

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) oleh pejabat pemerintah, baik pejabat politik maupun birokrasi, sudah menggejala sejak masa pemerintahan Orde Baru. Karena itu, pemberantasan KKN ditetapkan sebagai salah satu agenda utama Reformasi (1998). Penerimaan agenda pemberantasan KKN tersebut selanjutnya ditetapkan melalui Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998. Bila dibandingkan dengan Ketetapan MPR yang lain, Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tersebut mempunyai nilai lebih, karena memuat secara jelas kehendak reformasi untuk menyelenggarakan sebuah sistem pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Segera setelah Soeharto meletakkan jabatan Presiden dan digantikan oleh BJ. Habibie, DPR RI menyetujui Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Sebagai implementasinya, juga dibentuk sejumlah institusi baru, seperti Komisi Pengawas Kekayaan Pejabat Negara (KPKPN), KPPU, atau Lembaga Ombudsman. Selanjutnya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditetapkan, sehingga semakin dikenal adanya Peradilan Tindak Pidana Korupsi.

Sewaktu menjadi Presiden, Abdurrahman Wahid membentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000. Namun, melalui *judicial review* Mahkamah

Agung, TGPTPK dibubarkan karena tidak sejalan dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Demikian pula, lembaga-lembaga lain, harus melebur ke dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Secara singkat, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk untuk mengatasi, menanggulangi dan memberantas korupsi di Indonesia.

Secara lebih terjabar, fungsi dan tugas Komisi Pemberantasan Korupsi adalah: (1) melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (2) melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (3) melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (4) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan (5) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sejak dibentuk, KPK dipimpin oleh seorang Ketua, yang masing-masing adalah (Sumber Data pada lampiran 6 pada lampiran 6: 1.1): (1) Taufiequrachman Ruki (2003-2007), (2) Antasari Azhar (2007-2009), (3) Tumpak Hatorangan Panggabean (2009-2010), (4) Busyro Muqoddas (2010-2011), dan (5) Abraham Samad (2011-2015).

Ada perkembangan penting dalam kasus-kasus korupsi sejak KPK dipimpin oleh Abraham Samad (2011-2015). Baik secara kualitatif, dalam arti tinggi-rendahnya jabatan pelaku dan besaran kerugian negara, maupun kuantitatif, dalam arti jumlah pelaku tindak korupsi yang disidik oleh KPK, mengalami

peningkatan dan pemberitaan cukup besar. Sejak Tahun 2011 hingga Juli 2014, tercatat pelaku korupsi yang ditangani oleh KPK sejumlah 178 orang, dengan rincian Anggota DPR dan DPRD sebanyak 31 orang; Kepala Lembaga/Kementrian sebanyak 12 orang; Gubernur sebanyak 3 orang; Walikota/Bupati sebanyak 17 orang; Eselon I / II / III sebanyak 31 orang; Hakim sebanyak 9 orang; Swasta sebanyak 58 orang; dan Lainnya sebanyak 17 orang (Sumber Data pada lampiran 6 pada lampiran 6 1.2).

Berdasarkan sumberdata tersebut, beberapa kasus mendapatkan perhatian besar dari media massa dan masyarakat selama KPK diketuai Abraham Samad, yaitu: Kasus Korupsi Wisma Atlet, Kasus Korupsi Hambalang, Kasus Gratifikasi Impor Daging Sapi, Kasus Gratifikasi SKK Migas, Kasus Pengaturan Pilkada Kabupaten Lebak. Beberapa orang yang ditahan dengan dakwaan korupsi antara lain: Bendahara Fraksi Partai Demokrat DPR RI Muhammad Nazaruddin (Sumber Data pada lampiran 6: 1.3), Anggota Badan Anggaran dari Komisi X DPR RI Partai Demokrat Angelina Sondakh (Sumber Data pada lampiran 6: 1.4); Presiden Partai Keadilan Sejahtera Luthfi Hasan Ishaq (Sumber Data pada lampiran 6: 1.5); Ketua Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar (Sumber Data pada lampiran 6: 1.6); Menteri Pemuda dan Olahraga Andi Mallarangeng (Sumber Data pada lampiran 6: 1.7); Anggota Komisi I DPR RI Partai Keadilan Sejahtera Ahmad Fathanah (Sumber Data pada lampiran 6: 1.8), Ketua Komisi VII DPR RI Partai Demokrat Rudi Rubiandini (Sumber Data pada lampiran 6: 1.9); Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah (Sumber Data pada lampiran 6: 1.10); Ketua Umum Partai Demokrat Anas Urbaningrum (Sumber Data pada lampiran 6: 1.11); Menteri

Kehutanan yang juga Ketua Umum Partai Bulan Bintang Mablem Sambat Kaban (Sumber Data pada lampiran 6: 1.12); Menteri Agama Suryadharma Ali (Sumber Data pada lampiran 6: 1.13); Ketua BPK Hadi Poernomo (Sumber Data pada lampiran 6: 1.14); Mantan Bupati Bangkalan dua periode dan ketua DPRD Bangkalan Fuad Amin Imron (Sumber Data pada lampiran 6 1.15) dan lain-lain.

Perkembangan yang juga memprihatinkan terkait pemilihan kepala daerah secara langsung adalah semakin meningkatnya jumlah kepala daerah atau wakil kepala daerah yang tersangkut kasus tindak pidana korupsi. Memang tidak semua kasus korupsi ditangani oleh KPK. Karena itu, data yang lebih cermat mengenai keterlibatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak bisa diperoleh dari publikasi KPK, melainkan dari Menteri Dalam Negeri.

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengatakan semakin banyak kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi. Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, ada 330 kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi, atau sekitar 86,22 persen (Sumber Data pada lampiran 6: 1.16). Berkenaan dengan persentase Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah yang tersangkut kasus korupsi tersebut, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengemukakan bahwa salah satu penyebab mudahnya kepala daerah melakukan tindakan korupsi adalah lemahnya sistem pemilihan yang diberlakukan. Sistem pemilihan kepala daerah langsung yang diterapkan saat ini dinilai terlalu mahal. Ini mengakibatkan banyak kepala daerah tergoda memanfaatkan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Karena itu, pemerintah sedang merumuskan cara menghentikan praktik korupsi kepala daerah ini. Salah satu pilihan yang diajukan pemerintah adalah melakukan revisi terhadap

peraturan perundang-undangan yang secara langsung mengatur penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, baik gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati maupun walikota dan wakil walikota.

Kehidupan demokrasi di Indonesia juga mengalami perubahan sangat mencolok setelah reformasi (1998). Perubahan tersebut tidak hanya menyangkut perundang-undangan partai politik, pemilu legislatif, dan pemilihan presiden, tetapi juga menyangkut pemilihan kepala daerah, baik bupati/walikota maupun gubernur, yang dipilih secara langsung.

Setelah penerapan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, sejak tahun 2005, kepala daerah juga dipilih secara langsung oleh rakyat berhak pilih. Secara ideal, pemilihan kepala daerah secara langsung dimaksudkan untuk: (1) meningkatkan akses masyarakat dalam rekrutmen pejabat politik daerah, (2) menghasilkan pejabat politik daerah dengan legitimasi lebih tinggi, dan (3) mengurangi kemungkinan terjadinya praktik politik uang dalam pemilihan kepala daerah.

Setelah beberapa tahun pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung, kajian politik daerah yang semula didominasi oleh bidang ilmu pemerintahan, menjadi semakin menarik dikaji secara ilmu politik, khususnya dari perspektif politik daerah (*local politics*). Sejumlah persoalan politik daerah muncul, khususnya menyangkut fenomena pemilihan kepala daerah. Setelah sebelumnya pusat perhatian diberikan kepada biaya politik dan politik uang (*political cost and money politics*) dalam pemilihan kepala daerah, belakangan ini fenomena korupsi politik daerah menjadi sangat kentara, karena dilaksanakan

secara meluas adalah politik dinasti (*dynastic politics*), politik pertemanan (*crony politics*), dan politik nepotisme (*nepotistic politics*).

Data awal menunjukkan banyak calon kepala daerah yang mempunyai hubungan keluarga, baik karena keturunan (*consanguinity*) maupun perkawinan (*affinity*), yang kemudian berhasil memenangkan proses pemilihan kepala daerah seperti yang terjadi di Kabupaten Kediri, Kota dan Kabupaten Probolinggo serta beberapa daerah lain. Fenomena mengemuka tentang praktik dan keberhasilan politik nepotisme demikian semakin menunjukkan betapa penting mengkaji politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah.

Ada beberapa argumentasi tentang pentingnya mengkaji politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah. Pertama, praktik nepotisme secara umum dalam ranah publik merupakan salah satu bentuk korupsi yang tidak hanya melanggar peraturan perundang-undangan, tetapi juga bertentangan dengan asas-asas meritokrasi. Penyalah-gunaan wewenang dalam praktik nepotisme telah diidentifikasi akan melemahkan fungsi kontrol, mengakibatkan ketidak-adilan, dan menumbuhkan rasa tak berdaya (*powerlessness*).

Fungsi kontrol tidak dapat berlangsung dalam organisasi publik yang menerapkan praktik korupsi politik, karena adanya kedekatan hubungan kekeluargaan, kesamaan kepentingan antara pejabat, serta rasa hutang budi sangat berpotensi dalam merancukan otonomi kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pihak, misalnya seseorang yang mendapatkan kedudukan karena praktik korupsi politik, akan terikat dalam pola hubungan patron-klien yang harus saling berterimakasih, saling balas budi, dan saling melindungi.

Asas meritokrasi yang memberikan penghargaan secara objektif berdasarkan kinerja menjadi tidak dapat dilaksanakan karena praktik korupsi politik, termasuk politik nepotisme. Dalam organisasi publik yang diliputi oleh praktik korupsi politik, seseorang mendapatkan penghargaan baik berupa kedudukan, jabatan, kepangkatan maupun pendapatan tidak didasarkan pada prestasi kerja secara objektif, melainkan berdasarkan kedekatan hubungan keluarga atau pertemanan dengan pihak yang memiliki kewenangan untuk memberikan penghargaan.

Akibat lebih lanjut dari tidak dapat diterapkannya asas meritokrasi adalah tumbuh dan meluasnya rasa tak berdaya (*sense of ineffectiveness*). Gejala rasa tak berdaya ini tampak dengan tumbuhnya perasaan dalam diri anggota organisasi publik atau masyarakat secara umum, bahwa apa pun yang diupayakan tidak berhubungan dengan hasil atau penghargaan yang dia peroleh. Bisa pula, dalam keadaan demikian, tumbuh gejala yang mirip dengan pembangkangan terselubung, dalam arti menolak untuk bekerja dan berusaha secara sungguh-sungguh dengan alasan akan sia-sia saja, karena apa yang dia peroleh belum tentu lebih baik daripada mereka yang tidak bekerja sungguh-sungguh tetapi memiliki kedekatan hubungan dengan pejabat yang memiliki kewenangan.

Kedua, sebagaimana yang berlangsung pada gejala korupsi yang ternyata merambah ke wilayah politik, sehingga melahirkan konsep korupsi politik, maka nepotisme sebagai varian praktik korupsi juga berlangsung dalam lingkup partai politik. Sebagai organisasi formal yang memiliki ciri-ciri sebagaimana lembaga

publik, secara teoretik partai politik juga harus mengembangkan sistem kontrol yang baik, menerapkan asas meritokrasi, dan berorientasi kepada prestasi.

Praktik politik nepotisme dalam partai politik, sebagaimana juga berlaku dalam organisasi publik, secara teoretik juga mengakibatkan sistem dan mekanisme kontrol tidak berfungsi dengan baik, mengakibatkan asas meritokrasi tidak berlaku dengan baik, serta menimbulkan rasa tak berdaya di kalangan kader yang tidak memiliki kedekatan hubungan keluarga dengan para elit dalam partai politik tersebut. Apa yang pernah disuarakan, bahwa partai politik mengemban fungsi pendidikan dan pengkaderan politik, dengan tolok ukur Prestasi, Dedikasi, Loyalitas, dan Tidak tercela (PDLT), tidak bisa berjalan dengan baik.

Akibat lebih lanjut dari praktik politik nepotisme dalam partai politik adalah tidak dimilikinya kader-kader partai politik yang baik yang akan mengisi kekosongan dalam lembaga legislatif maupun pejabat politik. Mereka yang masuk sebagai calon anggota legislatif maupun calon kepala daerah, calon menteri dan bahkan calon presiden dan wakil presiden ternyata bukan merupakan kader-kader partai politik yang terbaik menurut prinsip-prinsip partai politik modern, melainkan para anggota keluarga dari elit politik yang memiliki kewenangan. Bila kemudian mereka terpilih menjadi anggota legislatif, menjadi kepala daerah, atau bahkan menjadi presiden, maka praktik politik nepotisme beserta akibatnya akan berlanjut terus dalam organisasi pemerintahan.

Ketiga, praktik politik nepotisme sebagai varian korupsi politik, juga telah terjadi dalam proses pencalonan pemilihan kepala daerah. Praktik politik nepotisme ini dilakukan oleh pejabat politik yang memiliki kewenangan terhadap

sumberdaya publik dan pengaruh terhadap organisasi politik dan masyarakat secara umum, melakukan penyalahgunaan wewenang terhadap sumberdaya publik untuk memberikan perlakuan istimewa kepada anggota keluarganya dalam rangka mendapatkan jabatan politik, termasuk untuk menggantikan dirinya sebagai pejabat politik.

Karena praktik politik nepotisme dalam rangka jabatan politik ini dilakukan dengan menggunakan kewenangan terhadap sumberdaya publik, maka akibat yang ditimbulkan tidak terbatas sebagaimana dalam organisasi publik maupun dalam organisasi politik sebagaimana telah diuraikan, yaitu: terhambatnya sistem dan mekanisme kontrol, tidak berjalannya asas meritokrasi, dan merebaknya rasa tak berdaya, melainkan memiliki akibat lebih luas, baik dalam rangka pembentukan pemerintah yang baik dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*clean government and good governance*), tetapi juga mengancam kehidupan demokrasi, karena dalam praktiknya, politik nepotisme ini senantiasa disertai dengan berbagai bentuk pelanggaran terhadap nilai-nilai dan norma-norma demokrasi.

Telah disinggung sebelumnya, kendati politik nepotisme telah mulai menggejala dalam berbagai pemilihan kepala daerah, berdasarkan penelusuran terhadap berbagai penelitian mutakhir terkait korupsi politik dan pemilihan kepala daerah, ternyata belum ada penelitian spesifik yang memusatkan perhatian pada praktik politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah.

Sebagai gambaran terhadap hasil penelusuran awal penelitian terkait, bisa disebutkan antara lain: (1) karya Asako, Matsubayashi dan Ueda (2012) tentang

para dinasti legislator dalam kaitannya dengan persaingan dalam Pemilu di Jepang, (2) karya Dal Bó, Dal Bó, dan Snyder (2007) tentang dinasti politik di Amerika Syerikat, sejak didirikan tahun 1789, (3) karya Kuznar dan Frederick (2005) tentang pengaruh nepotisme terhadap penentangan politik dan kerusuhan sosial di Timur Tengah, (4) karya Mendoza dan rekan-rekannya (2011) tentang dinasti politik di Kongres Filipina, (5) karya Mietzner (2009) tentang Pemilu Indonesia 2009, dengan pusat perhatian pada *poulisme*, dinasti dan konsolidasi sistem partai, (6) karya Querubin (2010) tentang hubungan antara keluarga dan politik, dengan pusat perhatian pada kelanggengan dinasti politik di Filipina, (7) karya Rossi (2009) tentang sebab-sebab kemunculan dan kebertahanan dinasti politik di negara-negara demokratis, (8) karya Titeca (2006) tentang kaitan antara patronase politik dengan nilai-nilai politik di Uganda. Penelitian ini menunjukkan pentingnya teori neo-patrimonial dalam memahami dinamika sosial-politik lokal, (9) karya Bathoro (2011) tentang keterkaitan antara dinasti politik dengan konsolidasi demokrasi, (10) karya Harjanto (2011) tentang praktik politik kekerabatan dan institusionalisasi partai politik di Indonesia, (11) karya Agustino (2010) tentang dinasti politik pasca otonomi Orde Baru dengan kasus Banten, (12) karya Agustino dan Yusoff (2010) tentang pemilihan kepala daerah dan pemekaran daerah dalam demokrasi lokal di Indonesia, dan (13) karya Muhammad Nur (2007) tentang makna penting dan cara kerja praktik politik uang dalam pemenangan pasangan calon kepala daerah.

Dalam konteks Indonesia, pemilihan kepala daerah secara langsung telah memunculkan fenomena baru berupa patronase politik, politik dinasti dan

nepotisme politik, yang dinilai tidak sejalan dengan cita-cita demokrasi modern. Patronase politik bisa terjadi antara seseorang yang menyediakan modal, baik finansial maupun sosial, dengan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah. Politik dinasti terjadi antara seseorang yang memegang jabatan politik daerah yang dengan kewenangan dan sumberdaya yang dimiliki, mendukung salah satu anggota keluarga atau kerabat untuk menjadi kepala daerah. Sedangkan nepotisme politik terjadi antara seseorang yang memegang jabatan politik daerah yang menyalahgunakan kewenangan dan sumberdaya publik yang dipercayakan kepadanya untuk mendukung salah satu anggota keluarga atau kerabat untuk menjadi kepala daerah.

Dalam telaah tentang korupsi politik dan pemerintahan, Nye (1967) sebagaimana dikutip oleh Skinner (2006: 2124) mengemukakan bahwa korupsi adalah perilaku menyimpang dari tugas resmi suatu peran publik karena hubungan pribadi seperti hubungan keluarga, keluarga dekat, dan kelompok pribadi, yang memberikan keuntungan berupa uang atau kedudukan; atau melanggar aturan pelaksanaan yang memberikan pengaruh bagi orang yang memiliki beberapa macam hubungan pribadi. Ini termasuk perilaku seperti penyuapan, yaitu: penggunaan hadiah untuk membengkokkan hak orang-orang yang dipercayakan karena jabatannya, nepotisme berupa hubungan patronase yang terjadi lebih karena alasan hubungan askriptif ketimbang prestasi, dan penyelewengan berupa semacam perampasan secara tidak sah sumberdaya publik untuk kepentingan orang-orang yang memiliki hubungan pribadi.

Mengacu kepada konsep tersebut, praktik pengistimewaan dan atau penyalahgunaan kewenangan dan sumberdaya publik untuk seseorang atau lebih yang memiliki hubungan pribadi dengan pejabat publik termasuk salah satu bentuk korupsi politik. Secara lebih khusus, korupsi politik demikian disebut nepotisme politik. Selain praktik pengistimewaan seseorang atau lebih yang memiliki hubungan pribadi dengan pejabat publik, dalam praktik nepotisme politik seorang pejabat publik juga menyalah-gunakan sumberdaya publik yang dipercayakan kepadanya untuk kepentingan seseorang atau lebih yang memiliki hubungan pribadi dengan pejabat publik yang bersangkutan agar orang yang memiliki hubungan pribadi tersebut mendapatkan jabatan publik.

Secara empirik, praktik politik nepotisme telah menggejala dalam sejumlah pemilihan kepala daerah. Pengamatan awal menunjukkan bahwa dalam sejumlah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, ada calon kepala daerah atau wakil kepala daerah yang berasal dari keluarga atau kerabat kepala daerah yang masih menjabat. Bahkan, beberapa daerah di Provinsi Jawa Timur sudah menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dengan salah satu calon berasal dari keluarga atau kerabat kepala daerah yang masih menjabat.

Pertama, keberhasilan isteri kepala daerah memenangkan pemilihan kepala daerah di Jawa Timur diawali dengan terpilihnya isteri Bupati Kediri (2010). Ketika itu, dua istri Bupati Sutrisno sama-sama masuk dalam bursa calon Bupati Kediri. Mereka adalah Haryanti dan Nurlaila. Haryanti adalah istri pertama Bupati Sutrisno. Dengan status sebagai isteri pertama ini, Haryanti lebih beruntung daripada Nurlaila yang juga isteri kedua Bupati Sutrisno, karena lebih banyak

mendapat bantuan dan dukungan dari suami. Dalam persaingan menuju jabatan Bupati Kediri, Sutrisno lebih memilih yang berpengalaman, yaitu istri pertamanya, Haryanti yang dikenal sebagai dokter. Modal popularitas dan dukungan sepenuhnya dari Bupati Sutrisno, mengantarkan Haryanti sebagai calon yang memperoleh popularitas, legalitas, dan akhirnya elektabilitas sehingga memperoleh suara 54,58% (Sumber Data pada lampiran 6: 1.17).

Kedua, kemenangan istri kepala daerah juga terjadi di Kabupaten Probolinggo, pada Pemiluada, 8 November 2012. Semula sempat muncul dua kandidat dari lingkaran dalam keluarga Bupati Hasan Aminuddin, yaitu KH Hafid Aminuddin yang tidak lain adalah kakak Hasan Aminuddin, dan Puput Tantriana Sari yang tidak lain adalah isteri Hasan Aminuddin, yang sama-sama menjadi calon kepala daerah dalam Pemiluada Kabupaten Probolinggo. Nama KH Hafid pun dihapus menjelang pendaftaran kandidat ke KPU, praktis politik dinasti Aminuddin hanya memberangkatkan Tantri Hasan Aminuddin. Tantri yang berpasangan dengan calon wakil bupati (Cawabup) Timbul Prihanjoko akhir memenangi Pemiluada, dengan suara sekitar 40,7% (Sumber Data pada lampiran 6: 1.18).

Ketiga, kasus anak laki-laki menggantikan ayahnya sebagai Bupati Bangkalan. Bupati Fuad Amin yang sudah menjadi dua periode sebagai Bupati Bangkalan, tidak mungkin lagi untuk mencalonkan diri. Sebagai gantinya, Makmun Ibnu Fuad yang tidak lain putra kandungnya, dicalonkan dan memenangkan Pemiluada dengan perolehan suara Mutlak pada 12 Desember 2012 (Sumber Data pada lampiran 6: 1.19).

Keempat, Kota Probolinggo menggelar Pemilihan Walikota 29 Agustus 2013. Isteri Walikota Probolinggo dua periode (2003-2008 dan 2008-2013) HM Buchori, Rukmini terpilih sebagai satu-satunya calon walikota hasil konvensi yang digelar DPC PDIP. Dalam perjalanannya, pasangan calon Rukmini-Suhadak (Harus Pas) dicalonkan bersama oleh PDIP, PKS, dan PAN dengan perolehan suara 36,19 persen (Sumber Data pada lampiran 6: 1.20)

Kelima, yang menjadi kasus kajian dalam penelitian ini, adalah Pemilukada Kota Singapraja. Kota ini menyelenggarakan Pemilukada pada 23 Mei 2013. Walikota Singapraja dua periode (2003-2008 dan 2008-2013) Bagus Permadi sudah mempersiapkan isterinya, Wara Srikandi maju sebagai calon Walikota Singapraja. Kontestasi politik Kota Singapraja meningkat karena Sri Sendari, isteri Abimanyu Ketua DPD PDIP Jawa Timur juga berniat mencalonkan diri melalui PDIP. Belakangan, konflik juga terjadi antara Bagus Permadi dengan Ketua DPD PDIP Jawa Timur dan salah satu anggota DPP PDIP. Bagus Permadi dan Wara Srikandi dikritik karena diberitakan telah memakai atribut partai lain dalam sebuah acara yang digelar partai tersebut (Sumber Data pada lampiran 6: 1.21).

Kendati memiliki perwujudan berbeda, sejumlah gejala tersebut menunjuk pada konsep teoretik yang sama, yaitu: praktik politik patronase. Praktik politik patronase bisa berlangsung baik antar anggota keluarga maupun tidak. Politik dinasti, misalnya, merupakan bentuk politik patronase khusus yang melibatkan orangtua dengan anaknya, sedangkan politik nepotisme menunjuk pada politik patronase yang melibatkan seorang pejabat politik dengan satu atau lebih anggota

keluarganya. Konsep politik nepotisme memiliki cakupan lebih luas, karena mencakup tiga level ke atas dan tiga level ke bawah dari hubungan keluarga, sebagaimana dengan lebih mudah dicermati berdasarkan bagan yang disajikan oleh Departemen Pengadilan Kriminal Texas (*Texas Department of Criminal Justice*, 2010: 1). Baik politik patronase, politik dinasti, maupun politik nepotisme, secara etika dinilai bertentangan dengan tujuan ideal demokrasi modern karena praktik mementingkan keluarga dan kerabat di banyak negara biasanya berujung pada tumbuhnya dinasti politik yang memacu nepotisme dan korupsi ekonomi serta politik (Agustiono, 2010: 116).

Memperhatikan kecenderungan yang sama, baik dalam Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, maupun Pemilukada, fenomena praktik politik uang maupun nepotisme politik, tidak hanya dibentuk oleh struktur politik berupa sistem dan mekanisme pemilihan, melainkan juga oleh kultur politik masyarakat Indonesia yang sangat cenderung kepada hubungan patronase.

Bila perhatian diarahkan kepada pelaku politik nepotisme daerah, penjelasan lebih sederhana bisa diperoleh dari perspektif teori pilihan rasional. Sebagaimana diasumsikan dalam teori pilihan rasional, individu senantiasa berupaya memaksimalkan keuntungan pribadi, mengejar kepentingan pribadi, cakap memilih tindakan efisien untuk mencapai tujuan, dan senantiasa mencari cara guna menghindari ketidak-pastian (Friedman & Hechter, 1990). Dengan demikian, setiap individu kepala daerah sangat mungkin pertama berusaha mempertahankan kekuasaannya dengan jalan mengajukan diri sebagai calon petahana (*incumbent*), dan kedua memilih orang terdekat -- terutama dari

keluarga dan kerabat -- untuk dicalonkan dan didukung sebagai penggantinya. Jadi, sejauh menyangkut individu pelaku nepotisme politik, penjelasannya sejalan dengan sifat dasar manusia sebagai pemburu kepentingan pribadi.

Namun demikian, bila perhatian diberikan kepada para pendukung dan pemilih calon kepala daerah yang diajukan, bisa dimunculkan pertanyaan cukup penting. Mengapa para pendukung dan pemilih mau memberikan dukungan dan memilih calon kepala daerah hasil nepotisme politik? Dengan asumsi bahwa praktik-praktik yang bertentangan dengan etika politik demokrasi modern hanya bisa berlangsung dan dihentikan bukan hanya melalui diri pelaku nepotisme politik tetapi juga -- yang lebih penting -- melalui khalayak pemilih.

Dalam konteks ini, penghampiran yang harus digunakan bukan menyangkut tatanan atau sistem politik melainkan lebih pada perilaku atau budaya politik. Kajian budaya politik pada dasarnya berusaha melihat aspek subjektif kehidupan politik. Seperangkat nilai, keyakinan, dan sikap, sering dianggap sebagai budaya politik yang mendasari kestabilan demokrasi dan politik, atau sebaliknya. Menurut Marijan (2011: 66), dalam mempelajari budaya politik Indonesia, banyak ahli menyadari keberadaan berbagai budaya di Indonesia, karena Indonesia dianggap sebagai masyarakat majemuk dari segi etnis, ras, agama, dan kelas. Sebagai konsekuensinya, gambaran budaya politik Indonesia pada dasarnya masih merupakan salah satu dari proses interaksi, bahkan kontradiksi, antara komponen-komponennya.

Bagian paling penting dari proses interaksi antar komponen budaya politik di Indonesia adalah interaksi antara pendukung budaya kelompok politik yang

berkuasa dan pendukung dari sistem politik yang lebih demokratis. Secara hipotetik, praktik nepotisme baik dalam arti umum maupun nepotisme politik juga tidak bisa dilepaskan dari budaya secara umum, maupun budaya politik masyarakat Indonesia.

Mempertimbangkan baik kecenderungan fenomena empirik praktik politik nepotisme, perkembangan mutakhir kajian korupsi politik, serta kekosongan konsep dan teori substantif tentang politik nepotisme, khususnya dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia, penelitian ini bermaksud menyusun sejumlah konsep dari lapangan (*in vivo concepts*) dan mengembangkan teori dari lapangan (*grounded theory*) tentang praktik politik nepotisme dalam kaitannya dengan kualitas demokrasi di daerah.

Telah menjadi wacana cukup lama, para ilmuwan politik memperkenalkan berbagai konsep yang menyiratkan kualitas demokrasi. Pada mulanya, sejumlah ilmuwan mempersoalkan gagasan demokrasi yang dinilai masih bersifat utopis, sehingga asumsinya perlu ditransformasi menjadi prasyarat struktural demokrasi (Merton, 1976). Selanjutnya, gagasan demokrasi yang sudah lebih operasional, dirumuskan oleh Schumpeter (Cunningham, 2002: 9) dengan sebutan demokrasi prosedural. Diskursus demokrasi selanjutnya, bertolak dari persoalan kemampuan lembaga perwakilan rakyat untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan, yang dikenal sebagai konsep demokrasi agregatif – sebagaimana yang pernah disampaikan Dahl. Pencanggihan gagasan demokrasi selanjutnya justru bertolak dari tuntutan agar setiap keputusan politik, lebih-lebih yang dibuat oleh lembaga dan pejabat politik, harus senantiasa dilandasi oleh kebernalaran, yang kini lebih

dikenal sebagai gagasan demokrasi deliberatif (Gutmann dan Thompson). Kini, diskursus demokrasi telah semakin berkembang dengan semakin diterimanya asas partisipasi dalam demokrasi. Asas ini menekankan bahwa di mana pun dan kapan pun, setiap warga negara harus dijamin untuk bisa ikut mempengaruhi proses pemilihan pejabat politik serta dalam penerapan sebuah peraturan perundang-undangan. Gagasan ini lebih dikenal dengan istilah demokrasi partisipatori Hoffe (2007: 76).

Sejauh pembacaan penulis atas berbagai diskursus demokrasi tersebut, ada kecenderungan untuk memandangnya sebagai tahapan-tahapan demokrasi. Tidak jarang misalnya, perdebatan muncul karena seolah-oleh demokrasi di Indonesia tidak bergerak dari gagasan demokrasi prosedural. Selain itu, juga ada kecenderungan untuk secara agak “sembrono” untuk mempertentangkan antara demokrasi prosedural dengan demokrasi “substansif”. Kecenderungan tersebut, menurut hemat penulis, tampak tidak sejalan dengan pesan utama yang dibawa oleh sejumlah diskursus demokrasi. Pesan utama yang penulis maksud adalah bahwa semua diskursus tersebut keberadaannya tidak saling menegasi. Artinya, suatu masyarakat yang dikategorikan sudah memenuhi tolok ukur demokrasi deliberatif, tidak berarti masyarakat tersebut meninggalkan ciri-ciri kualitas sebagaimana dikandung dalam diskursus demokrasi prosedural.

Pembacaan secara menyeluruh terhadap semua diskursus demokrasi menunjukkan bahwa secara bersama-sama, semuanya merupakan tolok ukur menyeluruh kualitas demokrasi suatu masyarakat atau negara. Karena itu, kajian terhadap kualitas demokrasi suatu daerah (*local democracy*) tidak hanya

menggunakan satu diskursus demokrasi, melainkan secara serentak memanfaatkan semua indikator yang dikandung dalam semua diskursus demokrasi. Karena itu, kata sambung yang tepat untuk digunakan bukan demokrasi prosedural atau demokrasi agregatif, atau deliberatif, atau partisipatori, melainkan demokrasi prosedural, demokrasi agregatif, demokrasi deliberatif, dan demokrasi partisipatori. Artinya, keempat tipe demokrasi tersebut harus sama-sama diwujudkan demi cita-cita demokrasi yang ideal.

Kendati keempat tipe demokrasi tersebut merupakan cita-cita demokrasi ideal, harus diperhatikan adanya sifat dasar yang berbeda antara pemilihan legislatif dengan pemilihan eksekutif, khususnya kepala daerah. Dalam konteks pemilihan eksekutif, seperti Pemilukada, jelas bahwa fungsi agregasi kepentingan bukan merupakan ranah tugas eksekutif. Karena itu, diskursus demokrasi agregatif tidak relevan dan tidak aplikabel untuk digunakan sebagai salah satu tolok kualitas demokrasi pada pemilihan kepala daerah.

Dikaitkan dengan diskursus demokrasi prosedural, deliberatif dan partisipatoris, secara hipotetik bisa dikemukakan bahwa praktik politik nepotisme bisa berlangsung karena kecenderungan baik penyelenggara Pemilukada, para bakal calon kepala daerah, dan bahkan warga pemilih seata-mata hanya mendasarkan diri pada tolok ukur demokrasi prosedural. Benarkah demikian?

Sebagai sebuah proses, praktik politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah bisa dikaji dari segi proses maupun substansinya. Kajian proses lebih mengedepankan rangkaian kejadian (*a chain of events*) sejalan dengan tahapan-tahapan dalam pemilihan kepala daerah, sehingga bisa dikenali ada tahapan

pengenalan bakal calon, tahapan pencalonan atau penetapan pasangan calon, tahapan kampanye pasangan calon, tahapan pemungutan suara terhadap para pasangan calon, dan tahapan penghitungan perolehan suara dan penetapan hasil pemilihan kepala daerah. Kerangka analisis substansi lebih mengedepankan muatan (*the substances*) sebuah proses sosial, sehingga bisa dikenali ada kondisi penyebab praktik politik nepotisme, bentuk-bentuk praktik politik nepotisme, siasat praktik politik nepotisme, serta konsekuensi praktik politik nepotisme.

Pada dasarnya politik nepotisme bisa diteliti di daerah mana pun sepanjang memang di daerah yang bersangkutan telah terjadi praktik politik nepotisme. Namun demikian, setelah mempertimbangkan tidak hanya kemenarikan tetapi juga kepentingan dan implikasi jangka panjangnya, peneliti memilih Kota Singapraja sebagai kasus contoh (*exemplar case*). Sebagaimana hasil penelitian pendahuluan (*preliminary study*) yang peneliti lakukan, secara historis politik Kota Singapraja telah cukup lama menjadi salah satu pusat kegiatan politik. Salah satu fenomena kerajaan yang tidak bisa dilepaskan dari Kota Singapraja adalah sejarah Kerajaan Singosari. Selanjutnya, lebih awal dibanding kota-kota lain yang baru menjadi daerah otonom pasca kemerdekaan, Singapraja telah menjadi Kotamadya sejak tahun 1914.

Kenyataan bahwa Kota Singapraja sudah menjadi salah satu pusat kegiatan politik, dalam batas tertentu telah menyumbang pada pendewasaan perilaku politik masyarakat Kota Singapraja. Pencermatan terhadap data hasil Pemilu dari waktu ke waktu menunjukkan bahwa warga Kota Singapraja memiliki pola perilaku memilih yang bersifat cair, rasional, pragmatis dan memiliki volatilitas

yang tinggi (Jainuri, 2012). Selain itu, peta kekuatan partai politik Kota Singapraja juga cenderung proporsional, dengan partai politik pemenang yang tak jarang silih berganti.

Pada Pemilu 2009, misalnya, terdapat sepuluh partai yang mendapatkan suara cukup signifikan, dengan jumlah tertinggi diperoleh Partai Demokrat. Ini agak berbeda dengan keadaan pada Pemilu sebelumnya yang jumlah tertinggi perolehan suaranya diduduki oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Jika perolehan kursi Partai Golkar cenderung stabil, perolehan kursi PD sangat meningkat dari yang sebelumnya 6 kursi (2004-2009) menjadi 12 kursi (2009-2014). Sedangkan PDI-P dan PAN justru mengalami penurunan perolehan suara, terutama PDI-P, dari 12 kursi menjadi 9 kursi dan PAN kehilangan 1 kursi, dari 5 kursi menjadi 4 kursi pada Pemilu 2009.

Tabel 1.1. Perolehan Suara Pileg 2009 di Kota Singapraja

No	Nama Partai	Jumlah
1	Partai Demokrat	89050
2	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	65385
3	Partai Kebangkitan Bangsa	35531
4	Partai Keadilan Sejahtera	25646
5	Partai Golongan Karya	24349
6	Partai Amanat Nasional	16844
7	Partai Gerakan Indonesia Raya	14267
8	Partai Damai Sejahtera	10363
9	Partai Hati Nurani Rakyat	10102
10	Partai Karya Peduli Bangsa	7756

Sumber : Data sekunder diolah dari KPUD Kota Singapraja
(Sumber Data pada lampiran 6: 1.22)

Kota Singapraja, sebagaimana sudah dikenal, merupakan kota dengan jumlah lembaga pendidikan tinggi sangat banyak. Walaupun beberapa perguruan

tinggi telah mulai mengalihkan kampus-kampus besarnya ke Kabupaten Singapraja, data terakhir (2014) masih menunjukkan adanya 31 (tiga puluh satu) Perguruan Tinggi di Kota Singapraja. Tiga universitas negeri cukup besar juga ada di Kota Singapraja, yaitu: Universitas Maharaja, Universitas Negeri Singapraja, dan Universitas Islam Negeri (UIN) Singapraja. Perguruan Tinggi Negeri yang juga cukup besar adalah Politeknik Negeri Singapraja (Polinesi). Beberapa universitas swasta besar juga ada di Kota Singapraja, yaitu: Universitas Muhammadiyah Singapraja, Universitas Islam Singapraja, Universitas Merdeka Singapraja, dan Universitas Campa Pura. Dua buah institut swasta dengan jumlah mahasiswa cukup besar juga ada di Kota Singapraja, yaitu: Institut Teknologi Nasional Singapraja dan IBUraja Singapraja. Selebihnya adalah universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik dan akademi sedang, dengan jumlah mahasiswa ribuan, dan kecil dengan jumlah mahasiswa ratusan.

Sudut tinjauan demografik menunjukkan bahwa masyarakat Kota Singapraja sudah menunjukkan ciri-ciri sebagai masyarakat perkotaan (*urban*), dengan matapencaharian utama yang semakin meninggalkan sektor pertanian, menuju ke sektor industri dan lebih khusus lagi perdagangan. Semua unit terkecil pemerintahan di Kota Singapraja sudah berbentuk Kelurahan, demikian pula tingkat kepadatan penduduk serta kemacetan lalu-lintas semakin mencirikan Kota Singapraja sebagai kawasan urban.

Dari segi latar belakang etnik dan budaya masyarakat, Kota Singapraja juga menunjukkan keragaman budaya dan etnik. Tiga sub-kultur cukup menonjol di Kota Singapraja adalah sub-kultur Jawa (Mataraman), sub-kultur Arek (Jawa

Timuran), dan sub-kultur Madura (Pandalungan). Kecamatan Kedungkandang, misalnya, dikenal sebagai kawasan dengan sub-kultur Madura yang cukup kental, sedangkan kecamatan lain lebih banyak dari sub-kultur Jawa dan sub-kultur Arek.

Dari temuan penelitian sebelumnya, misalnya (Nur, 2007), juga diketahui bahwa kawasan Singapraja Raya (Kabupaten Singapanji, Kota Selopuro, dan Kota Singapraja), cenderung dikendalikan oleh elit ekonomi yang bertindak sebagai bandar politik yang memiliki pengaruh sangat besar dalam Pemilukada maupun dalam rekrutmen pejabat-pejabat daerah yang memiliki posisi strategis. Kecenderungan semakin kuatnya pengaruh elit ekonomi dalam kehidupan politik demikian juga menampak tidak hanya di daerah, seperti Kota Singapraja, tetapi juga di tingkat Pusat.

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut, secara politik Kota Singapraja menunjukkan ciri-ciri sebagaimana daerah-daerah lain sedang menuju ke arah yang sama. Karena itu, sebuah penelitian politik yang dilakukan di Kota Singapraja, diperkirakan akan menghasilkan temuan dan kesimpulan yang bisa diberlakukan untuk daerah-daerah lain yang memiliki kenderungan yang sama, yaitu: daerah yang menjadi urban, daerah yang tingkat pendidikannya semakin tinggi, daerah yang perilaku politiknya semakin cair, rasional, pragmatis, dan memiliki volatilitas tinggi, daerah dengan peta kekuatan partai politik yang semakin berimbang, daerah yang keragaman budaya dan etnik penduduknya semakin meningkat, serta daerah yang elit ekonominya sudah mulai terlibat aktif dalam berpolitik.

Bila diperhatikan, selain mengalami peningkatan baik kualitas maupun kuantitas Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana korupsi, ternyata juga ada kecenderungan semakin canggihnya modus tindak korupsi serta siasat yang dilakukan oleh kepala daerah agar terhindar dari jeratan hukum pidana korupsi. Salah satu dari gejala semakin canggihnya modus tindak korupsi serta siasat penyelamatan diri kepala daerah pelaku tindak korupsi adalah dengan melibatkan cukup banyak pelaku dalam sebuah jaringan korupsi politik, serta berusaha mempertahankan pengaruh kekuasaannya kepada kepala daerah yang akan menggantikannya. Artinya, kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya berusaha sebisa mungkin "mewariskan" jabatan politiknya kepada seseorang yang memiliki hubungan patron-klien dengan dirinya.

Salah satu bentuk siasat agar tak tersentuh oleh upaya penegakan hukum atau penangkapan oleh aparat penegak hukum, adalah dengan mengembangkan strategi korupsi politik. Bentuk korupsi politik yang paling sering dipilih adalah dengan melakukan politik patronase, baik berdasarkan hubungan darah (*dynastic politics*), hubungan keluarga (*nepotistic politics*), politik pertemanan (*crony politics*), maupun politik uang (*money politics*).

Bila diperhatikan, dalam berbagai kasus korupsi politik senantiasa tidak dapat dilakukan dengan sendiri oleh kepala daerah atau wakil kepala daerah, melainkan harus dilaksanakan dengan senantiasa melibatkan pihak lain. Misalnya, untuk melakukan korupsi politik dalam bentuk *money politics*, seseorang tidak dapat melakukan sendiri tanpa melakukan bentuk-bentuk korupsi yang lain semacam *crony politics*, dan untuk mengamankan diri dari kemungkinan

terbongkar justru setelah mengakhiri masa jabatannya sebagai kepala daerah. Strategi demikian harus ditempuh karena sudah banyak contoh para mantan kepala daerah yang menjadi tersangka kasus tindak pidana korupsi.

Bentuk-bentuk korupsi politik tersebut secara teoretik akan melahirkan pola hubungan patron-klien, antara seorang kepala daerah pada periode tertentu dengan seorang kepala daerah periode berikutnya. Selain sebagaimana sudah sangat dikenal, bahwa hubungan patron-klien akan melumpuhkan kontrol, dalam kasus hubungan antara seorang kepala daerah sebagai patron dan kepala daerah baru sebagai klien mantan kepala daerah, maka kepala daerah baru akan berperan melindungi dan atau menyelamatkan kepala daerah lama. Karena itu, secara hipotetik bisa dinyatakan bahwa keterlibatan sangat mendalam seorang kepala daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya dalam membantu seorang calon kepala daerah yang akan menggantikannya, merupakan siasat kepala daerah lama untuk menyelamatkan diri dari kemungkinan terjerat hukum tindak pidana korupsi.

Meskipun tidak bisa sama sekali dipastikan bahwa maksud dan hasil sebenarnya dari praktik politik nepotisme, dengan menjadikan isterinya sebagai kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang habis masa jabatan keduanya, adalah menjamin keselamatan dirinya, secara logik-teoretik mudah diprakirakan bahwa kepala daerah yang baru yang tidak lain adalah isteri kepala daerah sebelumnya dengan kewenangannya lebih memiliki kesempatan dan akan bersifat kooperatif untuk menutupi kasus, menghapuskan jejak, dan bahkan

melindungi mantan kepala daerah yang tidak lain adalah suaminya sendiri dari kemungkinan dijerat karena tindak pidana korupsi.

Dari perspektif budaya politik, hampir pasti bisa dijamin bahwa seorang isteri yang menggantikan suaminya dalam kedudukan sebagai kepala daerah akan lebih bisa *mikul dhuwur lan mendhem jero* mantan kepala daerah yang tidak lain adalah suaminya sendiri, dibanding dengan siapa pun yang tidak memiliki hubungan apa-apa dengan mantan kepala daerah tersebut. Dengan demikian, usaha keras hingga melakukan tindakan penyalah-gunaan kewenangan seorang kepala daerah yang akan berakhir masa jabatan keduanya, secara hipotetik bisa ditafsirkan sebagai strategi dan taktik agar dirinya terselamatkan dari kemungkinan terjatoh oleh kasus tindak pidana korupsi.

Memang pertanyaan tentang makna termaksud (*intentional meaning*) korupsi politik berupa politik nepotisme yang salah satunya diduga sebagai strategi penyelamatan diri kepala daerah yang akan berakhir masa jabatan keduanya sangat penting untuk diungkap dan dipahami. Namun demikian, pertimbangan dari segi politik terapan (*applied politics*) pengetahuan atau pemahaman terhadap maksud sebenarnya (*the real intention*) seorang kepala daerah melakukan politik patronase, khususnya politik nepotisme, tidak bisa memberikan sumbangan berarti dalam rangka pencegahan maupun penyelesaian praktik korupsi politik oleh kepala daerah.

Alih-alih memusatkan perhatian pada maksud sebenarnya dari praktik politik nepotisme --- sebagai salah satu varian korupsi politik --- kepala daerah, akan lebih memiliki arti teoretik dan strategik apabila pusat perhatian diberikan

pada jejaring kerja dan praktik politik nepotisme yang dilakukan oleh seorang kepala daerah yang akan mengakhiri masa jabatan keduanya serta berbagai bentuk perlawanan yang diberikan oleh warga daerah terhadap praktik politik nepotisme bagi pencalonan dan kemenangan anggota keluarganya, yang dalam hal ini adalah isterinya sebagai kepala daerah yang akan menggantikannya.

Dikemukakan oleh Knoke (1994), jejaring politik perlu mendapatkan perhatian lebih besar dalam kajian ilmu politik justru karena kekuasaan potensial hanya bisa aktual apabila diletakkan dalam konteks relasional. Ini sejalan dengan pengertian sederhana kekuasaan sebagai kemampuan seseorang mempengaruhi orang lain, baik secara sukarela maupun terpaksa. Praktik politik nepotisme daerah tidak mungkin dilakukan tanpa jejaring politik daerah.

Salah satu mantan kepala daerah yang akhirnya ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang dalam perjalanan karir politiknya bisa mempertahankan kekuasaan selama dua masa jabatan kepala daerah, dan kemudian juga berhasil "mewariskan" kekuasaannya kepada anak laki-lakinya, juga dikenal memiliki jejaring politik daerah yang luas dan efektif, yaitu: jaringan *klebun*, jaringan preman, dan jaringan birokrasi.

Lantas, bagaimana dia membangun dinasti kekuasaan hingga bisa sedemikian menggurita? Selain trah Bani Kholil yang membuatnya begitu disegani, kemampuan Fuad menggunakan jaringan-jaringan penting di Bangkalan menjadi faktor utama. Ada tiga jaringan yang benar-benar dikuasai sang raja Bangkalan. Yakni, jaringan *klebun* (kepala desa, Red), jaringan preman, dan birokrasi.

Untuk jaringan *klebun* misalnya, Fuad menempatkan orang-orangnya sebagai kepala desa dengan berbagai metode. Kasus terbaru, nasib kepala desa di Bangkalan saat ini mayoritas menggantung. Di sana, 182 jabatan *klebun* di antara 281 dijabat oleh pejabat sementara (Pjs). Penunjukan Pjs itu bukan karena ada masalah serius yang menghalangi

pelantikan, tapi memang cara Fuad menempatkan orang-orangnya sebagai klebun.

Biasanya Pjs hanya menjabat dalam waktu tertentu. Tapi, di Bangkalan, jabatan PJs kepala desa tidak terbatas. Ada yang menjabat belasan tahun, 20 tahun, dan bahkan 30 tahun. Selama ini Fuad selalu menolak melantik klebun yang dipilih oleh warganya. Dia lebih sreg mengangkat Pjs dari orang yang dipilihnya. Karena itulah, para klebun itu selalu siap melakukan apa saja untuk Fuad.

Jaringan kedua yang "dipelihara" dinasti Ra Fuad adalah preman. Keberadaan mereka dimanfaatkan untuk mengintimidasi warga, terutama untuk hajatan politik.

Seperti kasus Pemilihan Gubernur (Pilgub) Jatim 2008 yang harus dilakukan tiga putaran gara-gara hasil coblosan di Bangkalan bermasalah. Jadilah, ada putaran ketiga di kabupaten itu. Bahkan, Kapolda kala itu Irjen Herman Sumawireja menemukan banyak kasus. Mulai kertas suara dicoblos petinggi desa hingga mobilisasi anak di bawah umur untuk mencoblos kandidat yang didukung dinasti Bangkalan.

Cara ketiga yang dilakukan untuk melanggengkan dinasti politik itu menguasai jaringan birokrasi. Jangan heran, sebagian besar penghuni pemkab maupun instansi di bawahnya merupakan orang-orang "pilihan". Bisa keluarga, kerabat, atau orang yang sudah dipercaya. (Sumber Data pada lampiran 6:1.23).

Hingga kejadian penangkapan terhadap mantan kepala daerah dimaksud, memang tidak terdapat perlawanan yang dilakukan oleh warga masyarakatnya, terutama dalam bentuk penolakan memberikan suara kepada anak laki-lakinya. Kalaupun ada perlawanan, justru dilakukan oleh salah satu kerabatnya yang sebenarnya juga ikut dalam bursa calon kepala daerah setempat. Bahkan, ketika mantan kepala daerah tersebut ditangkap, kerabat yang melakukan perlawanan tersebut sempat mengelat acara tasyakuran (Periksa Lampiran 6: 1.24).

Fenomena berbeda terjadi di Kota Singapraja. Kepala daerah yang masih menjabat juga menghendaki agar isterinya bisa mencalonkan diri sebagai kepala daerah, dan menempuh berbagai strategi serta mengalokasikan sumberdaya agar isterinya bisa memenangkan pemilihan kepala daerah. Kendati ada perlawanan

dari warga masyarakat terhadap praktik politik nepotisme yang dilakukan, gejala perlawanan tersebut tidak begitu tampak selama masa pengenalan diri bakal calon kepala daerah hingga masa kampanye pasangan calon kepala daerah. Begitu terselubung perlawanan warga masyarakat tersebut, hingga para aktor politik nepotisme daerah Kota Singapraja merasa yakin dapat memenangkan pemilihan kepala daerah dalam satu kali putaran (Periksa Lampiran 6: 1.25).

Bertolak dari latar belakang masalah tersebut, penelitian tentang praktik politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah ini bergerak dari permasalahan jejaring politik nepotisme daerah, praktik politik nepotisme daerah, dan perlawanan masyarakat terhadap praktik politik nepotisme daerah.

B. Rumusan Masalah

Bentuk korupsi politik yang menjadi pusat perhatian penelitian ini adalah politik nepotisme yang akan menjamin berlangsungnya hubungan patron-klien antara kepala daerah lama dengan kepala daerah baru. Karena itu, rumusan masalah yang diajukan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah para aktor individual dan kolektiva membangun dan menggunakan jejaring untuk praktik politik nepotisme daerah?
2. Bagaimanakah para aktor individual dan kolektiva melakukan praktik politik nepotisme daerah?
3. Bagaimanakah warga masyarakat menunjukkan perlawanan terhadap praktik politik nepotisme daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini merumuskan tujuannya sebagai berikut:

1. Menghasilkan pengetahuan deskriptif-interpretif tentang perilaku para aktor individual dan kolektiva membangun dan menggunakan jejaring untuk praktik politik nepotisme daerah.
2. Menghasilkan pengetahuan deskriptif-interpretif tentang praktik politik nepotisme daerah yang dilakukan oleh para aktor individual dan kolektiva daerah.
3. Menghasilkan pengetahuan deskriptif-interpretif tentang proses dan bentuk perlawanan warga masyarakat terhadap praktik politik nepotisme daerah.

D. Manfaat Penelitian

Secara teoretik hasil penelitian ini memberikan manfaat dalam memahami dan menjelaskan perilaku politik masyarakat Indonesia, khususnya dalam perilaku memilih kepala daerah secara langsung, baik pada saat menjelang kampanye, saat kampanye, maupun saat pemberian suara dalam Pemilukada.

Secara praktik hasil penelitian memberikan manfaat sebagai masukan bagi perbaikan baik peraturan perundang-undangan maupun proses pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilukada, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia.

E. Penjelasan Istilah

1. Kepala daerah dalam penelitian ini adalah walikota dan wakil walikota yang dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).
2. Calon Kepala Daerah adalah pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota yang sudah memenuhi seluruh persyaratan, mendaftarkan diri, dan ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota sebagai peserta Pemilukada.
3. Bakal calon kepala daerah adalah seseorang yang hendak mencalonkan diri menjadi walikota atau wakil walikota tetapi belum memenuhi seluruh persyaratan, belum mendaftarkan diri, dan belum ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota sebagai peserta Pemilukada.
4. Pencalonan kepala daerah adalah seperangkat kegiatan pengenalan bakal calon walikota, pencarian bakal calon wakil walikota, pendaftaran pasangan bakal calon walikota dan wakil walikota, dan kegiatan kampanye pasangan calon walikota dan wakil walikota.
5. Pengenalan bakal calon adalah tahapan yang dilalui oleh seorang bakal calon walikota atau wakil walikota untuk memperkenalkan diri baik kepada masyarakat secara langsung maupun kepada anggota dan pengurus partai politik yang akan mencalonkannya, atau memberikan rekomendasi untuk mencalonkannya.
6. Pencarian pasangan bakal calon adalah kegiatan yang dilakukan baik oleh bakal calon walikota maupun bakal calon wakil walikota untuk mendapatkan

seseorang yang saling disepakati menjadi calon walikota atau calon wakil walikotanya.

7. Pendaftaran pasangan bakal calon adalah kegiatan pasangan bakal calon walikota dan wakil walikota untuk secara resmi mengajukan diri sebagai peserta Pemilukada kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota, dengan melengkapi dan mengikuti segala persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan tata-tertib yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum.
8. Kampanye pasangan calon adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh pasangan calon walikota dan atau wakil walikota untuk menarik simpati warga masyarakat yang memiliki hak pilih agar memilih dirinya dalam kegiatan pemungutan suara Pemilukada.
9. Korupsi politik (*political corruption*) adalah penyalahgunaan kekuasaan legal-formal yang dilakukan pejabat politik demi keuntungan dan kekayaan pribadi dan atau orang lain dalam berbagai bentuk tindak kejahatan dan praktik terlarang yang dilakukan sebelum, pada saat dan sesudah menjabat sebagai pejabat publik, yang mencakup politik uang, politik dinasti, politik nepotistik, politik pertemanan (*money politics, dynastic politics, nepotistic politics, crony politics*).
10. Politik nepotisme (*nepotistic politics*) dalam pencalonan kepala daerah adalah segala tindakan penyalah-gunaan kewenangan seorang walikota atau wakil walikota selaku pejabat publik dengan tujuan memudahkan anggota

keluarganya dan atau merintangi pesaing anggota keluarganya dalam pencalonan kepala daerah.

11. Nepotis adalah kepala daerah yang menggunakan kewenangannya selaku pejabat publik untuk membantu meningkatkan popularitas, mendapatkan legalitas, dan meningkatkan elektabilitas anggota keluarganya dalam pemilihan kepala daerah.
12. Nepos adalah calon kepala daerah yang memiliki hubungan keluarga dengan nepotis serta mendapatkan perlakuan istimewa dari nepotis dalam rangka meningkatkan popularitas, mendapatkan legalitas, dan meningkatkan elektabilitas dirinya dalam pemilihan kepala daerah.
13. Jejaring politik nepotisme daerah adalah seperangkat terbatas hubungan antar pelaku yang di dalamnya mengalir baik informasi maupun pengaruh, yang memungkinkan seseorang yang menguasai informasi dan pengaruh besar melakukan penyalahgunaan kekuasaan legal-formal demi keuntungan dan kekayaan pribadi dan atau orang lain.
14. Praktik politik nepotisme dalam pencalonan kepala daerah yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah berbagai macam tindak penyalahgunaan kewenangan sebagai pejabat yang mengelola sumberdaya publik, yang mencakup: (1) pengangkatan, penempatan, promosi, mutasi, pemberhentian seseorang dari jabatan atau status kepegawaian atau keorganisasian (partai) untuk memudahkan anggota keluarganya dalam mendapat kedudukan (cawali) atau jabatan (Bendahara) tertentu, (2) penggunaan anggaran, sarana dan prasarana, serta pengerahan staf pegawai dan warga masyarakat untuk

memudahkan anggota keluarganya dalam mendapat kedudukan (cawali) atau jabatan (Bendahara) tertentu, (3) pengangkatan, penempatan, promosi, mutasi, pemberhentian seseorang dari jabatan atau status kepegawaian atau keorganisasian (partai) untuk menghalangi pesaing anggota keluarganya dalam mendapat kedudukan (cawali) atau jabatan (bendahara) tertentu, dan (4) penggunaan anggaran, sarana dan prasarana, serta pengerahan staf pegawai dan warga masyarakat untuk menghalangi pesaing anggota keluarganya dalam mendapat kedudukan (cawali) atau jabatan (bendahara) tertentu.

15. Perilaku aktor politik daerah adalah karakteristik penggunaan kekuasaan oleh para pelaku politik daerah yang meliputi dimensi-dimensi praktik kekuasaan hegemonik-persuasif, koersif-represif, aspiratif-konspiratif, dan oligarkhis-demokratis.
16. Diasfeksi politik massa adalah perasaan subjektif berupa ketak-tertarikan, ketak-percayaan, ketak-pedulian, ketak-berdayaan, keterasingan dan sinisme masyarakat terhadap segala sesuatu yang bersifat politik, termasuk para politisi, proses politik, partai politik, dan pranata demokrasi lainnya, termasuk penyelenggara dan pengawas pemilihan kepala daerah.
17. Praktik politik nepotisme daerah adalah berbagai perilaku penggunaan kekuasaan seorang pejabat politik yang bertujuan meningkatkan popularitas, mendapatkan legalitas, dan meningkatkan elektabilitas seorang calon kepala daerah yang memiliki hubungan keluarga dengan pejabat politik yang bersangkutan.

18. Perlawanan masyarakat terhadap praktik politik nepotisme daerah adalah berbagai bentuk perilaku yang menunjukkan ketidak-setujuan, ketidak-sukaan, dan ketidak-mauan warga masyarakat terhadap perilaku aktor politik nepotisme dengan tujuan akhir menghalangi kemenangan calon kepala daerah hasil politik nepotisme.

F. Penyamaran dan Perujukan Data

Topik penelitian politik nepotisme dalam Pemilihan kepala daerah merupakan topik penelitian yang relatif sensitif dan berpotensi merugikan subjek dan informan penelitian, serta nama baik daerah tempat penelitian diselenggarakan. Agar subjek dan informan yang memberikan kepercayaan yang diberikan oleh subjek dan informan kepada peneliti tidak merasa dikhianati oleh peneliti, maka peneliti punya tanggung-jawab etik untuk menjamin kerahasiaan jati diri subjek, informan dan nama daerah tempat penelitian diselenggarakan. Karena itu, tanpa mengurangi nilai kebenaran data dan informasi yang disajikan dalam disertasi ini, peneliti memutuskan untuk menyamarkan nama-nama subjek, informan dan daerah tempat penelitian diselenggarakan.

Sebelum nama-nama subjek informan dan daerah penelitian ditetapkan, peneliti mengembangkan semacam sistem penyamaran yang memudahkan peneliti untuk mengingat nama asli subjek, informan dan daerah penelitian. Untuk itu, peneliti menggunakan pola penyamaran berdasarkan makna yang terkandung dalam nama subjek, informan dan daerah. Istilah kota, misalnya memiliki kesamaan arti dengan pura, sedangkan istilah *singha* memiliki arti yang sama dengan singa. Karena itu, nama kota tempat penelitian ini bisa diberi samaran baik

Kota Singa, maupun Singapura. Agar tidak rancu dengan Negara Kota Singapura, maka ditetapkan nama samaran kota lokasi penelitian menjadi Singapraja.

Nama pertama tokoh utama (nepotis) dalam penelitian ini misalnya, memiliki arti indah, cantik, tampan, cakap, ganteng, dan bagus. Sedangkan nama kedua tokoh nepotis ini berarti sama dengan tokoh pewayangan bernama Harjuna, Janaka, dan Permadi. Karena itu, kepadanya diberikan nama samaran Bagus Permadi.

Selanjutnya berkenaan dengan teknik penulisan, agar aspek substantif tulisan tidak terganggu oleh aspek teknis perujukan sumber data penelitian, maka peneliti menggunakan kode sumberdata di dalam naskah dengan memberi nomor sumber datanya, baik untuk data hasil wawancara subjek atau informan, hasil diskusi kelompok terfokus, maupun kutipan data media cetak serta kutipan data bersumber internet. Nomor sumber data diberikan tepat di belakang kutipan langsung atau rujukan tidak langsung, sedangkan keterangan lengkap sumberdata disajikan tersendiri dalam bentuk daftar Sumber Data pada lampiran 6 Terkutip pada lampiran (Periksa Lampiran 6). Nomor sumber data dibuat tidak berdasarkan subjek atau informan, atau nama laman internet yang dijadikan sumber, melainkan berdasarkan nomor berkas data. Sebagai contoh, seorang informan diwawancarai tiga kali dalam waktu berbeda dan dengan topik wawancara yang berbeda. Untuk itu, peneliti memiliki tiga berkas data dengan nomor yang berbeda.