku yang mengalami pembatasan akan berupaya menyiasati agar struktur yang ada tidak lagi memberi kekangan pada dirinya, dan diupayakan pula agar struktur tersebut malahan justru memberdayakannya.

Perubahan sistem politik dari corak otoritarian menjadi demokratis membawa konsekuensi perubahan pada struktur yang ada. Jika semula, pada era otoritarian Orde Baru, struktur yang ada dimaknai sebagai pembatas atau pengekan bagi elit politik lokal tertentu; maka pada era reformasi yang kuat nuansa demokrasi, struktur yang ada tidak lagi dimaknai sebagai pembatas atau pengekan bagi elit politik lokal tersebut. Struktur baru yang ada pada sistem politik yang demokratis sekarang ini dapat dinyatakan memberi peluang yang sedikit banyak 'memanjakan' elit politik lokal. Atau dengan perkataan lain dapat dinyatakan struktur yang ada dapat dimaknai memberdayakan elit politik lokal sebagai pelaku.

Namun bagi elit politik lokal yang memaknai struktur yang ada pada zaman Orde Baru sebagai pemberdaya yang memberi peluang dan kemudahan baginya, maka perubahan sistem politik yang menghadirkan struktur baru dimaknainya sebagai pembatas atau pengekan. Elit politik lokal ini akan tetap pada posisi memegang kekuasaan kalau mereka mampu menyesuaikan dengan struktur yang baru; dan untuk keperluan itu mereka dituntut mampu merumuskan strategi menyiasati struktur. Dalam rangka menyiasati struktur, upaya untuk melakukan perubahan struktur dapat dilakukan oleh elit politik lokal sebagai pelaku melalui upaya tindakan yang oleh Giddens disebut sebagai de-rutinasasi.

Ringkasnya, elit politik lokal sebagai pelaku memperoleh pembatasan ataupun pemberdayaan dari struktur yang ada. Struktur akan membatasi atau memberdayakan pelaku tergantung relasi di antara keduanya yang saling mempengaruhi. Kemampuan menyiasati struktur memungkinkan pembatasan berubah menjadi pemberdayaan; dan dalam upaya penyiasatan yang dilakukan pelaku tidak tertutup kemungkinan bagi kehadiran struktur baru. \*\*\*\*\*



## Daftar Pustaka

- Andrain, Charles F. (1992). *Kehidupan Politik Dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Antlov, Hans dan Sven Cederroth (eds). (2001). *Kepemimpinan Jawa: Perintah Halus, Pemerintahan Otoriter*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Batara-Goa, Yordan M. (2007). *Dualitas Agensi dan Struktur dalam Demokratisasi Lokal di Masa Otonomi Daerah (Studi Tentang Pelembagaan Partisipatoris dan Pemihakan Orang Miskin di Kota Blitar Tahun 1999 – 2006)*. Tesis tidak dipublikasikan. Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM.
- Gaffar, Afan. (1999). *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. California: University of California Press.
- Guibernau, Montserrat dan John Rex. (1999). *The Ethnicity*. Malden MA: Blackwell Publishers Inc.
- Hamid, Abdul. (2006). 'Jawara dan Penguasaan Politik Lokal di Banten.' Dalam Okamoto dan Abdur Rozaki (eds). *Kelompok Kekerasan dan Bos Lokal di Era Reformasi*. Yogyakarta: IRE Press.
- Hutchinson, John dan Anthony D. Smith. (1996). *Ethnicity*. Oxford: Oxford University Press.
- Hyde, Lewis. (1983). *The Gift, Imagination and the Erotic of Property*. New York: Vintage Books, A Division of Random House.

- Isaacs, Harold R. (1997). *Idols of The Tribe, Group Identity and Political Change*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Johnson, Doyle Paul. (1986). *Teori Sosiologi : Klasik dan Modern Jilid 2*. Jakarta: PT Gramedia.
- Nasikun, J. (2003). 'Konsosiasionalisme dan Tradisi Demokratis dalam Masyarakat Majemuk'. Dalam A.E Priyono, Stanley Adi Prasetyo, Olle Tornquist. *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: DEMOS bekerja sama dengan Institute Studi Arus Informasi dan SAREC.
- Petersen, William, Michael Novak dan Philip Gleason. (1982). *Concept of Ethnicity*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Priyono, B. Herry. (2002). *Anthony Giddens: Suatu Pengantar*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Putra, R. Alam Surya. (2006). *Pemekaran Daerah Baru di Indonesia: Kasus di Wilayah Penelitian IRDA*. Makalah disajikan pada Seminar Internasional, *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Ruang Untuk Memperjuangkan Kepentingan Publik*, Salatiga, Jawa Tengah.
- Ritzer, George dan Douglas J. Goodman. (2004). *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana.
- Rozaki, Abdur. (2004). *Menabur Kharisma Menuai Kuasa*. Yogyakarta: Pustaka Marwa.