

Shadow State* Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah

Farisa Aulia

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

risa140401@gmail.com

Abstrak:

Shadow state merupakan sebuah relasi yang didasarkan pada transaksional. Pelapukan fungsi dari institusi formal negara bersamaan dengan krisis ekonomi yang serius serta adanya tekanan dari lembaga internasional untuk melakukan reformasi telah mendorong para penyelenggara negara untuk membangun aliansi dengan elemen-elemen dalam masyarakat utamanya para pengusaha guna mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek melalui mekanisme informal market. Seharusnya praktek *shadow state* ini tidak pernah muncul karena Undang-Undang tidak membenarkan adanya *Shadow State*. *Shadow state* juga berkonotasi negatif bagi pemerintahan, khususnya pemerintahan negara kesatuan. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normative atau bisa disebut juga penelitian kepustakaan (*library research*), dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa *Shadow state* digerakkan oleh hukum yang tidak tertulis, senantiasa berubah menurut selera pemerintah dan kepentingan pengusaha. Keberadaan *shadow state* yang belum memiliki regulasi secara khusus dalam memberantas keberadaan mereka mengingatkannya banyaknya kepentingan dari aktor bayangan tersebut menjadikan kekosongan hukum yang tidak mampu menjawab tantangan zaman. *Maslahah mursalah* dapat dijadikan sebagai metode untuk menetapkan hukum baru dengan syarat didukung oleh ayat, hadis atau ijma' yang menunjukkan bahwa sifat yang dianggap sebagai kemaslahatan.

Kata Kunci: *Shadow state*; Pemerintahan Daerah; *Maslahah Mursalah*.

Pendahuluan

Negara bayangan dikuasai oleh gabungan pejabat atau birokrat dan aktor non-negara yang tidak memiliki posisi formal, tetapi memiliki keterkaitan langsung dan terkait erat dengan elit otoritas negara. Mereka mengelola urusan pemerintahan dan mengontrol politik negara di belakang layar dan berlangsung secara informal. Aktor non negara seringkali memanfaatkan bisa juga menyalahgunakan kewenangan dan kewenangan stakeholders yang menduduki jabatan pejabat dalam struktur pemerintahan negara. Kemunculan aktor non formal yang ikut mengendalikan pemerintahan ini biasanya lebih dikenal dengan istilah *shadow state*.

Penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap pengusaha salah satunya adalah bentuk dari manipulasi kebijakan publik untuk kepentingan pengusaha transaksi bawah tangan antara penguasa dan pengusaha dalam tender proyek pemerintah dan pemaksaan swastanisasi aset aset negara.¹ Para penyelenggara negara mengundang para investor nasional dan asing untuk bergabung dalam jaringan *shadow state* yang dibangun dan sebagai imbalannya para pengusaha tersebut diberi perlindungan dengan menggunakan otoritas formal yang di miliki oleh para pejabat negara. Di sini jelas terlihat bahwa antara penguasa dan pengusaha telah terjadi transaksi ekonomi dan politik tanpa harus melalui institusi formal negara atau yang disebut “*politicians and a few business men without state office exercising significant political authority through private control of resources*”.²

Menurut Barbara Harriss White dalam Puri, terdapat empat karakteristik umum dari praktik *shadow state*. *Pertama* hadir sebagai akibat dari terjadinya pelapukan fungsi dari institusi formal Negara. *Kedua* akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek (*shortterm political and economic benefits*) di luar bingkai regulasi formal. *Ketiga* mekanisme kerja dapat dibedakan dalam tiga jenis yaitu memanipulasi kebijakan publik, jaringan aliansi antar-personal (*individual alliances*), dan aliansi antar-lembaga (*institutional alliances*). *Keempat* aktor yang terlibat adalah para penyelenggara negara (*state actors*) dan aktor aktor dalam masyarakat (*societal actors*) misalnya para pengusaha, politisi partai politik, bahkan kelompok criminal.³ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa praktek *shadow state* merupakan sebuah relasi yang didasarkan pada transaksional. sistem transaksional tersebut berlangsung karena memiliki tujuan yang saling menguntungkan satu sama lain.⁴

Konteks *Shadow state* dalam pemerintahan daerah salah satunya adalah hubungan antara pemerintah daerah dan pembisnis. *Shadow state* digerakkan oleh hukum yang tidak tertulis, senantiasa berubah menurut selera pemerintah dan kepentingan pengusaha. Kerjasama di antara mereka akan menimbulkan gejala monopoli di dalam penguasaan sumber-sumber utama ekonomi yang akan selalu diliputi ketidakpastian. Ironisnya oknum swasta rela memberikan uang suap kepada pemegang kekuasaan untuk menggoalkan kebijakan yang menguntungkan dirinya.⁵

¹ Syarif Hidayat and Malik Gismar, “GOOD GOVERNANCE VS SHADOW STATE Ofgovernance in Provinces Accross Indonesia Might Be Linked to the Existence of Shadow State Illustrations Are Dalam Review Teori Tentang the New Emerging Way of Thinking about Government Pierre and Lain Dalam Formulasi Bah” (2007): 34.

² Reno William, *Corruption and State Politics in Sierra Leone* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995). h.1

³ Widhiana Hestining Puri, “Politik Balas Budi, Buah Simalakama Dalam Demokrasi Agraria Di Indonesia,” *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 4 (2019): h. 355.

⁴ Asmawati, Towar Ikkal Tawakkal, and Sholih Muadi, “Religion, Political Contestation and Democracy: Kiai’s Role as Vote Broker in Madurese Local Political Battle,” *Buletin Al-Turas* 27, no. 1 (2021): 39.

⁵ Rakhmad Kavin, “Politik Lokal Di Bangka Belitung: Antara Timah Dan Etnis Tionghoa,” *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, no. 2 (2016): h. 83.

Persoalan praktek *shadow state* ini, jika dilihat perspektif *Maslahah Mursalah*, yang mana *maslahah mursalah* adalah setiap makna (nilai) yang diperoleh ketika menghubungkan hukum dengannya, atau menetapkan hukumnya berupa mendapat manfaat atau menolak mudarat dari orang lain, dan tidak ada dalil yang mengakui atas menolak keberadaannya. *Maslahah mursalah* disini memiliki tujuan yaitu untuk kemaslahatan bagi umat manusia serta mendatangkan manfaat bagi manusia dan menghindari mudarat dari manusia secara utuh, yang sejalan dengan hakikat *maslahah mursalah* ini.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis terkait *shadow state* yang terjadi dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan serta *shadow state* berdasarkan *Maslahah Mursalah*. Untuk menghindari pengulangan kajian terhadap hal yang sama dalam penelitian ini, peneliti melakukan kajian pada beberapa penelitian terdahulu. Berikut beberapa hasil penelitian sebagai pembandingan penelitian yang akan diteliti sebagai berikut:

Penelitian yang berjudul relasi aktor dalam politik pembangunan kota: studi kasus kebijakan program reklamasi pantai di Kota Makassar, oleh Sakinah Nadir. disertasi ini memberikan fokus kajian pada politik pembangunan kota terkait dengan adanya kebijakan pembanguana yang melibatkan beragam aktor dan kepentingan didalamnya. Dengan mengambil kasus kebijakan program reklamasi pantai di kota Makassar. Persoalan kunci yang dieksplorasi dalam penelitian ini terkait dengan bagaimana pengaruh aktor-aktor dominan terutama aktor negara dan aktor swasta dalam kebijakan pembangunan. Fokus penelitian ini terletak pada upaya untuk menganalisis jejaring dan relasi informal maupun personal yang mempengaruhi arah dan implementasi kebijakan pembangunan kota. Cara kerja dalam penelitian ini mengikuti tata aturan penelitian kualitatif (*qualitative research*) dengan menggunakan studi kasus sebagai jenis penelitian. Pilihan program reklamasi sebagai kebijakan pembangunan kota di Makassar sebagai sebuah kasus untuk dikaji secara mendalam sehingga mampu membongkar realitas di balik fenomena tersebut. Temuan utama dalam penelitian ini menunjukkan bahwa aktor swasta memberi pengaruh besar dan menjadi aktor dominan dalam kebijakan reklamasi pantai di Makassar yang seharusnya menjadi otoritas aktor negara. Untuk mendapatkan posisi tersebut aktor swasta membangun relasi-relasi informal dengan aktor pemerintah terutama individu-individu dari aktor pemerintah yang memiliki otoritas dan kekuasaan besar dalam menentukan keberlangsungan kebijakan reklamasi.⁶

Penelitian yang berjudul pola relasi kuasa negara dan kelompok tambang minyak ilegal (studi kasus tambang minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan) dilakukan oleh Choirul Wahyudi. Penelitian ini akan menguraikan

⁶ Sakinah Nadir, "Relasi Aktor Dalam Politik Pembangunan Kota : Program Doktor Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada" (2021).

bagaimana pola relasi dalam pengelolaan tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang dengan dua rumusan masalah, yang pertama apa saja Faktor yang membentuk relasi kuasa antara Negara dan kelompok tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Pendekatan yang akan digunakan untuk mendukung penelitian ini adalah menggunakan pendekatan studi kasus. Dalam penelitian ini, data akan dibagi menjadi dua macam, yaitu data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh di lapangan melalui wawancara dan observasi langsung di tempat penelitian. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku, makalah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive Model dari Miles dan Huberman yang membagi langkah-langkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Kehadiran tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang menimbulkan sebuah tandatanya dimana kehadiran dan bagaimana peran Negara khususnya pemerintahan terkait dalam pengelolaan sumberdaya alam dalam kasus tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang.⁷

Penelitian yang berjudul relasi kuasa organisasi kemasyarakatan islam dan penguasa yang dilakukan oleh Alrdi Samsa tahun 2019. Studi ini akan membahas terkait fenomena *shadow state* di Yogyakarta. Fenomena tersebut akan ditelaah lebih dalam dengan melihat peran Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK) dalam proses pengelolaan bisnis parkir dan pariwisata di Alun-Alun Utara yang sudah dioperasikan dan dilakukan revitalisasi pada tahun 2015. Adanya keragaman adat dan budaya di Indonesia diyakini akan berpengaruh pada perbedaan pola dan ritme terkait praktik *shadow state*. Ciri khas dalam pola yang ditampilkan oleh berbagai daerah akan membawa argumen mendasar bahwa kebijakan otonomi daerah akan berpengaruh pesat bagi perkembangan politik lokal. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Digunakan untuk membantu mempelajari, menerangkan dan menginterpretasi suatu kasus secara alami tanpa adanya intervensi pihak luar. metode penelitian ini yang secara khusus dikehendaki untuk menyelidiki atau melacak peristiwa kontemporer, bahwa objek yang dapat diangkat sebagai kasus bersifat kontemporer, yaitu yang sedang atau telah berlangsung namun memiliki dampak dan pengaruh yang luas. Unit analisis yang dipakai oleh peneliti yakni berbasis aktor. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pola relasi yang terjadi dalam praktik *shadow state* di Alun-Alun Utara Yogyakarta melibatkan setidaknya 6 aktor yakni, FKKU, PPP, GPK, Wali Kota, Pemerintah Provinsi, dan DPRD. Mereka secara informal melakukan praktik pembagian sumber ekonomi melalui mekanisme formal ataupun informal. Praktik *shadow state* yang dilakukan tersebut juga tidak bisa dilepaskan dari posisi *local strongmen* yang ada. Sosok Fuad Andreago menjadi tokoh penting dalam jalannya praktik yang ada. Fuad sengaja dicitrakan sebagai pimpinan di lapangan oleh tokoh-tokoh kuat seperti Syukri Fadholi, Umar Said dan

⁷ Choirul Wahyudi, "Pola Relasi Kuasa Negara Dan Kelompok Tambang Minyak Ilegal (Studi Kasus Tambang Minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan)," *Ampera: A Research Journal on Politics and Islamic Civilization* 1, no. 2 (2020): 159–171.

Denny Yusuf. Tidak hanya kuat dibasis massa, namun Fuad Andreago pun kuat di ranah elite politik.⁸

Penelitian yang berjudul Relasi Kuasa Antar Elite Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Di Desa Sukodono, Kecamatan Sukodono, kabupaten Sidoarjo oleh Ahmad Adib Setiawan tahun 2019. Penelitian ini membahas tentang relasi kuasa antar elite dalam proses perencanaan pembangunan di Desa Sukodono, Kecamatan Sukodono, Kabupaten Sidoarjo. Elite merupakan kelompok individu atau kelompok masyarakat yang memiliki posisi yang di anggap lebih, akan tetapi orang yang telah di akui oleh masyarakat. Dalam perencanaan pembangunan tidak lepas adanya pengaruh dari aktor yang ada dalam perumusan perencanaan pembangunan, aktor tersebut merupakan elite yang memiliki kedudukan struktural dan kedudukan non struktural. Dalam forum perencanaan pembangunan yang dikenal setiap satu tahun sekali biasa di sebut forum Musrenbangdes. Kepentingan para elite dalam forum Musrenbangdes telah selesai terlebih dahulu sebelum forum musrenbangdes dilakukan. Penelitian ini menggunakan teori Suzanne Keller. Dalam perencanaan pembangunan ditemukan bahwa peran elite sangat kuat dan elite bermain dalam proses perencanaan pembangunan. Dalam elite desa ditemukan adanya elite yang berkuasa, elite strategis, dan kelompok masyarakat. Pada umumnya perencanaan pembanguan merupakan bertujuan untuk mensejahterakan semua elemen masyarakat akan tetapi ditemukan bahwa perencanaan pembangunan hanya menguntungkan elite saja bukan untuk kelompok masyarakat.

Metode

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normative atau bisa disebut juga penelitian kepustakaan (*library research*), dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), karena hal tersebut berupaya untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena *shadow state* yang terjadi dalam pemerintahan daerah serta *shadow state* berdasarkan *masalah mursalah*. Bahan hukum yang di gunakan yaitu, bahan hukum primer⁹ yaitu: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah; Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, sedangkan bahan hukum sekunder¹⁰ yaitu: buku-buku, jurnal, skripsi, tesis, dan disertasi serta artikel ilmiah dan tulisan di internet yang terkait dengan penelitian ini, yang sumber referensinya jelas, serta bahan hukum tersier¹¹ yaitu: Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia dan lain-lain. Kemudian bahan hukum diatas dikumpulkan dengan inventarisasi bahan hukum yang relevan, pengkajian bahan hukum, mengumpulkan, membaca, menelaah dan mencatat beberapa bahan hukum yang relevan, serta penelaahan Pustaka.

Shadow State Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia

⁸ Alrdi Samsa, "Relasi Kuasa Organisasi Kemasyarakatan Islam Dan Penguasa (Studi Kasus: Praktik Shadow State Gerakan Pemuda Ka'bah Khittah Yogyakarta Dalam Pengelolaan Alun-Alun Utara).," *Jurnal Sosial Soedirman* 3, no. 1 (2019): 53–67.

⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm.118

¹⁰ Amirudin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*"...119

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet-3, (Jakarta: *ress, 1986) 52

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiscal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Shadow State di pemerintahan daerah muncul karena adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Ditetapkannya kebijakan Desentralisasi dan otonomi daerah, yang dilegalkan dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 2014, daerah menjadi tempat baru untuk menjalankan serangkaian kegiatan politik di tingkat lokal. Dengan begitu, timbullah kewenangan-kewenangan yang dapat diselenggarakan dengan bebas oleh daerah.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia terdapat beberapa daerah yang terindikasi adanya praktek *shadow state*, salah satunya yaitu pemerintahan Kota Tegal pada Periode kepemimpinan SM-NS. Sikap sewenang-wenang dari walikota tersebut diperlihatkan oleh SM setelah menjadi walikota terpilih. AM sebagai figur yang terlibat dalam fenomena *shadow state* yang terjadi di Kota Tegal merupakan Ketua Tim Pemenangan dari Partai Golkar sebagai partai pengusung SM-NS dalam Pilkada Kota Tegal Tahun 2013. AM sebagai figur yang terlibat kuat dalam praktek *shadow state* dalam pemerintahan di Kota Tegal memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan yang hendak ditetapkan dan dijalankan. AM juga sering berlagak layaknya walikota. Beliau sering memberi perintah kepada SKPD dan sering memimpin rapat antar SKPD maupun briefing atau koordinasi antar SKPD yang diadakan rutin setiap hari senin. Lebih dari itu, AM juga diketahui memiliki ruangan tersendiri di Rumah Dinas Walikota Tegal. Ruangan tersebut didesain khusus agar bersebelahan dengan ruang kerja walikota.¹²

Selain itu, munculnya praktek *shadow state* di Banten dapat dijadikan contoh kasus *shadow state* di Indonesia. Salah satu yang muncul adalah tumpang tindihnya antara pemerintahan formal dan informal di kancah lokal. Di Banten, salah satu provinsi hasil pemekaran pertama pasca Orde Baru, muncul pengaturan yang melibatkan aktor non-negara dalam pengambilan kebijakan publik. Output dari kebijakan tersebut bermuara pada pelayanan publik yang hanya menguntungkan segelintir elit. Elit masyarakat ini justru lebih banyak mengintervensi aneka kebijakan publik untuk kepentingannya sendiri. Mereka mengembangkan mekanisme jaringan informal antara *state actor* dan *non-state actor* untuk mengeruk sumber daya ekonomi dan politik negara. Kaburnya pengaturan-pengaturan formal dan informal serta aktor non-negara yang mengintervensi proses kebijakan publik untuk diri mereka sendiri, hal ini disebut dengan *shadow state*. Selain

¹² Istiqomah, “Praktik *Shadow State* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal, *Journal of Politic and Government Studies*, 6(4), 2013”

itu, praktik shadow state sudah terjadi di wilayah Banten, dimana Gubernur Banten, RAC beserta keluarganya menguasai banyak jabatan politik eksekutif maupun legislatif, baik di tingkat pusat, Provinsi maupun di wilayah Kabupaten/Kota.¹³

Di Provinsi Bengkulu, Salah satu diantara kasus dari aktor *shadow state* dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah adalah relasi antara bisnis dan politik pada periode pasca Pilkada di Bengkulu yaitu “Penambangan Pasir Besi”. Adanya intervensi dari Gubernur terpilih yang meminta Kejaksaan Tinggi untuk menanggihkan penyelidikan kasus PT.FN melalui surat permintaan penangguhan penyelidikan (SP3) berlawanan dengan Menteri Kehutanan yang telah mengeluarkan keputusan penghentian produksi perusahaan dan meminta kasus ini disidangkan. Sikap Gubernur melakukan itu dalam rangka untuk memenuhi janjinya dalam kampanye yaitu untuk mewujudkan pembangunan ekonomi Bengkulu dalam kurun waktu 2,5 tahun. Untuk mencapai target itu maka Gubernur sangat memerlukan dukungan dari investor swasta termasuk dukungan dari pemilik PT.FN. Dalam kasus ini terjadi pro dan kontra namun yang menarik adalah pronya Gubernur terhadap PT.FN. Dari kasus di atas, dapat dilihat bahwa adanya indikasi sebagai politik balas jasa Gubernur kepada masyarakat Seluma. Dan juga terdapat indikasi yang sangat kuat bahwa pemilik PT. FN memberikan kontribusi sebagai sponsor dalam proses pemilihan Gubernur berlansung.¹⁴

Pada provinsi Jambi, Aktor *shadow state* di Provinsi Jambi yang memiliki pengaruh sangat kuat dan memiliki otoritas informal baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan di Jambi adalah HR. HR memiliki hubungan keluarga yang sangat dekat dengan Gubernur dan juga sebagai pengusaha. Siapa saja yang ingin menjadi kepala dinas di Jambi terlebih dahulu mereka harus mendapatkan restu dan tiket dari HR. Sebagai contoh peran dan permainan HR adalah proyek pembangunan lokasi wisata “Water Boom”. Walaupun pembangunan Water Boom bukan merupakan kebutuhan masyarakat, Gubernur dan Ketua DPRD memaksakan kehendaknya untuk membangunnya. Proyek ini akan dibangun di atas 33 Ha dengan biaya Rp. 121,7 Miliar dan semua anggaran pembangunan proyek ini dari dana APBD Provinsi Jambi. Dari sinilah ditemukan adanya indikasi keterkaitan antara proyek pembangunan wisata Water Boom dengan Pilkada. Dalam pembangunan proyek ini ada tiga orang yang berperan penting yaitu Gubernur, ketua DPRD, dan Sudiro Lesmana (PT. Kerya Restu). Gubernur dan Kepala DPRD bersikukuh proyek pembangunan ini karena ada indikasi pengusaha Sudiro Lesmana mesponsori ketika Pilkada berlangsung dan proyek pembangunan Wisata Woter Boom ini adalah sebagai kompensasinya kepada Sudiro Lesmana disamping juga ada kepentingan pribadi Gubernur dan ketua DPRD.

¹³ <https://nasional.sindonews.com/berita/823682/12/ratu-atut-terapkan-praktik-shadow-state> diakses pada 27 Mei 2023

¹⁴ Siti Hediati Maulinda, *Analisis Kasus Shadow State di Daerah Bengkulu, Jambi, dan Kalimantan*. https://www.academia.edu/42326833/Analisis_Kasus_Shadow_State_Di_Daerah_Bengkulu_Jambi_Dan_Kalimantan_Selatan

Pada provinsi Kalimantan Tengah, Fenomena masuknya para pengusaha dalam jejaring tim sukses para kandidat demi menciptakan peluang di masa datang ketika calon dukungannya menang dan menjadi raja di daerah tidak bisa dipungkiri. Selain itu ditemukan juga ada indikasi media dan institusi agama, dijadikan sebagai kepentingan politik oleh pasangan calon tertentu. Bahkan di salah satu Gereja disaat menjalani prosesi ibadah, melalui khotbah-khotbah para pemimpin agama memimpin doa jamaahnya agar pasangan calon yang mereka dukung dapat memperoleh kemenangan dalam pilkada. Terakhir, pemilukada Kalteng diindikasikan melibatkan birokrasi dalam prosesnya.

Para investor politik tersebut menanamkan modalnya pada saat pemilukada untuk menciptakan peluang di masa datang ketika calon dukungannya menang dan menjadi raja di daerah. Pemilukada Kalteng juga melibatkan birokrasi dalam prosesnya, dalam beberapa tahapan, yaitu: (1) melalui investasi uang pada saat sosialisasi kandidat maupun pada saat kampanye berlangsung. Investasi uang bukan dalam bentuk uang cash, melainkan dengan cara menyumbangkan pembelian baju, topi, baliho dan spanduk. Kwitansi pembelian dan pemasangan beberapa alat sosialisasi tersebut nantinya akan disodorkan kepada kandidat yang dukung sebagai bukti dukungan. (2) turut membuat pernyataan dukungan kepada salah satu kandidat baik secara tertutup maupun terbuka dengan menggunakan media massa atas nama suatu organisasi (ormas) tertentu di mana pejabat birokrasi itu berafiliasi. (3) menyelenggarakan kegiatan atau acara tertentu secara dengan mengundang salah satu kandidat untuk membuka atau menutup acara. Dan (4) menyumbangkan karangan bunga dan ucapan duka cita kepada warga yang meninggal dunia atas nama salah satu kandidat, yang disponsori oleh beberapa pejabat birokrasi baik provinsi maupun kabupaten. Ada banyak motivasi serta kepentingan yang hendak dicapai dibalik gaya investasi semacam itu, tetapi yang jelas imbalan jabatan dalam tubuh birokrasi adalah motif yang tidak dapat dipungkiri.¹⁵

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman.¹⁶

Berdasarkan bunyi pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dapat ditafsirkan bahwa pejabat pemerintah dilarang melakukan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi

¹⁵ Siti Hediati Maulinda, *Analisis Kasus Shadow State*

¹⁶ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Jika dianalisis lebih mendalam dalam kaitanya dengan *shadow state* yang terjadi di Indonesia dapat disimpulkan bahwa penyalahgunaan wewenang masih sering dilakukan oleh pejabat publik dimana mereka tidak segan menjaurkan *shadow state* agar kepentingan pribadi dan kelompoknya terpenuhi tanpa memperhitungkan dampak buruk yang terjadi dalam *shadow state* tersebut.

Kandungan yang termuat dalam pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan secara ringkas dapat direpresentasikan dimana penyalahgunaan wewenang diluar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan atau melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Shadow state* memberikan gambaran secara nyata bahwa dalam prakteknya pimpinan formal melibatkan seseorang diluar pemerintah formal untuk turut serta dalam tatanan pemerintah formal. konsekuensi adanya praktik *shadow state* ialah penyelenggaraan pemerintahan akan lebih banyak dikendalikan oleh orotitas diluar struktur pemerintahan daripada otoritas formal dalam struktur pemerintahan.¹⁷

Terdapat empat karakteristik umum dari praktik informal market dan *shadow state*. Pertama hadir sebagai akibat dari terjadinya pelapukan fungsi dari institusi formal Negara. Kedua akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek (shortterm political and economic benefits) di luar bingkai regulasi formal. Ketiga mekanisme kerja dapat dibedakan dalam tiga jenis yaitu memanipulasi kebijakan publik, jaringan aliansi antar-personal (individual alliances), dan aliansi antar-lembaga (institutional alliances). Keempat aktor yang terlibat adalah para penyelenggara negara (state actors) dan aktor aktor dalam masyarakat (societal actors) misalnya para pengusaha, politisi partai politik, bahkan kelompok criminal.¹⁸ Dalam kasus tertentu, *shadow state* ini benar-benar murni non-aktor pemerintah, yang berhasil mengontrol secara penuh kepala daerah maupun wakil kepala daerahnya. Tetapi apapun bentuk aliansinya, mereka, sekali lagi: mengendalikan, bukan hanya mempengaruhi. Di bawah kontrol *shadow state* inilah perencanaan proyek diputuskan; jenis proyek, besaran anggaran, dan bahkan rekanan pmda mana yang akan mengerjakan proyek ini; yang biasanya juga sudah diarahkan sedemikian rupa. Sehingga proses lelang proyek hanyalah sekedar memenuhi ketentuan legal-prosedural belaka.

Shadow state ini lahir dari situasi dimana terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintah formal. Penyebab utama pelapukan ini diantaranya adalah ketidakmampuan atau ketidakberdayaan pemerintah formal menghadapi tekanan kekuatan-kekuatan yang berada di luar struktur pemerintahan. Dalam konteks pilkada langsung, jika dirunut terus ke hulu persoalan, gejala ketidakmampuan aparatur pemerintahan ini, lagi-lagi muasalnya

¹⁷ Novendra Bimantara, "Analisis Politik Dinasti Di Kabupaten Kediri," *Journal of Government and Civil Society* 1, no. 2 (2017): 113.

¹⁸ Puri, "Politik Balas Budi, Buah Simalakama Dalam Demokrasi Agraria Di Indonesia, *Journal of Government and Civil Society* 1(2), 2017, 361"

adalah transaksi-transaksi yang terjadi antara kandidat kepala daerah/wakil kepala daerah dengan para bandar pemodal pada tahapan proses kandidasi. Transaksi mana melahirkan kesepakatan di bawah tangan bahwa jika sang kandidat kemudian terpilih maka, suka atau tidak suka, ia harus menyiapkan sejumlah konsesi fasilitas kebijakan, proyek kepada si penyandang dana.

Secara gamblang Harris white menggambarkan bahwa: “*Some elements of the shadow state are played simultaneously by real state players, e.g. Corrupt lines of tribute, patronage/clientelage. Other shadow state livelihoods are a form of self employment, though they depend on state employees, politicians and other interested social forces for their incomes e.g. private armies enforcing black or corrupt contracts, intermediaries, technical fixers, gatekeepers, adjudicators of disputes, confidants, consultants, and chore performers. Hence the real state with its shadow is bigger than the formal state and has a vested interest in the perpetuation of a stricken and porous state. The shadow state spills spatially into the lanes surrounding offices and into the private (some argue the ‘female’) domestic space of an official’s residence. This must be the most vivid image of the blurred boundaries between state and society.*”¹⁹

Secara ringkas dapat diartikan bahwa beberapa elemen dari keadaan bayangan dimainkan secara bersamaan oleh pemain keadaan nyata. Salah satu contohnya adalah Jalur upeti, patronase atau klien yang korup. Mata pencaharian bayangan negara lainnya adalah bentuk wirausaha, meskipun mereka bergantung pada pegawai negeri, politisi, dan kekuatan sosial lain yang berkepentingan untuk pendapatan mereka. Salah satu nya tentara swasta menegakkan kontrak hitam atau korup, perantara, pemecah masalah teknis, penjaga gerbang, juri perselisihan, orang kepercayaan, konsultan, dan pelaksana tugas. Oleh karena itu, negara dengan bayangannya lebih besar daripada negara formal dan memiliki kepentingan dalam pelestarian negara yang terpukul dan keropos. Negara bayangan menyebar secara spasial ke jalur-jalur yang mengelilingi kantor-kantor dan ke ruang domestik pribadi (beberapa berpendapat sebagai ‘perempuan’) dari kediaman pejabat. Ini harus menjadi gambaran yang paling jelas tentang batas-batas kabur antara negara dan masyarakat.

Namun, adanya praktek *shadow state* merupakan bentuk dari penyalahgunaan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dimana praktek tersebut dapat memberikan dampak yang tidak baik atas praktek kepemimpinan yang dibarengi dengan tindakan-tindakan yang menguntungkan dirinya sendiri dan kelompoknya. Sehubungan dengan hal tersebut termuat dalam regulasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Negara Pasal 17 dan 18. Berdasarkan bunyi pasal 17 dapat ditafsirkan bahwa pejabat pemerintah dilarang melakukan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Jika dianalisis lebih mendalam dalam kaitanya dengan *shadow state* yang terjadi di Indonesia dapat disimpulkan bahwa penyalahgunaan wewenang masih sering dilakukan oleh pejabat

¹⁹ B. Harris-White, *How India works: the character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 15

publik dimana mereka tidak segan menjaurkan *shadow state* agar kepentingan pribadi dan kelompoknya terpenuhi tanpa memperhitungkan dampak buruk yang terjadi dalam *shadow state* tersebut.

Shadow State* Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Perspektif *Maslahah Mursalah

Maslahah berarti sebab, cara atau tujuan yang baik. *Maslahah* dapat juga dikatakan sebagai suatu permasalahan atau bagian dari suatu urusan yang menghasilkan kebaikan atau sesuatu untuk kebaikan. Bentuk jamaknya adalah masâlih dan biasanya kata tersebut dibedakan secara dikotomis-antagonistik dengan kata mafsadah (jamaknya mafsadât), yang berarti buruk atau rusak, dan terkadang dilawankan dengan kata sayyî'ah (keburukan). Keberadaan *shadow state* sebagai aktor bayangan pemerintah formal hadir sebagai bentuk tawaran dalam menjalankan roda pemerintahan yang sarat akan kepentingan. Namun, fenomena ini selalu identik dengan praktek korupsi dan penyalahgunaan wewenang dimana hal tersebut dapat terjadi ketika pihak pemerintahan formal membutuhkan sosok bayangan yang mampu mempermudah segala urusan pemerintahan. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan tujuan dari sebuah *maslahah* yaitu mencapai tujuan yang baik.

Maslahah mursalah yaitu kemaslahatan yang belum diakomodir dalam dalam nash dan ijma, serta tidak ditemukan nash atau ijma yang melarang atau memerintahkan mengambilnya. Kemaslahatan ini dilepaskan (dibiarkan) oleh syari' dan diserahkan kepada manusia untuk mengambil atau tidak mengambilnya. Jika kemaslahatan itu diambil oleh manusia, maka akan mendatangkan kebaikan bagi mereka, jika tidak diambil juga tidak akan mendatangkan dosa.²⁰ Konsep ini memberikan pandangan atas tindakan yang diambil oleh manusia diharuskan mendatangkan manfaat demi kepentingan bersama. Namun secara gamblang praktek *shadow state* memberikan arahan keuntungan kepada kelompok-kelompok tertentu yang berkepentingan.

Taufiq Yûsuf al-Wâ'î, dalam salah satu bukunya menyebutkan bahwa setiap sesuatu yang di dalamnya ada manfaat, baik diperoleh dengan cara mencari faedah-faedah atau kenikmatan-kenikmatan maupun dengan cara menghindari atau menarik diri dari kerusakan, semua itu dapat dikategorikan sebagai *maslahah*. Berdasarkan penelusuran ini, maka dapat disimpulkan bahwa secara bahasa, makna *maslahah* adalah setiap kebaikan (al-khair) dan manfaat (almanfa'ah).²¹ Berdasarkan pandangan ini secara jelas bahwa praktek *shadow state* merupakan fenomena baru dimana keberadaannya tidak mendatangkan kebaikan mengingat adanya aktor-aktor politik yang diuntungkan dari transaksi yang dilakukan. sekalipun mengatasnamakan kepentingan ekonomi masyarakat namun perlu dipertegas adanya praktek transaksi antar aktor formal dan non formal yang

²⁰ Nur Fanny, "Dinamika Politik Terhadap Upaya Pemekaran Brebes Selatan Dalam Perspektif *Maslahah Mursalah*" (Universitas Islam Negeri Saifuddin Zuhri Purwokerto, 2021), 53.

²¹ Taufiq Yûsuf al-Wâ'î, *al-Bid'ah wa al-Maslahah al-Mursalah: Bayanuhâ, Ta'siluhâ wa Aqwâl al-Ulamâ fihâ* (Kuwait: Maktabah Dâr at-Turâce, t.t), hlm. 241

dilakukan demi keuntungan pribadi dan kelompok. Hal inilah yang menjadikan praktek *shadow state* tidak dapat diterima keberadaanya.

Taufiq Yûsuf al-Wâ'î, dalam salah satu bukunya menyebutkan bahwa setiap sesuatu yang di dalamnya ada manfaat, baik diperoleh dengan cara mencari faedah-faedah atau kenikmatan-kenikmatan maupun dengan cara menghindari atau menarik diri dari kerusakan, semua itu dapat dikategorikan sebagai *masalahah*. Berdasarkan penelusuran ini, maka dapat disimpulkan bahwa secara bahasa, makna *masalahah* adalah setiap kebaikan (al-khair) dan manfaat (almanfa'ah)²². *Shadow state* didefinisikan sebagai the *emergence of rulers drawing authority from their abilities to control markets and their material rewards*. Penyebabnya antara lain karena para elit penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi dan politik yang dominan berada di luar struktur pemerintahan formal. Oleh sebab itu, keberadaanya akan sangat sulit mendatangkan manfaat bagi masyarakat luas dan hanya mendatangkan manfaat bagi segelintir orang.

Keberadaan *shadow state* yang belum memiliki regulasi secara khusus dalam memberantas keberadaan mereka mengingat banyaknya kepentingan dari aktor bayangan tersebut menjadikan kekosongan hukum yang tidak mampu menjawab tantangan zaman. *Maslahah mursalah* dapat dijadikan sebagai metode untuk menetapkan hukum baru dengan syarat didukung oleh ayat, hadis atau ijma' yang menunjukkan bahwa sifat yang dianggap sebagai kemaslahatan itu merupakan 'illat (motivasi hukum) dalam penetapan suatu hukum, atau jenis sifat yang menjadi motivasi hukum tersebut dipergunakan oleh nas sebagai motivasi suatu hukum.²³

Kesimpulan

Shadow state konsep yang bercirikan suatu sistem pemerintahan yang dikendalikan oleh aparatur negara yang bertindak berdasarkan kepentingan kaum swasta ataupun aktor-aktor eksternal lainnya di luar institusi negara. Aktor-aktor tersebut dapat merupakan penyedia jasa dan barang kepada pemerintah, dimana terdapat kewajiban pemerintah membeli kepada mereka tanpa harus melalui prosedur pembelian yang legal misalnya, mekanisme pengadaan barang dan jasa atau lelang. *Shadow state* digerakkan oleh hukum yang tidak tertulis, senantiasa berubah menurut selera pemerintah dan kepentingan pengusaha. *Shadow state* merupakan fenomena baru dimana keberadaanya tidak mendatangkan kebaikan mengingat adanya aktor-aktor politik yang diuntungkan dari transaksi yang dilakukan. Sekalipun mengatasnamakan kepentingan ekonomi masyarakat namun perlu dipertegas adanya praktek transaksi antar aktor formal dan non formal yang dilakukan demi keuntungan pribadi dan kelompok. Hal inilah yang menjadikan praktek *shadow state* tidak dapat diterima keberadaanya dalam *Maslahah mursalah*.

²² Taufiq Yûsuf al-Wâ'î, al-Bid'ah wa al-Maslahah al-Mursalah: Bayanuhâ, Ta'siluhâ wa Aqwâl al-Ulamâ fihâ (Kuwait: Maktabah Dâr at-Turâœ, t.t), hlm. 241

²³ Ibn Amîr al-Haj, at-Taqrîr wa at-Tahrîr (Mesir: al-Matba'ah al-Amîriyah, 1316 H), hlm. 150

Daftar Pustaka:

- Syarif Hidayat and Malik Gismar, "GOOD GOVERNANCE VS SHADOW STATE Ofgovernance in Provinces Accross Indonesia Might Be Linked to the Existence of Shadow State Illustrations Are Dalam Review Teori Tentang the New Emerging Way of Thinking about Government Pierre and Lain Dalam Formulasi Bah" (2007).
- Reno William, *Corruption and State Politics in Sierra Leone* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).
- Widhiana Hestining Puri, "Politik Balas Budi, Buah Simalakama Dalam Demokrasi Agraria Di Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 4 (2019).
- Asmawati, Towar Ikbal Tawakkal, and Sholih Muadi, "Religion, Political Contestation and Democracy: Kiai's Role as Vote Broker in Madurese Local Political Battle," *Buletin Al-Turas* 27, no. 1 (2021).
- Rakhmad Kavin, "Politik Lokal Di Bangka Belitung: Antara Timah Dan Etnis Tionghoa," *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, no. 2 (2016).
- Sakinah Nadir, "Relasi Aktor Dalam Politik Pembangunan Kota : Program Doktor Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada" (2021).
- Choirul Wahyudi, "Pola Relasi Kuasa Negara Dan Kelompok Tambang Minyak Ilegal (Studi Kasus Tambang Minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan)," *Ampera: A Research Journal on Politics and Islamic Civilization* 1, no. 2 (2020).
- B. Harris-White, *How India works: the character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 15
- Alrdi Samsa, "Relasi Kuasa Organisasi Kemasyarakatan Islam Dan Penguasa (Studi Kasus: Praktik Shadow State Gerakan Pemuda Ka'bah Khittah Yogyakarta Dalam Pengelolaan Alun-Alun Utara).," *Jurnal Sosial Soedirman* 3, no. 1 (2019).
- Amiruddin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004)
- Istiqomah, "*Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal*, *Journal of Politic and Government Studies*, 6(4), 2013"
- Siti Hediati Maulinda, *Analisis Kasus Shadow State di Daerah Bengkulu, Jambi, dan Kalimantan*.https://www.academia.edu/42326833/Analisis_Kasus_Shadow_State_Di_Daerah_Bengkulu_Jambi_Dan_Kalimantan_Selatan
- Nur Fanny, "Dinamika Politik Terhadap Upaya Pemekaran Brebes Selatan Dalam Perspektif Masalah Mursalah" (Universitas Islam Negeri Saifuddin Zuhri Purwokerto, 2021).
- Taufiq Yûsuf al-Wâ'î, *al-Bid`ah wa al-Maslahah al-Mursalah: Bayanuhâ, Ta'siluhâ wa Aqwâl al-Ulamâ fihâ* (Kuwait: Maktabah Dâr at-Turâœ, t.t).
- Ibn Amîr al-Haj, *at-Taqrîr wa at-Tahrîr* (Mesir: al-Matba'ah al-Amîriyah, 1316 H).