

# ELIT POLITIK LOKAL DALAM KONFLIK IBUKOTA DI KABUPATEN MOROWALI

Darwis

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako, Palu

Email: darwis@yahoo.com

## ABSTRACT

*Conflict in the district capital of Morowali placement lasted about five years since its establishment as the new regional autonomy in Indonesia based on Law No. 51/1999. This regulation provides that the Central region was the capital of the definitive Bungku Morowali district. Kolonodale areas that are designated as temporary capital of less than five years Over the functioning of the capital while in Kolonodale, more accelerated development in the region, while the Middle Bungku not accelerating development. This is a factor of conflict. In fact, the split at the level of local political elites in both local government agencies as well as implications for the local parliament Morowali community in two groups of different ethnic communities of religious, ethnic Bungku the Muslim majority and ethnic Mori generally Christian. Conflicts of capital and then rolled into the realm of the existence of a second bout of ethnic communities is the result of mass mobilization which is anarchy. Conflict with the discourse in society is important for the transfer of capital into the local political elite to exploit the momentum of mass localization facing the 2004 election and the Election of Regent Morowali (local election) 2007.*

*Keyword: Local political elites, Conflict*

## ABSTRAK

*Konflik penempatan ibukota di Kabupaten Morowali berlangsung kurang lebih lima tahun sejak berdiri sebagai daerah otonomi daerah baru di Indonesia berdasarkan undang-undang No. 51/1999. Regulasi ini mengatur bahwa wilayah Bungku Tengah merupakan ibukota definitif Kabupaten Morowali. Wilayah Kolonodale yang ditetapkan sebagai ibukota sementara Selama kurang lebih lima tahun berfungsinya ibukota sementara di Kolonodale, pembangunan lebih terpacu di wilayah tersebut, sementara itu Bungku Tengah tidak mengalami percepatan pembangunan. Hal ini yang menjadi faktor penyebab terjadinya konflik. Bahkan, perpecahan pada level elit politik lokal baik pada lembaga pemerintahan daerah maupun di DPRD Kabupaten Morowali berimplikasi terjadinya pembelahan masyarakat dalam dua kelompok komunitas etnis yang berbeda agama, yaitu etnis Bungku mayoritas beragama Islam dan etnis Mori pada umumnya bergama Kristen. Konflik ibukota kemudian bergulir masuk ke ranah pertarungan eksistensi kedua komunitas etnis tersebut yang mengakibatkan terjadinya mobilisasi massa yang bersifat anarkis. Konflik dimasyarakat dengan wacana pemindahan ibukota menjadi penting bagi elit politik lokal memanfaatkan momentum tersebut melakukan lokalisasi massa menghadapi Pemilu 2004 dan Pemilihan Bupati Morowali (Pilkada) 2007.*

*Kata kunci: Elit politik lokal, Konflik*

## PENDAHULUAN

Pelaksanaan otonomi daerah pasca rezim Pemerintahan Orde Baru telah memasuki dasawarsa kedua dengan harapan terjadinya perbaikan penataan manajemen pemerintahan dan proses demokratisasi yang lebih baik pada aras politik lokal. Penataan manajemen pemerintahan dan politik lokal mengalami dinamisasi yang cukup intens sehingga dalam perjalanan rezim kebijakan desentralisasi dihadang dengan beragam problematika.

Dinamika pelaksanaan otonomi daerah diwarnai dengan munculnya eforia masyarakat lokal untuk melakukan pemekaran daerah. Pemekaran daerah telah menjadi sarana berhimpunnya berbagai kekuatan masyarakat lokal yang bernuansa etnis, agama dan budaya untuk bersama-sama berjuang dalam mewujudkan daerah baru. Salah satu aktor yang memiliki peran penting dalam perhimpunan kekuatan tersebut adalah elit lokal. Elit politik lokal memiliki berbagai kelebihan dan keunggulan terutama dengan mudah mendapatkan akses terhadap kekuasaan dan memiliki dana (*finance*) yang memadai. Oleh karena itu, elit politik lokal sulit menafikan kehadirannya dalam konstruksi proses pemekaran daerah dewasa ini, meskipun mereka terlibat dengan dominasi kepentingan politik. Dengan dasar kepentingan politik elit politik lokal inilah yang menjadi salah satu problem dalam mewujudkan berjalannya otonomi daerah yang lebih baik dan dapat meningkatkan kesejahteraan warganya. Bahkan, tidak jarang daerah yang telah dimekarkan didera konflik yang berkepanjangan. Masalah-masalah yang dialami daerah pemekaran pada umumnya berupa konflik perbatasan, konflik ibukota, masalah utang-piutang dan serah terima asset-asset daerah (Tri Ratnawati, 2010). Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menegaskan sikapnya bahwa moratorium pemekaran daerah tetap dilanjutkan, karena 80% dari 205 daerah pemekaran baru selama 10 tahun terakhir dinilai kurang berhasil. Daerah otonom baru ini justru menimbulkan banyak masalah (*Kompas*, 15 Juli 2010).

Kabupaten Morowali sejak berdiri sebagai daerah otonomi baru pada 5 Oktober 1999 berdasarkan Undang-Undang No. 51/1999 bersamaan dengan Kabupaten Buol dan Kabupaten Banggai Kepulauan di wilayah administratif Provinsi Sulawesi Tengah mengalami konflik ibukota yang berkepanjangan. Undang-Undang No. 51/1999 merekomendasikan bahwa ibukota definitif Kabupaten Morowali adalah Kecamatan Bungku Tengah dan wilayah Kolonodale sebagai ibukota sementara dalam batas waktu maksimal lima tahun. Kolonodale ditetapkan sebagai ibukota sementara sehubungan untuk

mempersiapkan infrastruktur, sarana perkantoran dan pelayanan publik lainnya di wilayah Bungku Tengah. Oleh karena itu, elit politik lokal yang berada pada wilayah otoritas kekuasaan baik di eksekutif maupun legislatif lokal sebagai pemangku pengambil kebijakan publik hendaknya mengindahkan undang-undang tersebut. Namun kenyataannya, justru Kabupaten Morowali telah dua kali pergantian bupati pembangunan lebih banyak terkonsentrasi di Kolonodale. Malah para anggota DPRD Kabupaten Morowali yang berjumlah 25 orang mengalami perpecahan internal menjadi dua kubu sehingga tidak mampu mengontrol fungsi pemerintah daerah. Perpecahan di level elit politik lokal kemudian berimplikasi terjadinya pembelahan masyarakat secara kultural menjadi dua komunitas besar, yaitu komunitas etnis Bungku yang mayoritas Islam dan komunitas etnis Mori yang pada umumnya Kristen.

Konflik ibu kota di Kabupaten Morowali yang berlangsung kurang lebih lima tahun dari kurun waktu 2001 hingga 2006 yang mengakibatkan masyarakat terbentuk dalam dua kubu, yaitu kubu Bungku dan kubu Kolonodale dengan kepentingan yang berbeda. Kubu Bungku berjuang untuk memindahkan ibukota dengan argumen bahwa selama interval lima tahun ibukota sementara berada di Kolonodale kebijakan pembangunan lebih banyak terkonsentrasi di Kolonodale dan sekitarnya. Sementara itu, kubu Kolonodale untuk tetap mempertahankan ibukota definitif tetap berada di Kolonodale sambil menunggu Peraturan Pemerintah (PP) sebagai petunjuk teknis.

Perpecahan pada level masyarakat yang kemudian dimanfaatkan oleh elit politik lokal hadir sebagai sosok figur memperjuangkan kepentingan masyarakat yang berbasis etnis dan agama. Elit politik lokal sebagai aktor penting yang memiliki peran besar dan menentukan dalam pengambilan kebijakan publik membangun konflik yang bernuansa kultural. Perpecahan masyarakat secara kultural merupakan *setting* elit politik lokal dalam membangun kekuatan politik identitas untuk menghadapi pemilihan umum legislatif 2004 dan pemilihan Bupati Morowali 2007.

## KERANGKA TEORITIK

Secara terminologi, konflik merupakan gambaran situasi atau keadaan di mana terdapat dua atau lebih orang (aktor) yang terlibat dalam pertentangan, perselisihan dan

perbedaan tujuan atau kepentingan (Wolff, 2006). Dan konflik menurut Jeong (2008) kerap berkaitan dengan dimensi politik, etika dan psikologis. Sejalan dengan pendapat Wolff, Bartos dan Wehr (2002), serta Jeong menggambarkan bahwa konflik merupakan situasi dimana terjadinya suatu pertentangan dan permusuhan diantara para aktor dalam mencapai suatu tujuan tertentu, yaitu kepentingan. Bartos dan Wehr (2002), kemudian menunjukkan kriteria situasi konflik, jika kejadian itu terdapat adanya, pertentangan (*incompatibility*), permusuhan (*hostility*), dan perilaku konflik (*conflict behavior*). Sejalan dengan Bartos dan Wehr, Rauf (2001) mengemukakan bahwa istilah konflik dapat diartikan pula sebagai setiap pertentangan atau perbedaan pendapat antara paling tidak dua orang atau kelompok dan pertentangan itu didasarkan pada adanya perbedaan kepentingan. Pruitt dan Rubin (2004), secara gamblang mendefinisikan konflik sebagai sebuah persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*). Untuk lebih jelasnya tentang konflik kepentingan, Pruitt dan Rubin (2004) menjelaskan istilah kepentingan (*interest*) dalam konteks ini adalah sebuah pertentangan atau perbedaan keinginan atau tujuan yang sesungguhnya diinginkan. Kepentingan dapat berwujud keinginan akan rasa aman dari ancaman (*threat*), keinginan mendapatkan kekuasaan (*power*) dan hidup yang lebih baik (*survive*). Konflik kepentingan beragam dimensi dan manifestasinya, bisa berwujud dalam bentuk pertarungan nilai-nilai, kekuasaan dan sumber-sumber langka. Levis Coser (1956) mengatakan bahwa "*conflict is a struggle over values and claims to scarce status, power and resources in which the aims of the opponents are neutralized, injure or eliminate their rivals*". Dengan demikian, pada dasarnya konflik kepentingan dapat melibatkan tiga hal, yaitu status, kekuasaan (politik), dan sumber daya yang langka (Hae, Zain, Nur, 2000).

Perbedaan kepentingan setidaknya menunjukkan adanya motif individu atau kelompok yang mengalami konflik. Selanjutnya, konflik didasarkan pada motif kepentingan (Kriesberg, 1982; Rubin, 1995). Kriesberg (1982) mengatakan bahwa: "*conflict exists when two or more persons or groups manifest the belief that have incompatible objectives*".

Konflik kepentingan yang menekankan pada motif pertarungan kekuasaan (*struggle of power*) dan perebutan dominasi sumber-sumber daya yang langka (*resources and position scarcity*) lebih berdimensi pada penghampiran konflik politik (*political conflict approach*). Dalam pandangan Rauf (2001), konflik politik mempunyai keterkaitan dengan negara/pemerintah, para pejabat politik/pemerintahan, politisi, dan yang berhubungan dengan

pengambilan kebijakan/keputusan. Konflik politik menekankan pada pertentangan antar kelompok (kubu) dengan mempergunakan isu-isu publik yang menyangkut kepentingan banyak orang yang lebih mengarah kepada adanya relasi kekuasaan atau proses pengambilan keputusan. Dalam konflik politik yang menjadi aktor utama adalah elit politik karena merekalah yang memiliki relasi pada pusaran kekuasaan. Ini sejalan dengan asumsi dasar Gaetano Mosca (1939) yang mengatakan bahwa dalam suatu komunitas masyarakat terdiri dari sejumlah kecil elit politik yang memiliki kekuasaan politik (*the ruling class*) dan sejumlah besar masyarakat yang secara umum berada dalam posisi diperintah (*the ruled class*).

Untuk lebih mudah mengidentifikasi konflik dalam masyarakat, Gurr (1980), berpendapat bahwa setidaknya ada empat persyaratan agar dapat dikategorikan konflik dalam masyarakat, yaitu: *Pertama*, terdapat dua atau lebih pihak (individu atau kelompok) yang terlibat. *Kedua*, mereka terlibat dalam tindakan-tindakan yang saling memusuhi. *Ketiga*, mereka menggunakan perlakuan-perlakuan kekerasan yang bertujuan untuk menghancurkan, melukai, dan menghalang-halangi lawannya. *Keempat*, reaksi pertentangan ini bersifat terbuka sehingga dapat dideteksi dengan mudah oleh orang lain (*observer*). Selanjutnya Dahrendoef (1986), menunjukkan ciri-ciri penyebab terjadinya konflik, yaitu: *Pertama*, karena tidak tercapainya kepentingan dari individu maupun kelompok (*party*). *Kedua*, keinginan memperbaharui kepentingan. *Ketiga*, adanya rasa cemburu, ketidak kesenangan kesuksesan atau kelompok komunitas tertentu.

Dengan demikian, konflik politik dapat dipahami dari berbagai dimensi dalam melihat faktor penyebab, motif dan kepentingan-kepentingan politiknya. *Pertama*, dari segi pengertiannya, konflik diartikan sebagai pertentangan yang terbuka antar kekuatan-kekuatan politik (kubu) yang memperebutkan kekuasaan sehingga dapat dilihat oleh orang luar. Pengertian konflik di sini merujuk kepada hubungan antar kekuatan politik (kelompok/kubu dan individu yang memiliki jaringan dalam struktur kekuasaan) yang merasa memiliki sasaran-sasaran yang tidak sejalan. *Kedua*, sasaran-sasaran yang tidak sejalan sesungguhnya menunjukkan adanya perbedaan kepentingan. Oleh karena itu, kepentingan dapat digunakan sebagai cara untuk melihat perbedaan motif di antara kelompok yang saling bertentangan, baik dalam sebuah kelompok skala besar, maupun

kecil. Perbedaan kepentingan setidaknya akan menunjukkan motif mereka berkonflik. Motivasi seseorang atau kelompok untuk merebut kekuasaan selain dia ingin berkuasa, mereka juga ingin menguasai sumber daya ekonomi.

Dalam masyarakat yang sedang mengalami konflik pada umumnya terdapat dua kelompok besar yang terlibat serta memiliki perspektif yang berbeda dalam meraih kepentingannya. Paul Collier (2003) dalam penelitiannya yang disponsori oleh Bank Dunia di negara-negara yang sedang dilanda konflik yang terus-menerus berlangsung tanpa penyelesaian, seperti beberapa negara di Afrika dan Asia Tenggara, termasuk Indonesia menyimpulkan bahwa konflik yang berlangsung terus-menerus, dan tidak menemukan solusinya yang tepat, melahirkan dua perspektif yaitu *greed* dan *grievance*. Menurutnya, konflik bisa diartikan dari dua pandangan perspektif tersebut. Dalam perspektif *greed*, konflik adalah sesuatu *event* yang menguntungkan karena adanya peluang melakukan eksploitasi masyarakat melalui propaganda politik. Dalam situasi konflik itu segala cara yang dapat dilakukan untuk mendatangkan keuntungan, seperti halnya melakukan mobilisasi massa dan manipulasi fakta dalam mendiskreditkan lawan-lawan politiknya. Untuk itu, jika ingin *survive*, maka konflik harus diciptakan dan berupaya agar situasi masyarakat berlangsung terus-menerus dalam keadaan disharmonisasi.

Sementara dalam perspektif *grievance* konflik dipandang sebagai ketidakadilan karena dapat merugikan, terdzalimi serta dapat mengancam eksistensinya. Mereka yang mengalami ketidakadilan dan rasa kekecewaan yang mendalam, akan melakukan tindakan *emergency* untuk menyelamatkan diri dari berbagai ancaman, yaitu mau tidak mau harus melakukan perlawanan dengan segala strategi dan resiko. Bahkan menurut Klandermans dan Roggerband (2007), *grievance* merupakan salah satu sumber potensi terjadinya akumulasi kekecewaan dan rasa frustrasi yang dapat berwujud dalam bentuk tindakan aksi kolektif yang irrasional. Bahkan dapat menjadi sebuah formulasi gerakan sosial untuk melakukan perlawanan. Oleh karena itu, konflik, di samping tidak menguntungkan (*disadvantaged*), akan menggiring ke arah marjinalisasi dan diskriminatif dalam lingkungan politiknya (Gurr, 1998). Hal ini bisa terjadi karena menyangkut ancaman eksistensi masa depan, sehingga mereka berupaya melakukan perlawanan dan mencari tindakan alternatif lain untuk merebut dan memperoleh kepentingan politiknya untuk hidup yang lebih layak.

Setiap kelompok masyarakat kerap kali mengklaim bahwa mereka berjuang untuk rakyat, sehingga isu-isu yang mereka tebarkan adalah isu publik (kebijakan publik). Menurut Collier (2003), salah satu penyebab terjadinya konflik adalah adanya persaingan dalam memperebutkan *resources* yang langka atau sangat terbatas, seperti jabatan politik. Pendapat yang sama juga di kemukakan oleh Oberg dan Strom (2008), bahwa *resources* bisa menjadi sumber konflik, jika terjadi ketimpangan dalam pendistribusiannya. Selanjutnya, Oberg dan Strom (2008) mengatakan bahwa *disputes over the control over resources, or the distribution of resources, are potensial reasons for civil conflict*. Sekalipun Collier (2003) dan Hoeffler (2001), mempunyai perbedaan perspektif tentang konflik, mereka sepakat bahwa konflik terjadi untuk memperebutkan sumber-sumber politik dan ekonomi dengan tujuan agar kelompok dapat mempertahankan eksistensinya. Untuk itu, setiap kelompok harus dengan sungguh-sungguh berjuang dengan cara apapun. Sejalan dengan pandangan ini, Barry Buzan (1998) berpendapat jika aktor-aktor atau kelompok ingin eksis dan *survive*, maka mereka yang berkonflik harus melakukan sekuritisasi isu-isu yang berkaitan dengan *grievance*. Dalam pandangan Buzan, strategi sekuritisasi adalah sangat penting untuk meraih tujuan atau kepentingan aktor yang bersifat *greedy*.

Alfian dalam pengantarnya pada buku T B. Bottomore (2006), *Elit dan Masyarakat*, mengatakan bahwa studi elit senantiasa terkait dengan konsep kepentingan. Kajian-kajian tentang dinamika elit politik, pastilah merupakan kajian-kajian tentang persinggungan dan persaingan kepentingan. Menurut Keller, sebagaimana dikutip oleh Maurice Duverger (2006), bahwa studi tentang elit memusatkan perhatian pada empat hal. *Pertama*, anatomi elit berkenaan dengan siapa, berapa banyak dan bagaimana para elit itu muncul. *Kedua*, fungsi elit berkenaan dengan apa tanggungjawab sosial elit. *Ketiga*, pembinaan elit menyangkut tentang siapa yang mendapatkan kesempatan menjadi elit, imbalan apa yang mereka terima, dan kewajiban-kewajiban apa yang menunggu mereka. *Keempat*, keberlangsungan (bertahannya) elit berkenaan dengan bagaimana dan kenapa para elit itu dapat bertahan, serta bagaimana dan kenapa diantara mereka hancur atau tidak dapat bertahan.

Istilah *elit* berasal dari kata latin *eligere* yang berarti "memilih" (Keller, 1995). Dalam *An English-Indonesia Dictionary* (Echols dan Shadily, 2003), kata *elite* mempunyai makna golongan atas, kaum atasan, dan orang-orang terkemuka. Dalam konteks sosial, kata "*elit*"

digunakan pada abad ke-17 untuk menggambarkan barang-barang dengan kualitas yang sempurna. Penggunaan kata itu kemudian diperluas untuk merujuk kepada kelompok-kelompok sosial yang unggul, misalnya unit-unit militer kelas satu atau tingkatan bangsawan yang tinggi (Bottomore, 2006). Sebagaimana disarikan oleh Bottomore, Pareto menggambarkan "elit" dengan menjelaskan bahwa setiap cabang kegiatan manusia dari setiap individu diberikan suatu indeks sebagai ukuran seseorang dalam meraih tempat tertinggi. Sebaliknya, seseorang dalam bidangnya tidak berprestasi diberi nilai terendah. Selanjutnya, Pareto memerinci klasifikasi elit dalam dua ketegori: *Pertama*, elit yang memerintah (*governing elite*), yang terdiri dari individu-individu yang secara langsung atau tidak langsung memainkan peranan yang besar dalam pemerintahan, dan elit yang tidak memerintah (*non-governing elite*), yang mencakup sebagian lainnya dari elit tersebut (Bottomore, 2006). Secara konfiguratif, diakui Dogan (2003), bahwa kategorisasi elit beragam tergantung pada posisi jabatan dan ruang lingkup batas otoritas kekuasaan yang di pegangnya. Menurutnya elit yang monohirarki (*mono-hierarchical*) dapat dikatakan elit yang sangat fokus pada puncak kekuasaan. Sedangkan, poliarki (*polyarchical*) kekuasaan menyebar di berbagai institusi dengan beragam perbedaan kewenangan. Perbedaan sesungguhnya, menurut Dogan (2003), tergantung sistem politik yang dianut oleh negara itu sendiri. Namun, Dogan (2003), menegaskan bahwa pada prinsipnya, elit merupakan populasi yang kecil dan pemegang kekuasaan untuk membedakan dengan populasi yang tidak memiliki kekuasaan relatif jumlah besar.

Sejalan dengan Pareto dan Dogan, Gaetano Mosca, seorang teoritisi elit lainnya, mengatakan bahwa tiap masyarakat entah suatu bangsa baru atau sudah lama merdeka, besar atau kecil selalu membentuk dua kelas utama: yang memimpin (*a class that rules*) dan yang dipimpin (*a class that is ruled*). Mosca (1939), menjelaskan sebagai berikut:

"The first class, always the less numerous, performs all political functions, monopolizes power and enjoys the advantages that power brings, whereas the second, the more numerous class, is directed and controlled by the first."

Selanjutnya, Mosca menjelaskan hubungan dinamis antara elit dan massa. Dalam pandangannya, para elit berusaha bukan hanya mengangkat dirinya di atas anggota masyarakat lain, tetapi juga mempertahankan statusnya terhadap massa di bawahnya,



melalui para "sub-elit" yang terdiri dari kelompok besar dari "seluruh kelompok menengah yang baru, aparatur pemerintahan, manager, administrator, ilmuwan lainnya (Widjaya,1988). Setiap masyarakat di manapun berada akan selalu dipimpin oleh sekelompok kecil individu yang berkuasa atas sejumlah besar anggota masyarakat lainnya, yang disebut massa, untuk tunduk dan mematuhi perintah-perintahnya. Massa bersedia untuk tunduk dan mentaati perintah-perintah tersebut karena pada diri elit terlekat kekuasaan yang jumlahnya lebih besar ketimbang yang dimilikinya. Hal tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan yang ada dalam masyarakat tidak terdistribusikan secara merata. Terdapat sekelompok kecil individu dengan jumlah kekuasaan yang lebih besar di bandingkan sejumlah besar individu dengan kekuasaan yang sedikit atau bahkan tidak memiliki sama sekali (Haryanto, 2005).

Sementara itu, Laswell (dalam Haryanto, 1991), menegaskan bahwa ada kaitan antara elit dan kekuasaan. Menurutnya, suatu kelas terdiri dari mereka yang berhasil mencapai kedudukan dominasi dalam masyarakat, dalam arti bahwa nilai-nilai (*values*) yang mereka bentuk (ciptakan, hasilkan) mendapat penilaian tinggi dalam masyarakat yang bersangkutan". Nilai-nilai atau *values* tersebut, kata Laswell, mungkin dapat berwujud kekuasaan, kekayaan, kehormatan, pengetahuan. Laswell menjelaskan bahwa mereka yang berhasil memperoleh dan menguasai nilai-nilai tersebut dalam jumlah yang banyak, pada gilirannya akan menduduki lapisan atas dari stratifikasi yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan. Sebaliknya mereka yang kurang atau tidak berhasil sama sekali memperoleh dan menguasai nilai-nilai tersebut akan berada pada lapisan bawah dari stratifikasi. Elit, menurut Laswell, adalah individu-individu yang berhasil memiliki sebagian terbanyak dari nilai-nilai, karena kecakapan-kecakapan serta sifat-sifat kepribadian mereka. Laswell kemudian menegaskan pula bahwa dengan keunggulan yang melekat pada elit, maka elit dengan mudah terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan-keputusan.

Dengan demikian secara dialektis elit di dalam masyarakat juga beragam jenisnya dan keinginan untuk memiliki nilai-nilai (*values*) tersebut tergantung dari keragaman kepentingan yang dikehendakinya. Sehubungan hal ini, Keller (dalam Haryanto, 1991), mengatakan bahwa dalam masyarakat yang semakin kompleks (masyarakat dengan solidaritas organik menurut versi Durkheim) muncul kelompok yang dikenal dengan

sebutan "*elit strategis*". Elit dari berbagai ragam jenisnya tersebut dan dengan keunggulan yang melekat pada dirinya dapat ikut serta terlibat dalam proses pengambilan dan pelaksanaan keputusan-keputusan yang berlaku di masyarakat.

Sejalan dengan pandangan Laswell dan Keller diatas, Putnam menyatakan bahwa di kalangan kelompok yang berkuasa (elit) sebenarnya hanya terdapat beberapa individu di antara mereka saja yang secara langsung dapat memutuskan kebijakan. Putnam secara tidak langsung mengklasifikasi elit dalam dua kategori. *Pertama*, elit yang secara langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan dan ikut dalam menentukan kebijakan final. *Kedua*, elit yang mempunyai pengaruh tidak langsung dalam proses kebijakan karena elit tersebut memanfaatkan elit lainnya sebagai pihak perantara dalam merumuskan, memutuskan proses pembuatan kebijaksanaan (Haryanto, 1991). Berkaitan dengan elit yang memiliki atau tidak memiliki kekuasaan, Putnam menawarkan setidaknya ada tiga strategi untuk mengidentifikasi elit politik (elit dan kekuasaan). Tiga strategi itu adalah analisa posisi, analisa reputasi dan analisa keputusan. *Pertama*, analisa posisi mempunyai suatu anggapan bahwa lembaga atau struktur pemerintah formal mempunyai suatu peta hubungan kekuasaan yang bisa dipakai untuk menganalisa siapa yang berkuasa di antara para elit, dan bahwa pejabat-pejabat yang menduduki posisi-posisi puncak dalam lembaga-lembaga tersebut cenderung secara politis berkuasa. *Kedua*, analisa reputasi mendasarkan pada reputasi kekuasaan secara informal yang dimiliki para elit. Dalam hal ini elit dapat dilihat sejauh mana partisipasinya dalam sistem politik untuk mengetahui keterlibatannya dalam proses pembuatan kebijakan. *Ketiga*, analisa keputusan merupakan cara untuk mengetahui siapakah di antara para elit yang berkuasa dengan mempelajari proses pembuatan keputusan-keputusan tertentu. Dalam konteks ini, sesungguhnya yang mendapat perhatian penting adalah dari pihak siapakah sebetulnya yang berhasil mengajukan inisiatif pembuatan keputusan, dan pihak siapakah yang menentang keputusan tersebut (Haryanto, 1991). Penggabungan beberapa teori elit dan kaitannya dengan kekuasaan atau nilai-nilai (*values*) diatas, menurut hemat peneliti adalah sangat relevan untuk menjelaskan karakteristik elit politik lokal yang berada di Kabupaten Morowali. Pada umumnya elit politik lokal yang terlibat dalam konflik ibukota memiliki pengaruh kekuasaan dan terlibat dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun tidak langsung.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif yang mencoba mengeksplorasi persoalan konflik elit politik lokal dalam memperebutkan kedudukan Ibukota di Kabupaten Morowali. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik telaah pustaka, yaitu; mengkaji sumber-sumber pustaka yang banyak membahas terkait dengan masalah konflik elit. Serta diperkuat juga dari sumber lain dari berita media massa yang banyak memuat dinamika konflik elit lokal yang terjadi di Kabupaten Morowali, terutama dari media lokal, yaitu; Radar Sulteng dan Sulawesi Pos. Sumber-sumber data sekunder tersebut, kemudian dianalisis dan dikaji untuk menarik sebuah kesimpulan. Sehingga teknik analisis data dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis.

## HASIL DAN ANALISIS

### 1. Konflik Ibukota

Kabupaten Morowali sejak melepaskan diri dengan Kabupaten Poso menjadi daerah otonomi baru di Indonesia mengalami konflik ibukota, dalam konteks ini disebutnya sebagai "kasus pemindahan ibukota". Kasus pemindahan ibukota terjadi tarik menarik dua kubu kekuatan komunitas masyarakat yang berbeda etnis dan agama. Kedua kekuatan komunitas etnis tersebut adalah etnis Bungku yang mayoritas Islam berjuang memindahkan ibukota ke wilayahnya. Sedangkan, kekuatan komunitas etnis Mori pada umumnya Kristen tetap mempertahankan ibukota berada di wilayah Kolonodale. Perebutan ibukota definitif Kabupaten Morowali oleh kedua kubu tersebut diwarnai dengan mobilisasi massa secara masif dan anarkis.

Masing-masing kubu memiliki elemen kekuatan aktor, yaitu elit politik lokal berasal dari birokrat, anggota DPRD, anggota partai politik, elit sosial (LSM, Tokoh Masyarakat, Camat dan Kades), dan massa (komunitas etnis Bungku dan etnis Mori). Fragmentasi konflik kedua kubu kemudian semakin mengalami intensitas yang tinggi ketika para elit politik lokal melakukan politisasi isu pemindahan ibukota menjadi konstruksi konflik yang bernuansa etnis dan agama yang menyebabkan terjadinya mobilisasi massa kedua belah pihak yang didasarkan ikatan solidaritas kultural bersifat anarkis (*Radar Sulteng, 4 Desember 2003*). Kondisi intensitas konflik yang tinggi kerap terjadi pada saat menjelang pemilu dan

pemilukada. Mantan Ketua Komisi Anggaran DPRD Kabupaten Morowali, A Said Husen merasa prihatin melihat konflik antarmasyarakat pada saat menjelang Pemilihan Umum Legislatif 2004. Ia menyatakan bahwa:

“Kasus (konflik) di Kabupaten Morowali hendaknya tidak digeneralisasi menjadi isu SARA (Suku, Agama, dan Ras) dalam arti pertentangan antar etnis, apalagi menjelang pemilu 2004 dan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah). Aksi pembakaran secara beruntun yang dilakukan oleh warga Bungku, memang terkait masalah politik...,” (Radar Sulteng, 11 Desember 2003).

Politisasi isu etnis dan agama merupakan skenario yang di bangun oleh elit politik lokal dalam merebut simpati dan dukungan masyarakat. Dikotomi dan pertentangan etnis dan agama merupakan faktor yang rentan dan rapuh dalam membangun konflik masyarakat di Kabupaten yang memiliki karakteristik perbedaan kultural dan keyakinan yang mencolok. Bahkan, isu hegemoni kejayaan kerajaan kedua etnis tersebut menjadi salah satu memori sosial (*social memory*) yang menempatkan suatu etnis tertentu dapat eksis dalam lingkungan sosial dan politik.

Politik identitas (*political identity*) tersebut kemudian dimanfaatkan elit politik lokal dalam melakukan lokalisasi pendukung yang kemudian dikonversi menjadi konstituen dalam Pemilu dan Pilkada. Oleh karena itu, konflik ibukota hanya merupakan sarana bagi elit politik lokal dalam membangun politik massa untuk dijadikan kekuatan massa pendukung yang berbasis kultural yang lebih fanatik dalam memenangkan pertarungan politik formal (pemilu dan pilkada). Meskipun elit politik lokal kerap mengkonstruksi *framing* pemindahan ibukota sebagai ancaman eksistensi bagi komunitas mereka. Namun yang menjadi penting adalah bagaimana elit politik lokal dalam membangun konflik pada level masyarakat *grass root*. Dengan situasi konflik masyarakat, maka mau tak mau masyarakat membutuhkan elit politik lokal menjadi patronnya berjuang merebut ibukota. Demikian pula, elit politik lokal membutuhkan massa sebagai *clients* dalam meraih kepentingan politiknya pada event politik formal.

Konstruksi opini politisasi kasus pemindahan ibukota yang dilakukan oleh elit politik lokal merupakan strategi untuk mendapatkan simpati dan dukungan massa yang berbasis kultural. Elit politik lokal seolah-olah tidak ingin menjadi “pemain tunggal” dalam konflik ibukota. Disharmonisasi hubungan bupati dan ketua DPRD yang kemudian berdampak terjadinya perpecahan internal anggota DPRD berdasarkan basis kultural (konstituen)

daerah pemilihan. Konflik antara bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Morowali dipicu keluarnya Surat Keputusan DPRD Morowali No. 03/DPRD/2003 tentang Pengfungsian Ibu Kota Definitif Kabupaten Morowali berada di Bungku. Surat Keputusan tersebut ditandatangani oleh Ketua DPRD Kabupaten Morowali yang ditetapkan di Kolonodale pada 17 Oktober 2003 sebagai hasil Rapat Paripurna Khusus. Namun, di kalangan anggota DPRD dari kubu Kolonodale menilai Surat Keputusan tersebut bukan merupakan keputusan hasil rapat paripurna khusus. Ahmad Yani Arisandi anggota DPRD Kabupaten Morowali dari daerah pemilihan (dapil) Kolonodale, mengatakan bahwa Surat Keputusan DPRD tersebut adalah surat pribadi dan bukan mengatasnamakan lembaga DPRD Morowali (*Radar Sulteng, 30 Juli 2005*). Tentu saja, Surat Keputusan tersebut dapat merugikan perjuangan kubu Kolonodale untuk mempertahankan ibukota tetap berada di wilayah Kolonodale. Malah, kubu Bungku mendapatkan peluang yuridis dalam perjuangannya. Konflik elit politik lokal yang berlangsung cukup lama itu, berimplikasi pada pembangunan dan manajemen pemerintahan mengalami "stagnasi". Hal ini terjadi pada pembahasan APBD Tahun Anggaran 2003 mengalami "deadlock", karena setiap pelaksanaan sidang anggota DPRD kerap tidak mencukupi "quorum".

Ketua Lembaga Peradilan Rakyat, Rifai Labaso menyatakan bahwa konflik elit politik lokal di Kabupaten Morowali sebetulnya berawal dari lahirnya UU No. 51/1999 dengan tidak adanya kepastian hukum yang jelas, makanya menimbulkan beragam penafsiran yang dapat menebar konflik. Ia menyatakan bahwa:

"Klausul yang mengatakan bahwa ibukota sementara berada di Kolonodale adalah sumber malapetaka. Kalimat tersebut adalah bahasa yang sarat dan jauh dari nuansa hukum yang dibutuhkan adalah ketegasan, jika di Bungku, maka tidak perlu ada tetek bengek yang mengikuti kalimat itu. Jika Pemerintah Pusat menilai Kolonodale lebih memiliki kesiapan untuk menjadi ibukota sehingga di tempatkanlah ibukota sementara di sana sambil menunggu kesiapan Bungku, maka kenapa tidak ditetapkan saja ibukota definitif di Kolonodale" (*Sulawesi Pos, Minggu IV, Mei 2006*).

Suasana semakin berlarut-larutnya konflik ibukota yang melibatkan berbagai elemen kekuatan masyarakat membuat elit politik lokal semakin memanfaatkan situasi tersebut untuk mengais keuntungan ekonomi dengan biaya "lobi" ke pemerintah pusat untuk membangun politik transaksional dengan pemangku kepentingan dalam mempersiapkan menghadapi pemilu dan pilkada (pemilihan bupati Morowali). Oleh karena itu, kehadiran elit politik pusat (DPR dan Mendagri) lebih menambah fragmentasi konflik masyarakat. Hal

ini setidaknya disebabkan, adanya konstruksi politik transaksional antara elit politik lokal dan elit politik pusat dalam memenangkan pertarungan politik formal. Kepentingan politik pragmatisme elit politik lebih pada adanya kohesifitas sistem rezim pemilihan langsung pejabat publik. Keterkaitan antara elit politik lokal dan massa merupakan wajah politik yang "vakum" dengan rasa idealisme politik untuk membangun konsolidasi demokrasi pada aras lokal.

Konflik Ibukota Kabupaten Morowali merupakan sarana "pertarungan" kepentingan politik elit politik lokal dalam membangun kekuatan politik massa yang berbasis kultural. Kekuatan massa menjadi penting dalam kerangka pemilihan langsung pejabat publik (pemilihan umum legislatif, pemilihan kepala daerah dan pemilihan presiden). Konstruksi perebutan ibukota definitif Kabupaten Morowali yang berkepanjangan merupakan bagian dari skenario politik elit politik dalam konstruksi politik transaksional terhadap berbagai pihak pemangku kepentingan politik dan ekonomi.

## **2. Pergerakan Massa Dua Kubu**

Elit politik lokal dan massa telah terbentuk hubungan emosional secara kultural yang demikian kuat. Mereka saling membangun kekuatan baik bersifat individual maupun kelompok (kubu). Bahkan, mereka saling menopang dalam perjuangan merebut ibukota definitif Kabupaten Morowali. Meskipun mereka tidak mengindahkan perintah Undang-undang No 51 Tahun 1999, Surat Menteri Dalam Negeri dan Surat Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah terkait pemindahan ibukota dari Kolonodale ke Bungku. Bagi mereka, kekuatan kubu dapat mencerminkan adanya kekuatan mobilisasi massa yang kerap melakukan penekanan politik terhadap lawannya.

Perjuangan kedua kubu dalam merebut ibukota kerap diwarnai dengan pergerakan massa besar-besaran, terkadang bersifat anarkis. Benturan kedua kubu yang melibatkan massa secara kolosal dapat dikategorikan sebagai indikasi konflik sosial yang bernuansa SARA, karena mereka memiliki perbedaan etnis dan agama. Sementara dipihak elit politik lokal, nampaknya kekuatan massa merupakan simbol prestise politik dalam rangka memenangkan setiap pemilihan pejabat publik secara langsung. Kondisi demikian merupakan konsekwensi dari rezim pemilihan langsung setiap pejabat publik yang kerap

changed into "regulation" as public anxiety and concern for hazardous foods has grown since the end of 1990. Between the MA and the MHW, the competition was fierce in terms of establishing or amending laws, expanding organizations and mobilizing a coalition. The competition results in confusion of food safety management system, evasion of responsibility for food safety, eventually threat to citizens' health. Coordination, cooperation and integration were introduced to remove the negative impact of competition for jurisdiction. Some suggestions can be made in line with the implications from this study.

*First*, jurisdictional competition is not limited to one between the ministries and can be in conjunction with activities of client group (interest group) and Standing Committee. A remarkable political linkage is formed in this study. In 1997, a client group of the MA required transfer of jurisdiction from MHW to MA which is expected to make policies favorable to them.

*Second*, the policy paradigm could be changed according to which ministry have a jurisdiction. The contents of law which each ministry established and revised can be seen in similar way, but policy orientation which each ministry has pursued appears differently. In case of the MA, although the MA enacted or enforced laws regulating the farmers and fishermen, the "promotion" of food industry could not be given up by the MA. This phenomenon has an implication in terms of integration as a resolution of competition. If the related ministries and agencies are unified focusing on the MA, the MA should not be captured by client group and be responsible for public health.

*Third*, solutions of unnecessary competition stated above involve merits and demerits and thus it is helpful to introduce three measures simultaneously. In case of food industry in Korea, temporary but frequently committee meeting for coordination, multilateral cooperation, and reorganization into a unified agency ultimately sought can be suggested.

This research can be expected to get some comment as follows. One is that this study can be complemented through in-depth studies. Much of the analysis was performed depending on news articles, websites by the limitations of data collection. The In-depth interviews with representatives of the ministry will enable to deploy vivid analysis such as atmosphere inside the actual ministries and policy officer's emotion. Another is that to understand this competition between coalition can be considered as more valid than to understand competition between a single unit. This study shows that jurisdictional competition is not

limited to one between the ministries and can be in conjunction with activities of client group (interest group) and Standing Committee.

## REFERENCES

- Deutch, Morton. 1973. *Introduction. The Resolution of Conflict*. New Heaven. Yale University Press.
- Fink, Clinton F. 1968. "Some conceptional difficulties in the theory of social conflict". *Journal of Conflict Resolution*, 7(4).
- Jeong, J.H. 2003. "The Policy Conflict within the Central Government and Bureaucratic Politics: With Focus on the Saemangum Reclamation Project". *Korean Association of Governmental Studies*, 15(1).
- Ju, J.B. & Hong, S.M. 2001. "The Policy Conflict and Coordination Mechanism in the development process of water resources". *The Korean Association For Public Administration Conference Proceeding*,
- Kim, D.W. & Yoon, K. & Jung, K.H. 2007. "A Study on Inter-Ministerial Competition in the Content Industry of Korea". *The Journal of Public Administration*, 45(4).
- Kim, Y.H. 2000. "Inter-ministration Competition in Government Public Key Infrastructure". *Korean Republic Administration Review*, 34(3).
- Kim, Y.P & Shin, W. 1991. "The Mode of Conflict Resolution in a Centralized Bureaucracy : Inter - Agency Rivalry in the Korean Setting". *Korean Republic Administration Review*, 25(1).
- Laura Chaques & Anna Palau. 2009. "Comparing the Dynamics of Changing in Food Safety and Pharmaceutical Policy in Spain". *Journal of Public Policy*, 29.
- March, G & Simon, H.A. 1958. *Organizaion*. New York: John Wiley and Sons.
- Park, J.H. 2000. "Group Conflict and Government: Issues and Alternatives; A Study on Interdepartmental Conflict & Coordination". *The Korean Public Administration Journal*, 9(4).
- Schmidt, Stuart M. & Thomas A. Kochan. 1972. "Conflict: Toward Conceptual Clarity". *Administrative Science Quarterly*, 17.
- Sheingate, Adam D. 2006. "Promotion Versus Precaution: The Evolution of Biotechnology Policy in the United States". *British Journal of Political Science*, 36.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Yoo, H.L. & Yun, S.O. 2006. "The Conflict between MIC and MOGAHA on the E-Government Policy". *Korean Policy Sciences Review*, 10(4).

## Internet

<http://www.kinds.or.kr/>  
<http://likms.assembly.go.kr/law>  
<http://likms.assembly.go.kr/bill>  
<http://www.mifaff.go.kr>  
<http://www.naqs.go.kr>  
<http://www.mw.go.kr>  
<http://www.khidi.or.kr>