

## **Interaksi Aktor Institusi Formal dan Informal (Studi Kasus: Tim 11 dalam Pemerintahan Kutai Kartanegara)**

**<sup>1</sup>Fadli Afriandi, <sup>2</sup>Rizky Octa Putri Charin, <sup>3</sup>Fachriza Ariyadi**

<sup>1&2</sup>Departemen Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada

<sup>3</sup>Institut Agama Islam Negeri Palu

Email:

[<sup>1</sup>fadliafriandii@gmail.com](mailto:<sup>1</sup>fadliafriandii@gmail.com)

[<sup>2</sup>kikycharin@gmail.com](mailto:<sup>2</sup>kikycharin@gmail.com)

[<sup>3</sup>fachriza\\_ariyadi@iainpalu.ac.id](mailto:<sup>3</sup>fachriza_ariyadi@iainpalu.ac.id)

### **Abstrak**

Tulisan ini menganalisis asal mula hadir dan bekerjanya kelompok informal (Tim 11) dalam lembaga pemerintahan formal di Kabupaten Kutai Kartanegara. Awal hadirnya Tim 11 ini berperan sebagai tim ahli dari Syaukani Hasan Rais. Namun setelah pemilihan kepala daerah yang dimenangkan oleh Rita Widyasari, Tim 11 justru berubah menjadi patron di tubuh pemerintahan Kutai Kartanegara. Tesis utama tulisan ini adalah hadirnya Tim 11 telah mencederai peran dan fungsi pemerintah Kutai Kartanegara selaku institusi formal. Tulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan dokumen. Teori yang digunakan adalah analisis sistem politik yang dikemukakan oleh David A. Easton dan diperkuat dengan teori patron-klien. Temuan dari tulisan ini adalah Tim 11 hadir karena bentukan dari bupati sebelumnya yaitu Syaukani HR karena adanya relasi patron dan klien di antara keduanya. Relasi yang ini justru berubah setelah Rita Widyasari menjadi bupati Kutai Kartanegara pada tahun 2010. Tim 11 yang pada awalnya berperan sebagai klien, setelah lengsernya Syaukani HR, bergeser sebagai patron yang memiliki kekuasaan lebih besar dibandingkan Rita Widyasari selaku bupati terpilih Kutai Kartanegara.

**Kata Kunci: Institusi Formal; Kelompok Informal; Patron-Klien; Kutai Kartanegara.**

### **Abstract**

This paper analyzes the origin of the presence and operation of informal group (Team 11) in formal government institutions in Kutai Kartanegara Regency. Early in the presence of Team 11, they acted as a team of experts from Syaukani Hasan Rais. However, after the regional head election was won by Rita Widyasari, Team 11 turned into a patron in the Kutai Kartanegara government. The main thesis of this paper is that the presence of Team 11 has injured the role and function of the Kutai Kartanegara government as a formal institution. This paper uses qualitative research methods with data collection techniques with interviews and documents. The theory used is the analysis of the political system proposed by David A. Easton and strengthened by the patron-client theory. The finding of this paper is that Team 11 was present because of the formation of the previous regent, Syaukani HR, because of the patron and client relationship between the two. This relationship changed after Rita Widyasari became the regent of Kutai Kartanegara in 2010. Team 11, which initially served as a client, after the resignation of Syaukani HR, shifted as a patron who had more power than Rita Widyasari as the elected regent of Kutai Kartanegara.

**Keywords: Formal institutions; Informal group; Patron-Client; Kutai Kartanegara.**

## **PENDAHULUAN**

Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana sebuah sistem informal di luar pemerintahan dapat mempengaruhi sistem dan institusi pemerintahan formal. Kajian ini difokuskan kepada aktor informal yang berada di luar pemerintahan yang mampu mengintervensi sebuah institusi pemerintahan. Hal ini menjadi penting untuk dikaji karena sebuah sistem dan institusi pemerintahan formal tidak bisa lepas dari pengaruh sistem yang ada di lingkungannya. Sistem informal di luar pemerintahan ini terjadi di salah satu wilayah di Indonesia yaitu Kutai Kartanegara. Kutai Kartanegara dipilih sebagai locus penelitian dikarenakan beberapa faktor; Pertama, Kutai Kartanegara merupakan daerah pertama di Indonesia yang melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Hal ini menarik untuk dieksplorasi lebih jauh bagaimana kandidat melakukan upaya pemenangan sebagai kepala daerah dan menjalankan pemerintahan pasca demokrasi elektoral yang terjadi. Kedua, adalah dampak dari otonomi daerah yang mulai efektif pada Januari 2001 maka daerah memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengelola sumber daya ekonomi dan

keuangan sendiri. Hal ini menjadi menarik karena Kutai Kartanegara merupakan daerah yang memiliki sumber daya alam yang kaya baik dari batu bara maupun minyak bumi dan gas alam (Aziz, 2017).

Konsep formal dan informal ini menurut Stone (1989) dalam mendiskusikan rezim bermakna bahwa adanya hubungan antara institusi formal dan informal di mana penekanan pentingnya adalah dalam upaya melihat ilustrasi atau kelompok informal yang relatif stabil dengan akses terhadap sumber daya kelembagaan, sehingga memungkinkan institusi informal akan memiliki peran berkelanjutan dalam mempengaruhi pengelolaan urusan-urusan publik suatu keputusan pemerintah. Berdasarkan pendapat Helmkean Levitsky bahwa institusi formal merupakan seperangkat pengaturan yang dibentuk dan disusun dalam struktur pemerintahan formal yang jelas, sedangkan institusi informal merupakan aturan sosial bersama yang biasanya tidak tertulis, disusun, dikomunikasikan dan diterapkan di luar saluran-saluran formal, namun dapat mempengaruhi keputusan-keputusan politik di tingkat daerah (Helmke & Levitsky, 2004). Hadirnya sistem informal

dalam pemerintah formal ini seringkali berimplikasi pada lahirnya sebuah pemerintahan ganda.

Kutai Kartanegara merupakan sebuah kabupaten yang berada di Kalimantan Timur. Kabupaten ini memiliki aktor informal dalam menjalankan pemerintahan di sana. Peran dari aktor tersebut sangat besar dalam memutuskan sesuatu untuk dilakukan atau tidak oleh pemimpin daerah di sana. Aktor ini dikenal dengan nama Tim 11 yang terdiri dari bermacam latar belakang anggotanya. Kehadiran Tim 11 ini tidak lepas dari peran Syaukani Hasan Rais yang pernah menjabat bupati di Kabupaten Kutai Kartanegara. Syaukani Hasan Rais atau dikenal oleh masyarakat Kutai Kartanegara dengan panggilan Pak Kaning adalah tokoh yang telah hadir di tengah masyarakat Kutai Kartanegara sebelum otonomi daerah. Pada awalnya Syaukani merupakan seorang birokrat di kabupaten ini yang mampu menduduki beberapa posisi di birokrasi. Di tahun 1992, Syaukani merupakan Kepala Dinas Pendapatan Kutai Kartanegara (Santoso, 2018). Kehadiran Syaukani yang populis di tengah masyarakat dikarenakan kebiasaan Syaukani yang lebih cenderung turun ke masyarakat ketimbang Syaukani

duduk sebagai seorang birokrat. Sikap ramah dan empati serta tanpa adanya jarak dengan masyarakat melahirkan persepsi masyarakat bahwa Syaukani adalah tokoh yang kharismatik dan populer di kehidupan masyarakat Kutai Kartanegara.

Pasca menjadi seorang birokrat, Syaukani terjun ke dalam dunia politik yang mana berhasil mencapai posisi ketua DPRD Kutai Kartanegara Periode 1997-1999. Sikap yang ditunjukkan oleh Syaukani dari awalnya menjadi seorang birokrat hingga menjadi seorang legislator ditambah dengan kecerdikan Syaukani dalam memanfaatkan momentum otonomi daerah melahirkan desentralisasi fiskal. Dana yang besar dari dampak desentralisasi fiskal memungkinkan Syaukani melakukan distribusi *resources* kepada elit-elit lokal di kabupaten ini yang akhirnya terbentuk sebuah relasi *patron-client* yang melambungkan popularitas Syaukani. Ditambah dengan karakteristik masyarakat Kutai Kartanegara yang paternalistik berhasil membuat Syaukani menjadi tokoh sentral di sana.

Kemampuan Syaukani dalam menjaga hubungan dengan partai politik (Partai Golkar) dan birokrasi juga berdampak kepada ketokohan Syaukani

yang semakin menonjol. Sebagai ketua DPD I Partai Golkar Kalimantan Timur sejak tahun 1999, membuat Syaukani memiliki kontrol penuh terhadap partai tersebut. Walaupun secara sah Syaukani adalah fungsionaris partai Golkar, namun secara sosiologis Syaukani diterima sebagai “bapak” semua partai politik di Kutai Kartanegara. Sikap dan sifat Syaukani tersebut melahirkan sebuah hubungan *patron-client* yang juga telah diungkapkan di atas. Hasil dari hubungan tersebut melahirkan apa yang kemudian dikenal dengan Tim 11. Eksistensi Tim 11 ini tidak hanya di era Syaukani menjabat sebagai bupati. Setelah Syaukani turun dari kursi orang nomor satu di Kutai Kartanegara, anaknya Rita Widyasari terpilih menjadi bupati di kabupaten yang sama.

Berdasarkan penjelasan pada bagian latar belakang di atas, maka tulisan ini akan berusaha untuk menjawab pertanyaan: Bagaimana pergulatan Tim 11 sebagai sebuah sistem di luar

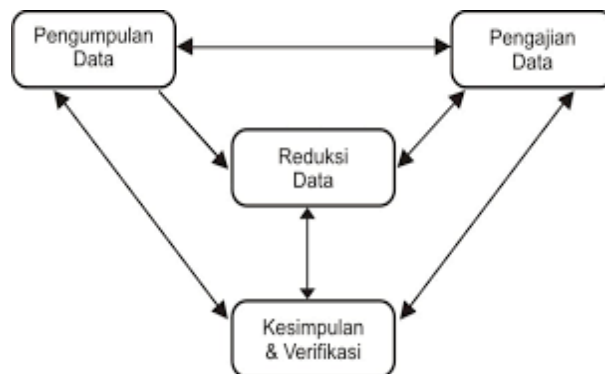
pemerintahan dapat mempengaruhi kerja sistem dan institusi pemerintahan formal di Kabupaten Kutai Kartanegara?

#### **METODE**

Tulisan ini menggunakan metode kualitatif yang mampu menjelaskan bagaimana aktor informal mampu mempengaruhi sistem kerja dan institusi pemerintahan formal di Kabupaten Kutai Kartanegara. Dalam pengumpulan data penulis melakukan wawancara dengan masyarakat Kutai Kartanegara dan dokumen. Pengumpulan dokumen bersumber dari buku, jurnal, dan media massa online. Pengambilan sampel dilakukan dengan cara *snowball sampling*. Setelah data dikumpulkan maka analisis dilakukan dengan analisis model interaktif. Analisis data ini diperkenalkan oleh Miles & Huberman yang melihat empat aspek utama. Aspek utama tersebut dalam dilihat pada grafik yang disajikan di bawah ini.

**Grafik 1.**

**Komponen Analisis Data Model Interaktif Sumber: (Miles & Huberman, 1992; 20)**



**Sumber: (Miles & Huberman, 1992; 20)**

Dalam membantu penelitian ini digunakan dua teori yaitu Teori Sistem dan Teori Birokrasi Patron-Klien. Untuk mengetahui bagaimana pemerintah selaku institusi formal dapat mengambil sebuah keputusan, tentu sebelumnya perlu untuk mengetahui bagaimana pemerintah menerima tuntutan dan melaksanakan berbagai proses pertimbangan sebelum dihasilkan sebuah keputusan. Sebelum mengambil keputusan, pemerintah dalam hal ini selaku aktor pengambil keputusan perlu mempertimbangkan berbagai kondisi-kondisi yang dapat mempengaruhi kebijakan mengenai masalah yang sedang dihadapi. Faktor-faktor di sekitar para pengambil keputusan penting untuk dipertimbangkan karena dapat

mempengaruhi keputusan akhir yang akan diambil. Menurut Felix A. Nigro, dalam hal pengambilan keputusan setidaknya terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi proses tersebut, seperti adanya faktor tekanan dari luar yang berarti bahwa kebijakan yang diambil harus mempertimbangkan kembali faktor-faktor alternatif untuk membuat kebijakan yang tepat sasaran ketika ada tekanan dari luar yang mempengaruhi.

Faktor eksternal yang dapat mempengaruhi proses pengambilan keputusan oleh pengambil keputusan dapat berasal dari individu, kelompok atau organisasi sosial politik baik itu daerah maupun negara (Anggara, 2012). Terkait dengan proses pengambilan keputusan yang dalam hal ini dilakukan

oleh aktor formal, David A. Easton menjelaskan di dalam bukunya yang berjudul *A System Analysis of Political Life* melihat bahwa sistem politik sebagai langkah dari proses pengambilan keputusan yang memiliki batas dan dapat berubah sesuai situasi yang sedang terjadi. Menurut Easton, dalam mempelajari kehidupan politik harus memandang sistem politik sebagai suatu keseluruhan daripada hanya memusatkan pada pemecahan persoalan-persoalan tertentu (Chilcote, 1981).

Dalam model sistem politik Easton, poin penting yang akan dianalisis adalah fungsi input (*demands* dan *suppports*), konversi dan output sebagai sebuah produk dalam sistem politik. Easton menambahkan, dalam sistem politik selalu ada aliran terus-menerus dari *input* ke *output* dan bolak-balik. Sistem politik yang terdiri atas pembuat keputusan dan aktor-aktor politik yang relevan lainnya, menerima input dan mempertimbangkan reaksi terhadap suatu kebijakan-kebijakannya. Informasi yang didapat kemudian dikonversi dalam suatu black box yang terdiri dari institusi-institusi politik dan menghasilkan output dalam bentuk peraturan serta keputusan otoritatif. Output tersebut tentu akan

kembali lagi ke lingkungan melalui suatu lingkaran yang disebut umpan balik (*feedback loop*) lalu proses ini akan terus berlanjut menjadi input baru bagi sistem politik. David Easton menambahkan, pemerintah tidak hanya menerima desakan dari luar namun juga sistem itu sendiri yang dinamakan *with input*, misalnya desakan dari partai politik atau departemen kabinet (Easton, 1965).

Setelah dianalisis dengan teori sistem, teori patron-klien dipergunakan untuk menganalisis tulisan ini. Kausar menjelaskan bahwa hubungan patronase adalah istilah lain dari hubungan patron-klien (Kausar, 2009: 16). Patronase pada awalnya merupakan istilah yang menunjukkan hubungan khusus antara seseorang yang melindungi (biasanya adalah bangsawan) dengan orang yang dilindungi (biasanya adalah orang jelata). Sifat dari hubungan patronase ini adalah vertikal-hirarkis. Patron berada pada posisi atas dari klien karena kekuatan sumber daya yang jauh lebih besar dari sumber daya yang dimiliki oleh klien. Oleh karena itu, dalam pola hubungan ini, patron lebih diuntungkan daripada klien dan klien berada dalam posisi lemah sehingga tergantung pada patron (Kausar, 2018: 18).

Scott di dalam Kausar menjelaskan bahwa karakteristik pola hubungan patronase dengan berbagai corak. Pertama, ada ketimpangan dalam pertukaran yang menggambarkan perbedaan kekuasaan, kekayaan, dan posisi. Klien adalah orang yang masuk dalam hubungan pertukaran tidak seimbang. Dia tidak mampu membayar sesuatu yang diterima dari patron. Itulah sebabnya klien memiliki utang dan akhirnya sangat bergantung pada patron. Kedua, meskipun hubungan ini memiliki sifat instrumental untuk perhitungan laba rugi, namun unsur rasa tetap berpengaruh karena hubungan yang sangat dekat. Ketiga, sifat hubungan ini fleksibel dan luas. Sifat luas hubungan ini tidak dalam hubungan kerja, tetapi juga pada hubungan lingkungan dan bahkan turun-temurun. Selain itu, pertukaran tidak hanya dalam bentuk uang atau barang, tetapi juga kekuasaan dan kekuatan. Dengan karakteristik ini, pola patronase dalam birokrasi pemerintahan daerah dapat dikenali dari kedekatan hubungan pribadi antara pejabat di berbagai posisi hirarkis (Kausar, 2009: 17).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Tim 11 di tengah masyarakat kutai Kartanegara ibarat sesuatu yang dapat tercium namun tidak berwujud. Namun masyarakat meyakini bahwa Tim 11 berperan dalam kehidupan karir politik Rita Widyasari. Berawal dari pencalonan Rita sebagai kandidat calon Bupati hingga proses perumusan kebijakan publik saat Rita menjadi bupati. Tulisan ini membawa misi untuk melihat bagaimana Tim 11 ini bekerja di Kabupaten Kutai Kartanegara khususnya saat anak Syaukani, Rita Widyasari, menjadi bupati Kutai Kartanegara dalam dua periode (2010-2015 dan 2016-2021) meskipun di periode kedua langkah Rita berhenti karena tersandung masalah dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) seperti halnya akhir karir Syaukani di periode kepemimpinannya.

### **Lahirnya Tim 11: Kemampuan Komunikasi Syaukani dan Efek Otonomi Daerah**

Tim 11 telah hadir jauh sebelum lahirnya Rita Widyasari sebagai bupati Kutai Kartanegara yang telah digadagadag sebagai penerus Syaukani. Kecerdikan Syaukani dalam memanfaatkan kondisi pasca diterapkannya otonomi daerah membuahkan hasil naiknya Rita sang anak sebagai bupati. Berawal dari

kemampuan Syaukani dalam membentuk jaringan informal yang melibatkan organisasi populer di Kutai Kartanegara. Jaringan informal yang dibangun ini dijadikan sebagai media perantara elit dengan Syaukani dan massa. Hadirnya jaringan ini memastikan bahwa fungsi *brokerage* berjalan mulus. Kemulusan ini ditandai dengan pola patronase yang diperankan oleh Syaukani dimana dia menjadi tokoh sentral sebagai seorang patron.

Pasca otonomi daerah, daerah diberi kewenangan besar dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya ekonomi dan keuangan terutama dalam pengelolaan sumber daya alam. Undang-Undang Otonomi Daerah memberikan kewenangan pemerintah daerah seperti daerah berwenang memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya lain yang menjadi kewenangan daerahnya, melakukan kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dan ketiga adalah daerah berwenang melakukan pengelolaan perizinan dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Dijelaskan pula bahwa pada masa sebelum otonomi daerah, pembangunan

daerah langsung dikelola oleh pusat lewat pendekatan sektoral seperti Daftar Isian Proyek (DIP), Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan Instruksi Presiden (Inpres) namun pasca otonomi, maka dana pembangunan diperoleh melalui skema Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH). Dengan berubahnya skema kucuran dana ini menguntungkan daerah mendapat dana yang lebih besar. Terutama daerah Kutai Kartanegara yang mempunyai kekayaan sumber daya alam yang besar (minyak bumi, gas alam dan batu bara). Selain keuntungan di bidang ekonomi, Kutai Kartanegara juga diuntungkan dengan kewenangan politik. Kewenangan politik tersebut juga dalam bentuk didesentralisasikannya kepala daerah dalam hal pengelolaan sumber daya alam tersebut (Santoso, 2018: 123).

Kepopuleran Syaukani hadir sebelum reformasi melanda Indonesia. Syaukani telah dekat dengan masyarakat dan membuat dia dikenal oleh seluruh lapisan masyarakat. Dikenalnya Syaukani yang dikenal dengan sifat flamboyannya ini membuat masyarakat menyukai Syaukani sebagai sosok yang mampu membuat perubahan bagi masyarakat Kutai Kartanegara. Pasca reformasi dengan



mudah Syaukani memperkuat posisinya di masyarakat hingga akhirnya menjadi seorang kepala daerah. Menjadi seorang kepala daerah di daerah kaya dan keuntungan pasca otonomi daerah dengan adanya kebijakan Dana Bagi Hasil (DBH) sangat mudah bagi Syaukani menciptakan penguatan tatanan politik yang bersifat paternalistik. Kemampuan Syaukani dalam komunikasi disokong dengan dana besar yang diperoleh Kutai Kartanegara memungkinkan Syaukani dalam membagi *resource* yang dia kuasai tersebut. *Resource* tersebut dibagikan oleh Syaukani kepada elit-elit lokal yang ada di Kutai Kartanegara sehingga pola hubungan *patron-client* diikat dengan kuat oleh Syaukani (Santoso, 2018: 127).

Kuatnya ketokohan Syaukani tidak hanya dilevel lokal namun juga merambah ke level nasional. Di level lokal, Syaukani dengan mudah menguasai birokrasi dan juga lembaga legislatif. Selain lembaga horizontal, lembaga vertikal seperti kepolisian dan TNI juga berhasil digenggam dengan mudah oleh Syaukani. Hal ini terjadi karena kemurahan Syaukani membantu dalam membiayai kegiatan-kegiatan kepolisian dan juga TNI. Di level nasional, Syaukani menjadi tokoh nasional dengan terpilihnya menjadi ketua Asosiasi

Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI). Disebut juga wadah ini menjadi Syaukani sebagai Bapak Otonomi Daerah yang berjuang dalam menghimpun memperjuangkan reformasi. Hal ini juga membuat Syaukani menjalin komunikasi dengan tokoh nasional pula seperti Ryaas Rasyid, Affan Gaffar dan Amin Rais (Santoso, 2018: 130).

Komunikasi yang dilakukan oleh Syaukani dalam mempertahankan pola patronase adalah dengan merekrut anggota baru melalui jejaring keluarga alumni Himpunan Mahasiswa Islam atau dikenal dengan Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) dan Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI). Pada periode pertama Syaukani menjadi bupati di Kutai Kartanegara, pemerintahannya di back-up oleh tokoh penting di birokrasi dan KNPI. Tokoh ini dikenal dengan Kelompok Taliban (Santoso, 2018: 141). Namun kelompok ini tidak bertahan lama seiring dengan perjalanan waktu dimana banyak dari anggotanya yang tersandung kasus hukum. Kemudian hal itu tidak membuat Syaukani berhenti. Melalui KAHMI maka Syaukani kembali merekrut kembali sebelas nama baru, sepuluh nama dari KAHMI dan satu nama dari Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia

(PMII). Sebelas nama yang ada ini kemudian dikenal dengan Tim 11.

Tim 11 bentukan Syaukani ini digunakan untuk menopang pemerintahannya. Rekrutmen yang dilakukan oleh Syaukani sangat memperhatikan kemampuan organisatoris dan loyalitas kepadanya. Kemampuan tersebut telah dibentuk oleh Syaukani sejak lama dengan menanamkan uang dan juga loyalitas. Adapun nama dari Tim 11 ini adalah sepuluh dari KAHMI yaitu Khairuddin, Rudiansyah, Fajri Tridalaksana, Erwinsyah, Dedi Sudariah, Andi Sabrin, Muhammad Iskandar, Ahmad Rijani, Sarkowi P. Zahri, Abdul Rasid dan Junaidi dari aktivis PMII (Santoso, 2018: 141).

### **Pergulatan Tim 11 di Kutai Kartanegara Era Syaukani**

Pembentukan Tim 11 ini memiliki peran yang cukup terorganisir. Direkrut oleh Syaukani dengan kemampuan organisatoris yang baik mampu dibuktikan oleh Tim 11 sepanjang pengabdianannya. Pengabdian Tim 11 ini berjalan sepanjang Syaukani berkuasa di Kutai Kartanegara hingga dia harus mengakhiri karirnya sebagai bupati karena tersandung kasus korupsi. Kiprah Tim 11 pun berlanjut hingga berperan

sebagai tim pemenang Rita Widyasari dan M. Ghufron Yusuf. Dimana Rita disiapkan sebagai penerus Syaukani menguasai Kutai Kartanegara.

Peran Tim 11 era Syaukani dan era Rita Widyasari sangat berbeda. Di era Syaukani dilakukan dengan memproduksi pola patronase dan pengendalian peta politik. Sedangkan di era Rita, Tim 11 cenderung sebagai orang di balik layar dari kebijakan publik yang dikeluarkan Rita. Syaukani dalam memproduksi pola patronase dengan memberikan konsesi lahan tambang terutama kepada Rudiansyah. Syaukani memberikan kesempatan kepada Rudiansyah melalui pemberian PT. MHU. Namun perusahaan ini bermasalah dengan PT. Hasfarm terkait Hak Guna Usaha (HGU). Syaukani dapat menyelesaikan masalah ini dengan menjalin komunikasi dengan pusat yang akhirnya PT. Hasfarm sepakat mengalihkan lahan tersebut. Pada akhirnya Rudiansyah membentuk Forum Pemerhati Masyarakat Loa Kulu (FPMLK) yang dikerjasamakan dengan PT. MPP sebagai kontraktor. Dana CSR yang didapat oleh Rudiansyah digunakan dalam pencalonan menjadi anggota DPRD Kutai Kartanegara. Dari hal ini akhirnya

Rudiansyah menempatkan diri sebagai kader Syaukani dan bentuk patronase seperti ini umum terjadi di Kutai Kartanegara (birokrasi, partai politik, dan DPRD). Dalam pengendalian peta politik, Tim 11 berperan dalam mengendalikan kendaraan ormas-ormas seperti KNPI, AMPI dan juga partai politik yang ada di daerah tersebut. Kemampuan Tim 11 ini membuat persepsi bahwa apapun partai politik, identitas politik dari latar belakang apa namun Syaukani tetap menjadi bapak partai bagi seluruh partai yang ada di Kutai Kartanegara bahkan level provinsi (Santoso, 2018: 142-143). Kemampuan Syaukani dalam menjalin patronase yang telah dijelaskan di atas membuat ikatan antara anggota Tim 11 menjadi solid dan menjaga satu sama lain.

### **Pergulatan Tim 11 di Kutai Kartanegara Era Rita Widyasari : Tim 11 Hadir Sebagai Tokoh Patron Baru**

Seperti yang telah diutarakan di atas bahwa Tim 11 hadir jauh sebelum Rita Widyasari menjadi penerus Syaukani. Tim 11 yang telah solid masa Syaukani menjadi sebuah tim yang akhirnya membantu Rita dalam kontestasi politik elektoral di Kutai Kartanegara. Tim 11 dalam masa ini awalnya adalah tim sukses Rita pada pemilihan kepala daerah di Kutai Kartanegara tahun 2010. Tim 11 ini

berasal dari berbagai macam latar belakang mulai dari LSM, Seniman, anggota DPRD, direksi media massa hingga dosen.

Hadirnya Tim 11 ini adalah usaha untuk mentransformasi kekuasaan yang semula berada di tangan Syaukani untuk diamankan ditangan yang tepat. Nama yang keluar adalah Rita sebagai anak kandung dari Syaukani. Hal pertama yang dilakukan oleh Tim 11 adalah melakukan usaha memuluskan jalannya Rita menuju pencalonan sebagai bupati. Semua simpul-simpul kekuasaan di Kutai Kartanegara seperti KNPI dan HMI di kondisikan untuk menjadikan Rita sebagai ketua Partai Golongan Karya (Golkar). Rita yang pernah mengikuti kaderisasi KNPI dengan mudah mendapat dukungan dari seluruh pengurus tingkat kecamatan. Selain gigihnya Tim 11 dalam mengkondisikan Partai Golkar untuk mengadakan musyawarah luar biasa, kemenangan Rita menjadi ketua Partai Golkar di Kutai Kartanegara disebabkan oleh faktor sejarah figur ayahnya, Syaukani. Pola patronase yang masih kental dan tidak pudar membuat para kalangan bisnis di kecamatan di Kutai Kartanegara bersedia untuk mengeluarkan banyak uang demi membantu Rita. Misalnya saja Haji Abu

seorang penguasa ekspor impor hasil laut di Kecamatan Samboja membantu Rita karena melihat sosok Syaukani (Santoso, 2018: 145).

Kehadiran Tim 11 di kehidupan politik Rita sangat bermanfaat bagi Rita di kemudian hari. Hal ini dikarenakan minimnya pengalaman dan sepak terjang Rita di perpolitikan. Kehadiran Tim 11 sebagai tim sukses Rita menjadi sebuah anggrek dengan inangnya yang saling menguntungkan kedua belah pihak. Setelah kemenangan Rita sebagai bupati terpilih di tahun 2010 tersebut tidak serta merta menjadikan Tim 11 merasa puas atas apa yang telah mereka capai. Malah ini menjadi langkah awal bagi Tim 11 untuk menguatkan dan mencengkeram sumber daya yang ada di Kutai Kartanegara. Berbeda di zaman Syaukani dimana Tim 11 hanya sebagai pengikut namun di era Rita Tim 11 berada di puncak kekuasaan. Khairuddin sebagai ketua Tim 11 berposisi di atas Rita sebagai bupati sehingga Rita harus sepakat dengan Khairuddin dan anggota tim lainnya dalam mengambil keputusan. Kemampuan Tim 11 dalam mengontrol Rita sebagai terbukti dapat terlihat dalam berbagai aspek.

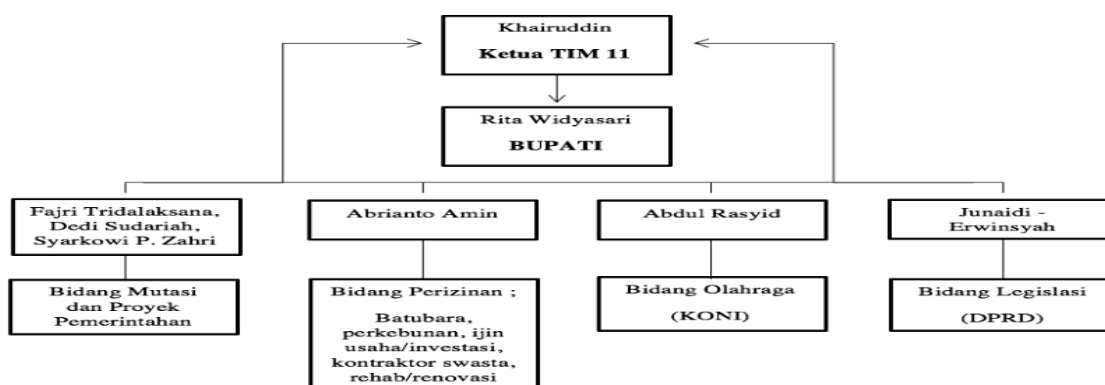
Pembagian kuasa Tim 11 begitu apik sehingga melingkari kekuasaan Rita sebagai aktor formal dalam pemerintahan. Misalnya saja dalam mutasi dan proyek pemerintahan di bawah kendali Fajri Tridalaksana, Dedi Sudariah dan Syarkowi. Abrianto mendapat posisi dalam mengendalikan perizinan yang berhubungan dengan tambang batu bara, perizinan perkebunan, ijin usaha atau investasi, kontraktor swasta maupun yang berhubungan dengan rehab atau renovasi. Untuk bidang olah raga seperti KONI maka Abdul Rasyid mengambil alih kendali. Bidang legislasi yang berarti berhubungan dengan undang-undang atau peraturan daerah di bawah kendali Junaidi dan Erwinsyah. Sedangkan Khairuddin berada di posisi puncak yang mempunyai akses dengan Rita sebagai bupati. Berada di posisi ini Khairuddin membuat komunikasi yang intens dengan bupati. Sehingga walaupun masing-masing anggota Tim 11 telah mempunyai porsinya namun Khairuddin mempunyai wewenang yang lebih besar untuk mendial khususnya proyek-proyek besar baik dalam pemerintahan maupun luar pemerintahan (Santoso, 2018: 140). Sedangkan Andi Sabrin dan Muhammad

Iskandar tidak berkontribusi banyak menjadi korban runtuhnya Jembatan pasca Rita memenangkan kontestasi Kutai Kartanegara tahun 2011.

untuk duduk sebagai bupati karena

### Bagan 1.

#### Struktur Tim 11 Kutai Kartanegara



Sumber: <http://www.jurnas.com/artikel/31823/Tim-11-Pemenangan-Bupati-Kukar-Disebut-Gerbang-Raja/>

Dari hal di atas terlihat bahwa Tim 11 yang awalnya hanyalah Tim Sukses yang akhirnya bertransformasi menjadi perisai bagi Rita. Hal-hal yang dilakukan oleh Rita harus mendapat kesepakatan dengan Tim 11. Dengan bermacam-macam latar belakang Tim 11 membuat tim ini dapat memainkan peran politik yang lebih besar. Tim 11 ini walaupun berada di luar sistem formal (*informal system*), namun perannya merangkup hingga sistem formal pemerintahannya. Sehingga peran Tim 11 bukan hanya sebagai fungsi *brokerage* namun juga berperan dalam fungsi *policy making*. Ini nampak ketika

awal Rita menjadi bupati dan menyusun posisi jabatan di lingkungan Kutai Kartanegara. Misalnya di bidang pemerintahan dalam penentuan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Tim 11 melakukan penyaringan terhadap orang yang nantinya mengisi posisi tersebut. Sebelum diumumkan Rita siapa yang menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan baik hal mutasi maupun maka Tim 11 adalah aktor pertama yang mengambil keputusan. Rita hanyalah mengumumkan nama yang telah disepakati oleh Tim 11 sebelumnya. Hal

ini sudah menjadi budaya politik yang awet seja zaman Syaukani.

Selain bidang pemerintahan khususnya posisi jabatan di birokrasi, Tim 11 di bidang perizinan juga mengusik legitimasi Rita sebagai bupati pilihan masyarakat Kutai Kartanegara. Misalnya proyek dalam lingkup Dinas Pekerjaan Umum, Tim 11 menjadi kunci sebuah lelang proyek tersebut dimenangkan oleh siapa. Lelang dilakukan tidak sehat karena adanya monopoli yang dilakukan oleh Tim 11 baik proses lelang yang hanya akan dimenangkan oleh pihak yang disukai ataupun proyek hanya akan didapatkan oleh kontraktor yang direkomendasikan langsung oleh Tim 11. Pihak yang dirugikan oleh proses ini tidak mampu melawan balik karena rumitnya birokrasi yang akan ditempuh oleh mereka. Mulai dari skala kabupaten, provinsi hingga nasional adalah proses rumit yang akan dialami oleh mereka sehingga membuktikan kekuatan tim ini. Selain memonopoli, merekomendasikan kontraktor yang akan mendapatkan proyek Tim 11 juga meminta ada fee yang harus disetor kepada mereka. Fee yang disetor oleh kontraktor sebesar lima persen dari total nilai proyek. Jika fee tidak disanggupi maka kontraktor-pun

gagal mendapatkan proyek tersebut (Hidayat, 2018).

Di bidang perizinan lainnya khususnya yang menyangkut masalah lingkungan hidup, Tim 11 menjadi penentu terbitnya izin Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL). Praktik pungutan liar terjadinya di sini dimana banyak perusahaan melakukan pembayaran terhadap AMDAL ini. Maka masalah penerbitan SKKL dan Izin Lingkungan pada Badan Lingkungan Hidup Daerah Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara akan mudah diterbitkan ketika semua pola ini diikuti.

Aji Sayid Muhammad Ali selaku Kepala Sub Bidang Pengendalian Dampak Lingkungan Bidang Pengendalian Dampak Kegiatan Ekonomi pada Badan Lingkungan Hidup Daerah Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara serta Ibrahim dan Suroto adalah aktor yang ikut terlibat dengan Tim 11. Aji diminta mengumpulkan uang suap dari penerbitan izin dan nantinya akan disetor ke Tim 11. Misalnya saja di tahun 2014 terkumpul uang suap sebesar 145 juta rupiah atas suap dari 9 perusahaan, 48 perusahaan di tahun 2015 terkumpul uang 2 miliar rupiah, 670 juta rupiah di tahun 2016 yang dikumpulkan dari 53

perusahaan dan di tahun 2017 terbilang 295 juta rupiah dana dikumpulkan dari 26 perusahaan (Sholih, 2018).

Kehadiran Tim 11 ini tidak serta merta fungsi SKPD di lingkungan pemerintahan Kutai Kartanegara berjalan dengan baik. Kebijakan yang akan dilakukan oleh SKPD haruslah sepakat dengan kehendak Tim 11. Jika tidak maka bukan saja kebijakan itu dibatalkan tapi juga kepala dinas pun akan kena dampak salah satunya adalah pemutasian. Seperti yang dialami oleh Mantan Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Suriansyah ketika menolak permintaan Tim11 terkait pembebasan tanah transmigran yang merupakan milik negara yang tidak perlu dibebaskan dan hanya tinggal melapor kepada menteri tenaga kerja dan transmigrasi. Karena masalah tersebut maka menyebabkan hubungannya dengan Junaidi renggang yang menyebabkan dia dimutasikan menjadi staf ahli. Tidak hanya Suriansyah yang menjadi korban, istrinya yang menjadi dosen honor di Fakultas Keguruan, Universitas Kutai Kartanegara juga diberhentikan (Saubani, 2018). Pemberhentian istri Suriansyah ini dikarenakan pimpinan yayasan adalah salah satu anggota Tim 11 juga.

Adanya sebuah sistem di luar pemerintahan formal ini secara tidak langsung dirasakan oleh segala pihak termasuk masyarakat itu sendiri. Namun hal ini seperti tanpa perlawanan oleh pihak manapun. Mereka cenderung membiarkan apa saja yang terjadi. Apabila dilihat bahwa budaya politik di kabupaten ini relatif homogen dan minim kompetisi. Hal ini begitu terawat dari rezim Syaukani hingga era Rita Widayarsi. Selain itu terlihat juga bahwa kurangnya kontrol yang dilakukan oleh masyarakat sipil. Masyarakat sipil sangat dibutuhkan dalam demokrasi dimana masyarakat sipil seperti agensi utama dalam demokrasi. Dalam pendekatan politik liberal yang dipaparkan oleh Robert Putnam "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy" mengatakan bahwa masyarakat sipil dipentingkan dalam modal sosial baik dalam ruang publik maupun tata kelola pemerintah. Hal tercerimin dari trust dan kooperasi dipandang sebagai kualitas budaya yang dapat mendorong kemajuan proses demokrasi (Putnam dkk, 1993). Pendekatan Tocqueville dalam bukunya Revolusi Demokrasi dan Masyarakat mengatakan bahwa masyarakat sipil penting bagi negara karena dapat menghubungkan negara dengan

masyarakat untuk menunjang proses demokrasi (Tocqueville, 2005).

Pendekatan Neo-Tocquevillean menurut John Keane dalam bukunya "Civil Society : Old Images, New Vissions" mengatakan bahwa masyarakat sipil dipandang sebagai sebuah kategori yang ideal dalam menjelaskan relasi kompleks dan dinamis dari institusi legal non-pemerintah yang berkarakter anti kekerasan, swadaya, swakelola dan selalu dalam hubungan ketegangan permanen dengan negara yang membingkai, membatasi serta memberi kesempatan bergerak kepada mereka (Keane, 1998). Dalam pendekatan demokrasi transitologis yang dijelaskan oleh Guillermon O Donnel dkk dalam bukunya "*Transition from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives Volume 3*" mengatakan bahwa masyarakat sipil merupakan aktor utama dalam rezim demokrasi yang memiliki sumbangsih terbesar dalam mempercepat proses transisi menuju konsolidasi demokrasi (Donnel dkk, 1986).

Besarnya peran masyarakat sipil tersebut maka begitu urgensinya perannya. Namun di Kutai Kartanegara hal tersebut tidak berjalan mestinya. Selain itu karakter masyarakat yang

apatis juga menguntungkan bagi rezim Rita dan Tim 11-nya (Santoso, 2018: 148).

Karakter masyarakat Kutai Kartanegara dengan tipikal masyarakat yang tidak begitu peduli dan terkesan tidak ambil pusing pada permasalahan pemerintahan lokal juga berperan besar dalam melanggengkan pemerintahan yang diintervensi oleh Tim 11. Pembangunan yang terjadi di berbagai wilayah di Kabupaten Kutai Kartanegara telah cukup memuaskan masyarakat lokal dan membuat mereka berpikir bahwa kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah menunjukkan kepedulian pemerintah atas aspirasi masyarakat.

#### **KESIMPULAN**

Berlandaskan pada Teori Sistem Politik yang disampaikan oleh David A. Easton dan didukung oleh Teori Patron-Klien, tulisan ini telah menemukan beberapa hal terkait dengan hubungan kelompok informal yang berada di luar institusi pemerintahan formal yang memiliki kemampuan untuk melakukan intervensi terhadap bekerjanya institusi formal tersebut. Hal ini tentu telah mencederai peran dan fungsi dari pemerintah Kutai Kartanegara. Tim 11 selaku kelompok informal yang relatif stabil dengan akses terhadap sumber



daya kelembagaan, sehingga memungkinkan institusi informal memiliki peran berkelanjutan dalam mempengaruhi pengelolaan urusan-urusan publik suatu keputusan pemerintah. Konkretnya adalah mutasi dan proyek-proyek di pemerintahan di bawah kendali Fajri Tridalaksana, Dedi Sudariah dan Syarkowi P. Zahri, Perizinan pertambangan batu bara, perkebunan, maupun izin usaha investasi, kontraktor swasta dan ISM di bawah kendali Abrianto, bidang olah raga seperti KONI dikendalikan oleh Abdul Rasyid, Bidang legislasi di DPRD dikendalikan Junaidi dan Erwinsyah, Proyek berskala besar atau mutasi pejabat penting seperti Sekretaris daerah ditangani langsung oleh Kharuddin yang mempunyai akses langsung ke Rita Widyasari selaku bupati.

Tim 11 lahir pada awalnya sebagai klien dari Syaukani yang merupakan bupati Kabupaten Kutai Kartanegara pada tahun 2001 hingga 2010. Tim 11 dibentuk oleh Syaukani, yang mana Syaukani selaku patron memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang dan tidak jarang pula sumber daya yang berupa materiil (harta kekayaan, tanah garapan dan uang). Sementara itu, klien yang dalam hal ini

adalah Tim 11, memiliki sumberdaya berupa tenaga, dukungan dan loyalitas. Hubungan mengabdikan dan memperabdikan juga telah bekerja dengan didasari oleh berbagai faktor keterikatan seperti atasan dan bawahan, kesamaan loyalitas terhadap partai yang sama maupun atas dasar hal lain seperti kesamaan etnis dan keturunan sehingga telah memperkuat hubungan Patron-Klien. Namun, setelah Syaukani lengser dari jabatannya selaku bupati Kutai Kartanegara, Tim 11 bertransformasi menjadi aktor yang berperan selaku patron, menggantikan posisi Syaukani untuk mempersiapkan Rita Widyasari sebagai pemimpin Kutai Kartanegara. Dalam prosesnya, Rita Widyasari berhasil menjadi bupati menggantikan posisi ayahnya Syaukani pada tahun 2010, namun yang terjadi justru Tim 11 memiliki kekuasaan yang lebih besar jika dibandingkan dengan Rita Widyasari yang menduduki jabatan formal selaku bupati atau dengan kata lain, Rita Widyasari merupakan boneka dari Tim 11. Tim 11 yang pada awalnya bekerja selaku Tim Sukses Pemenangan Rita Widyasari berubah peran menjadi patronnya Rita Widyasari, Rita Widyasari dalam melaksanakan tugasnya selaku bupati harus terlebih dahulu mendapatkan restu dari Tim 11, jika tidak

mendapatkan restu maka rancangan kebijakan tidak akan dapat diimplementasikan. Selain itu, jika terdapat birokrat yang tidak mendengarkan atau tunduk di bawah perintah Tim 11, maka konsekuensinya birokrat tersebut akan dimutasi, tidak hanya itu berimbas pada si birokrat yang dianggap sebagai penentang, konsekuensi lebih lanjut juga akan dirasakan oleh keluarga birokrat terkait.

Tidak bisa dipungkiri bahwa salah satu faktor penyebab langgengnya kekuasaan Tim 11 di Kabupaten Kutai Kartanegara juga didukung oleh karakter masyarakat Kutai Kartanegara dengan tipikal masyarakat yang tidak begitu peduli dan terkesan tidak ambil pusing pada permasalahan pemerintahan lokal sehingga hilangnya fungsi pengawasan yang seharusnya juga dilaksanakan oleh masyarakat.

#### **REFENSI**

- Almond, G & Sidney Verba eds (1981). *Civic Culture Revisited*. Boston: Little, Brown and Company dalam Ronald H. Chilcote. *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. Boulder, Colorado: WestView Press.
- Anggara, S. (2012). *Kebijakan Publik*. Bandung: CV Pustaka Setia
- Aspinall, E & Sukmajati, M. (2015). *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientalisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: PolGov.
- Aziz, A. (2017). Rita Widyasari & Kutai Kartanegara yang Kaya SDA. Diakses dari <https://tirto.id/rita-widyasari-kutai-kartanegara-yang-kaya-sda-cxlv> pada tanggal 06 Februari 2021
- Chilcote, H.R. (1981). *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. Boulder, Colorado: WestView Press.
- Donnel, G.O., Schmitter. P.C., & Whitehead, L. (1986). *Transition from Authoritarian Rule : Comparative Perspectives Volume 3*. London: John Hopkins University.
- Easton, D.A. (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- Helmke, G & Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*. *Perspectives on Politics*. 2(4)
- Hidayat, F. (2018). Eks Kadisnaker Kukar Sebut Tim 11 Bupati Rita Minta Fee Proyek. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3963640/eks-kadisnaker-kukar->

- sebut-tim-11-bupati-rita-minta-fee-proyek, pada tanggal 14 Mei 2018
- Kausar. (2009). Sistem Birokrasi Pemerintahan Di Daerah Dalam Bayang-Bayang Budaya Patron-Klien. Bandung: Alumni
- Keane, J. (1998). Civil Society: Old Images, New Visions. New Jersey : Princeton University Press.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1992). Analisis Data Kualitatif. Jakarta: UI Press
- Putnam, R.D., Leonardi, R & Nanetti, R.Y. (1993). Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy. New Jersey : Princeton University Press.
- Santoso, P. (2018). Kecerdikan Rezim Lokal Menyikapi Konsentrasi Uang: Transformasi Paternalisme Menjadi Oligarki di dalam Rezim Lokal di Indonesia di dalam Longgina Novabayo, Willy P. Samadi, Purwo Santoso. Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita. Yogyakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia dan PolGov
- Saubani, A. (2018). Saksi Tim Sukses Rita Minta Bagian Dari Proyek di Kukar. Diakses dari <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/04/10/p6ytbx409-saksi-tim-sukses-rita-minta-bagian-dari-proyek-di-kukar>, pada tanggal 14 Mei 2018.
- Sholih, M. (2018). Cara Bupati Rita Keruk Duit Rp 469 Miliar Selama Menjabat. Diakses dari <https://tirto.id/cara-bupati-rita-keruk-duit-rp469-miliar-selama-menjabat-cE8Z> pada tanggal 14 Mei 2018
- Tocqueville, A. D. (2005). Revolusi, Demokrasi dan Masyarakat. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.