

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN TERDAHULU

Sebagai langkah awal menjawab permasalahan yang diajukan, berikut disajikan sejumlah konsep, teori dan penelitian yang relevan dengan pokok permasalahan. Masing-masing adalah: (1) korupsi dan korupsi politik daerah, (2) kekuasaan, jejaring, perilaku dan akibat politiknya, (3) politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah, (4) perlawanan terhadap politik nepotisme daerah, dan (5) *state of the arts* penelitian nepotisme dan keaslian penelitian.

A. Korupsi dan Korupsi Politik Daerah

1. Diskursus Korupsi

Hingga sekarang, pengertian istilah korupsi senantiasa dikaitkan dengan tindakan seseorang yang bertujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana, yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Pengertian umum tersebut mengacu kepada salah satu dari sekian banyak pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tindak pidana korupsi (KPK, 2006: 11). Bila dicermati, dua unsur kunci dalam pengertian korupsi adalah penyalahgunaan kewenangan demi keuntungan diri sendiri atau orang lain. Selibuhnya, seperti kerugian publik atau negara yang timbul karena korupsi, pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari adanya tindak korupsi.

Meskipun hukum merupakan salah satu perspektif paling dominan dalam pembahasan tentang korupsi, telah diketahui bahwa fenomena korupsi memiliki banyak dimensi, dan karena itu juga penting untuk tidak hanya dikaji berdasarkan perspektif lain, tetapi juga dikaji berbagai dimensinya, termasuk sosiologi, sebagaimana dilakukan oleh Alatas (1980).

Bertolak dari sejumlah ciri korupsi, Alatas (1980: 13-14) melakukan konseptualisasi dan kategorisasi korupsi. Sejumlah ciri korupsi dimaksud adalah: (a) suatu pengkhianatan terhadap kepercayaan, (b) penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta atau masyarakat umumnya, (c) dengan sengaja melalaikan kepentingan umum demi kepentingan khusus, (d) dilakukan dengan rahasia, kecuali dalam keadaan di mana orang-orang yang berkuasa atau bawahannya menganggapnya tidak perlu, (e) melibatkan lebih dari satu orang atau pihak, (f) adanya kewajiban dan keuntungan bersama, dalam bentuk uang atau yang lain, (g) terpusatnya kegiatan (korupsi) pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapat mempengaruhinya, (h) adanya usaha untuk menutupi perbuatan korup dalam bentuk-bentuk pengesahan hukum, dan (i) menunjukkan fungsi ganda yang kontradiktif pada mereka yang melakukan korupsi.

Saat melakukan korupsi, seorang pejabat publik bertindak dalam kapasitas ganda yang bertentangan satu sama lain. Sebagai contoh, ketika seorang pejabat publik disuap untuk mengeluarkan suatu ijin usaha, perbuatan mengeluarkan ijin usaha itu sendiri merupakan fungsi dari kedudukannya, merupakan kewenangan yang memang dipercayakan kepadanya. Dalam hal ini, kepentingan pribadinya

adalah uang suap yang didapat melalui pemenuhan fungsi tersebut (Alatas, 1987: viii). Dengan sedikit modifikasi, maka sebenarnya sejumlah perilaku lain yang ditandai dengan penyalah-gunaan wewenang demi kepentingan pribadi atau kepentingan orang lain, sebenarnya memiliki hakikat yang sama dengan korupsi. Dengan pemikiran demikian, maka kolusi dan nepotisme pun dapat digolongkan sebagai salah satu bentuk korupsi.

Telah diidentifikasi oleh Alatas (1987: ix), dari segi tipologi, korupsi dapat dibagi dalam tujuh jenis yang berlainan. Masing-masing adalah: korupsi transaktif, korupsi ekstortif, korupsi investif, korupsi nepotistik, korupsi defensif, korupsi otogenik, dan korupsi suportif.

Korupsi transaktif menunjuk kepada adanya kesepakatan timbal-balik antara pihak pemberi dan pihak penerima demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh kedua-duanya. Korupsi jenis ini biasanya melibatkan dunia usaha dan pemerintah, atau masyarakat dan pemerintah. Sangat mungkin pula korupsi ini berlangsung antara eksekutif dengan legislatif.

Korupsi ekstortif adalah jenis korupsi dimana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya, atau orang-orang, dan hal-hal yang dihargainya. Tampaknya, dalam korupsi ini berlangsung relasi kekuasaan yang tidak setara, karena pihak yang satu bisa melakukan ancaman terhadap pihak yang lain.

Korupsi defensif adalah perilaku korban korupsi dengan pemerasan. Karena dalam relasi kekuasaan korban memiliki posisi tawar lebih rendah, maka

dia terpaksa melakukan korupsi. Korupsi jenis ini pada dasarnya dilakukan dalam rangka mempertahankan diri.

Korupsi investif adalah pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dengan keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang. Pemberian "hadiah" kepada seseorang yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan diri pemberi "hadiah", misalnya, dapat digolongkan ke dalam jenis korupsi ini.

Korupsi nepotistik adalah penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka, secara bertentangan dengan norma atau peraturan yang berlaku.

Korupsi otogenik adalah bentuk korupsi yang tidak melibatkan orang lain dan pelakunya hanya seorang saja. Sebagai contoh adalah kasus seorang anggota legislatif yang mendukung berlakunya sebuah undang-undang tanpa menghiraukan akibat-akibatnya, dan kemudian memetik keuntungan finansial daripadanya, karena pengetahuannya perihal undang-undang yang akan berlaku itu.

Korupsi suportif tidak secara langsung menyangkut uang atau imbalan langsung dalam bentuk lain. Tindakan-tindakan yang dilakukan adalah untuk melindungi dan memperkuat korupsi yang sudah ada. Menghambat seorang

pejabat yang jujur dan cakap untuk menduduki posisi strategis, misalnya, dapat digolongkan sebagai salah satu contoh korupsi suportif.

2. Diskursus Korupsi Politik

Sejalan dengan perkembangan konseptualisasi dan kategorisasi korupsi, teorisasi terhadap gejala korupsi telah dilakukan. Paling tidak, ada tiga teori yang lazim digunakan untuk menjelaskan gejala korupsi. Masing-masing adalah: (1) teori kriminologi konvensional, (2) teori monopoli tanpa akuntabilitas, dan (3) teori GONE Jack Bologne (BPKP, 1999: 467-471).

Pertama, teori kriminologi konvensional. Teori ini menyamakan antara korupsi dengan tindak kejahatan lain. Kejahatan (*crime*), apa pun bentuknya, merupakan fungsi dari niat (*motive*) dan kesempatan (*opportunity*). Karena merupakan suatu fungsi, maka bila salah satu variabel tidak ada, atau bernilai nol, maka hasilnya juga akan nol.

Walaupun mungkin ada niat untuk berbuat kejahatan, kalau ternyata tidak ada kesempatan, maka niat tersebut tidak akan terwujud. Dengan demikian tidak terjadi tindak kejahatan. Demikian pula, boleh jadi sudah ada kesempatan, kalau dari pelakunya tidak ada niat untuk melakukannya, maka tindak kejahatan juga tidak akan terjadi.

Niat untuk melakukan perbuatan kriminal akan sangat ditentukan oleh moral atau mental seseorang. Apabila seseorang moral atau mentalnya baik, maka niat untuk melakukan perbuatan kriminal tersebut akan dapat ditekan. Sedangkan kesempatan untuk dapat terjadinya perbuatan kriminal banyak ditentukan oleh keadaan si korban perbuatan kriminal dan lingkungannya (BPKP, 1999: 469-470).

Bertolak dari kerangka pemikiran ini, untuk upaya pemberantasan korupsi biasanya direkomendasikan dengan mengendalikan variabel-variabel determinannya, yaitu: moralitas pelaku, korban, dan lingkungan. Upaya preventif ini bisa dilakukan untuk meminimalkan faktor-faktor yang dapat menimbulkan dorongan atau niat si pelaku untuk melakukan perbuatan korupsi. Selain itu, upaya preventif juga diarahkan untuk memperkuat sistem dalam organisasi, kepentingan umum, dan negara agar tertutup semua kesempatan untuk melakukan perbuatan korupsi.

Sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan, misalnya sekurang-kurangnya harus dapat mendeteksi secara cepat apabila perbuatan korupsi terjadi. Selanjutnya, pada tingkat lingkungan sosial dan budaya, upaya preventif juga dilakukan agar tumbuh nilai-nilai anti-korupsi yang kuat, sehingga apabila ada perbuatan korupsi, masyarakat akan dengan sukarela dan tanpa ragu-ragu ikut mencegahnya, atau melaporkannya kepada aparat pengawasan apabila memang sudah terjadi kasus korupsi. Akhirnya, apabila suatu perbuatan korupsi sudah benar-benar terjadi, maka proses penanganan dilakukan secara represif.

Kedua, teori monopoli tanpa akuntabilitas dicetuskan oleh Klitgaard (2001). Menurutnya, korupsi (*corruption*) merupakan fungsi dari adanya monopoli (*monopoly*) dan kebijakan (*discretion*) dikurangi akuntabilitas (*accountability*). Teori ini bersifat sangat umum, sebab berlaku tidak hanya dalam konteks lembaga publik, tetapi juga pada lembaga swasta dan organisasi nirlaba.

Seseorang bisa disebut korupsi manakala dia bertindak monopolistik, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan, tetapi tidak diikuti dengan

akuntabilitas publik. Jadi, sejauh suatu tindakan monopoli diimbangi dengan akuntabilitas publik maka tidak berlangsung korupsi. Demikian pula, meskipun seseorang memiliki kewenangan mengambil kebijakan, apabila diikuti dengan akuntabilitas publik, maka juga tidak berlangsung korupsi.

Terkait dengan upaya pencegahan, maka jelas sekali bahwa keseluruhan sistem perlu mendapatkan perhatian. Artinya, monopoli perlu dikurangi atau bahkan dihilangkan dengan pengaturan berdasarkan undang-undang. Kewenangan kebijakan harus diikuti kontrol dan pertanggung-jawaban. Sedangkan akuntabilitas publik, harus dibangun agar setiap kewenangan, lebih-lebih yang bersifat monopolistik seperti yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan, bisa dikendalikan secara transparan.

Ketiga, teori GONE Jack Bologne. Teori ini mengkonseptualisasi korupsi sebagai salah satu bentuk kecurangan. Ada beberapa faktor yang menyebabkan kecurangan, termasuk korupsi, yaitu: keserakahan (*Greed*), kesempatan (*Opportunity*), kebutuhan (*Needs*), dan pengungkapan (*Exposure*). Faktor keserakahan dan kebutuhan berkaitan dengan individu pelaku (*actor*) tindak kecurangan, sedangkan kesempatan dan pengungkapan berhubungan dengan individu atau lembaga korban kecurangan (*victim*).

Individu pelaku bisa berupa perseorangan maupun kelompok, baik dari dalam organisasi maupun dari luar organisasi yang melakukan kecurangan yang merugikan kepentingan pihak korban. Demikian pula korban bisa berupa individu maupun kelompok individu, masyarakat atau lembaga yang dirugikan kepentingannya.

Keserakahan berkenaan dengan sifat dan perilaku tamak dan tidak pernah puas yang secara potensial ada dalam diri setiap orang. Kesempatan berkaitan dengan keadaan organisasi, instansi atau masyarakat yang memungkinkan bagi seseorang untuk melakukan kecurangan terhadapnya. Kebutuhan berkaitan dengan segala sesuatu yang oleh individu dirasakan harus dipenuhi demi pencapaian kehidupan yang layak. Pengungkapan berkaitan dengan konsekuensi yang harus ditanggung oleh seseorang apabila melakukan tindakan kecurangan.

Tampak jelas dari kerangka pemikiran ini, bahwa korupsi terjadi karena terpenuhinya seluruh faktor tersebut. Dengan ungkapan lain, korupsi akan terjadi kalau ada keserakahan, kesempatan, dan kebutuhan, tetapi konsekuensi tidak ada atau dianggap tidak memberatkan. Karena itu, direkomendasi agar dalam upaya pencegahan korupsi harus dilakukan dengan mengendalikan seluruh faktor. Ini mencakup pembenahan moralitas untuk menekan keserakahan, pembenahan sistem pengawasan untuk menekan peluang, pembenahan sistem insentif untuk menekan kebutuhan, dan pembenahan penegakan hukum untuk menegakkan konsekuensi kecurangan.

Tinjauan dari perspektif administrasi pemeritahan mengarah kepada tiga klaster penyebab korupsi. Masing-masing adalah: 1) masalah sistem administrasi organisasi, 2) masalah sistem pengambilan keputusan, dan 3) masalah sistem pengawasan. Pertama, sistem administrasi organisasi yang dikembangkan dan berlaku secara umum di Indonesia masih belum bisa menjawab sejumlah pertanyaan. Misalnya, apakah pengajuan anggaran belanja didasarkan pada asesmen kebutuhan yang benar? Bila memang merupakan kebutuhan, apakah nilai

nominal yang diajukan sesuai dengan kebutuhan nyata? Praktik-praktik penggelembungan nilai nominal ketika belanja, dan mengempisnya nilai nominal kalau menjual, merupakan sebagian kecil contoh dari masalah sistem administrasi organisasi ini.

Kedua, sistem pengambilan keputusan yang berkembang dan berlaku secara umum di Indonesia masih diwarnai oleh begitu banyaknya pejabat yang terlibat (*over-regulated, over-bureaucratized*) dengan kewenangan hirarkhis menumpuk pada atasan. Demikian pula otoritas atasan dalam menentukan jabatan, karir dan kesejahteraan bawahan sangat memungkinkan terjadinya kelumpuhan kontrol internal.

Ketiga, sistem pengawasan yang masih bertumpu pada kaidah-kaidah formalistik menjadikan birokrasi Indonesia semakin terperosok dalam budaya korupsi. Pengawasan lebih didasarkan pada prosedur administratif dan jarang menyentuh pada persoalan yang lebih substantial. Kalaupun terjadi kesalahan, justru merupakan peluang terjadinya tindak korupsi yang lain, yaitu antara pengawas dengan yang diawasi.

a. Korupsi Politik dan Pemerintahan

Kajian sosiologi dan ilmu politik mengenal istilah korupsi politik dan pemerintahan (*political and governmental corruption*). Walaupun demikian, sebagaimana dikemukakan oleh Skinner (2000: 2123-2124), belum ada kesepakatan tentang pengertian dan batasannya. Dikemukakan bahwa setiap orang mengetahui korupsi politik, tetapi ternyata fenomena ini masih sulit didefinisikan, dalam arti dicari batasan yang bisa diterima oleh semua orang. Diberikan

gambaran bahwa, misalnya, Indonesia begitu berbeda dari Denmark. Apa yang dipandang sebagai tindak korupsi di Denmark, mungkin saja dilihat sebagai sesuatu yang masih sopan untuk dilakukan di Indonesia. Ini berarti bahwa sistem budaya yang berbeda telah memberikan batasan yang berbeda pula terhadap apa yang disebut korupsi politik.

Berkenaan dengan dampak segala bentuk korupsi, termasuk korupsi politik, secara teoretik, memang pernah ada pendapat yang menyatakan bahwa korupsi pun memiliki fungsi positif. Namun demikian, hasil kajian terakhir menunjukkan bahwa korupsi lebih banyak menimbulkan akibat negatif daripada positif. Sebuah kajian yang dilakukan oleh seorang ahli ekonomi *the International Monetary Fund* (IMF) dan ditelaah oleh Skinner (2000), menunjukkan bahwa negara-negara yang tingkat korupsinya tinggi, cenderung memberikan investasi yang sangat rendah terhadap *Gross Domestic Product* (GDP), menganggarkan pendidikan sangat rendah, dan mempunyai pertumbuhan ekonomi lebih rendah daripada negara-negara lain yang lebih bersih dari korupsi (Skinner, 2000: 2124).

Secara ringkas, korupsi politik adalah penyelewengan kekuasaan yang dilakukan politisi untuk keuntungan pribadi dengan tujuan melanggengkan kekuasaan atau peningkatan kesejahteraan. Korupsi politik terjadi pada wilayah yang luas dalam berbagai bentuk kegiatan kriminal dan praktik-praktik haram yang dilakukan sebelum, pada saat dan sesudah menjabat sebagai pejabat publik. Biasanya terjadi dalam bentuk semacam "jual-beli" yang berada di dalam pengaruh kekuasaan atau meracuni kekuasaan politik dengan menawarkan berbagai kebaikan.

Dalam berbagai bahan pustaka, korupsi bisa ditelaah setidaknya dari 3 sisi, yaitu: (1) sudut pandang lembaga publik (*public office-centered*), (2) sudut pandang kepentingan publik (*public interest-centered*), dan (3) sudut pandang pasar (*market centered*). Selain tiga pandangan ini, terdapat juga pandangan dari sisi norma hukum (*legal norms*) dan pendekatan opini publik (*public opinion-centered*) sebagaimana telah dibahas pada bagian awal makalah ini.

Mewakili sudut pandang lembaga publik, dikemukakan bahwa korupsi merupakan tingkah laku yang menyimpang dari kewajiban formal aturan (kebiasaan) publik, karena berkenaan dengan kepentingan privat (orang-perorang, keluarga dekat dan sekelompok kepentingan privat), berkaitan dengan uang (ekonomi) atau perebutan status, atau melanggar aturan untuk melakukan bentuk-bentuk tertentu dari upaya untuk menunjukkan pengaruh dari kepentingan privat. Termasuk dalam kategori ini adalah penyyuapan, nepotisme dan misapresiasi (Nye, 1989: 966).

Mewakili pendekatan kepentingan publik, korupsi digambarkan sebagai sesuatu yang ada kapan pun pemegang kekuasaan yang ditugaskan untuk melakukan hal-hal tertentu, seperti bertanggungjawab terhadap pelaksanaan fungsi tertentu atau pimpinan instansi, yang dengan uang atau imbalan lain yang tidak diupayakan secara legal, dipengaruhi untuk melakukan tindakan-tindakan yang memberikan keuntungan kepada siapa saja yang memberikan imbalan sehingga merusak publik dan kepentingannya (Heidenheimer, 1986).

Bila digunakan secara simultan, kedua pendekatan tersebut bisa semakin menjelaskan fenomena korupsi. Dari sudut pandang lembaga publik, korupsi

dapat dilakukan oleh pemegang posisi-posisi di lembaga publik yang memiliki tugas dan memiliki kewenangan memberikan pelayanan publik. Dari sudut pandang kepentingan publik mencakup siapa saja yang berkuasa atau memiliki fungsi tertentu dan pada saat yang sama memiliki kemungkinan merugikan publik atau kepentingan publik. Khusus menyangkut korupsi politik, perhatian harus lebih diberikan kepada pejabat-pejabat hasil pemilihan (*elected*).

Selain dua pendekatan tersebut, masih ada pendekatan pasar. Pendekatan ini bersumber dari penetapan metode pilihan publik (*public choice*) dalam memandang korupsi. Pandangan ini terlihat lebih netral dari debat pejabat publik atau bukan pejabat publik. Sebagai contoh definisi yang mengatakan bahwa korupsi adalah institusi ekstralegal yang digunakan oleh perorangan atau kelompok untuk merebut pengaruh atas tindakan di birokrasi (Leff, 1989: 389). Sejalan itu, korupsi juga berarti adanya pelayan masyarakat (*civil servant*) menyelewengkan (*abuses*) kewenangannya untuk mendapatkan tambahan penghasilan (*extra income*) dari publik, yang dengan demikian, pelaku korupsi menjadikan lembaganya untuk bisnis dan terus mengupayakan maksimalisasi dari pendapatannya (*maximizing unit*) (Clavaren, 1986: 75).

Dua pendekatan yang lain yaitu pendekatan norma hukum (*legal norm*) dan pendekatan opini publik (*public opinion*) tentu penting akan tetapi sangat rentan mengikuti pendapat publik. Pendekatan norma akan sangat bergantung pada perkembangan pemahaman masyarakat terhadap perilaku koruptif. Sejumlah kebiasaan masyarakat yang terbiasa hidup dalam lingkungan korupsi bisa semakin

melemahkan norma hukum, lebih-lebih bila norma hukum tersebut tidak didukung oleh penegakan hukum.

Berdasarkan uraian ringkas tersebut, dapat dikembangkan batasan umum korupsi politik dengan unsur-unsur sebagai berikut: (1) merupakan perilaku yang menyimpang dari aturan atau kebiasaan publik termasuk norma hukum, (2) bertujuan melancarkan atau mengutamakan kepentingan pribadi atau perorangan, keluarga dekat, atau kelompok tertentu, (3) menyebabkan terjadi kerugian publik atau kepentingan publik, (4) dilakukan oleh pemegang jabatan atau kedudukan yang memiliki tanggung jawab publik, baik dalam lembaga pemerintahan maupun lembaga publik yang lain, (5) kedudukan pemegang jabatan diperoleh melalui mekanisme politik, (6) mempengaruhi kebijakan oleh kelompok kepentingan tertentu di luar birokrasi atau lembaga publik lainnya, dan (7) menjadikan lembaga dan sumberdaya publik yang dipercayakan kepadanya sebagai lembaga yang menguntungkan diri pribadi dan orang lain dengan merugikan kepentingan publik.

b. Korupsi Pemilihan Umum

Karena Pemilihan Umum, baik untuk memilih anggota anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, maupun untuk memilih pejabat politik presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, kepala daerah dan wakil kepala daerah, maupun walikota dan wakil walikota merupakan salah satu bentuk proses dan mekanisme politik, maka jelas bahwa korupsi Pemilu merupakan bagian dari korupsi politik. Ini dilakukan oleh politisi, terutama untuk memenangkan Pemilu dan mendapatkan kekuasaan.

Dalam hal ini, politisi melakukan praktik-praktik ilegal selama Pemilu untuk mempengaruhi pemilih, dengan bentuk utama yang paling menonjol adalah menyuap pemilih secara langsung.

Menurut Skinner (2000), perilaku yang benar-benar telah disepakati sebagai salah satu bentuk korupsi politik adalah pembelian suara (*vote buying*). Praktik pembelian suara secara relatif sudah disepakati sebagai salah satu bentuk utama korupsi politik. Ini tampak dari semakin banyaknya negara yang semula mentoleransi pembelian suara dalam Pemilu, belakangan sudah memberikan larangan cukup keras (Skinner, 2000: 2131). Thailand merupakan salah satu contoh negara yang dulu pernah diwarnai dengan praktik pembelian suara, pejabat publik yang terlibat dalam praktik tersebut adalah PM Banham Silpa Archa (Skinner, 2000: 2123-2124). Namun dewasa ini, Thailand telah menerapkan sistem pemilu yang lebih demokratis dan konstitusional.

Gejala tumbuhnya iklim yang demokratis dan konstitusional di sebagian negara-negara di dunia dalam penyelenggaraan Pemilu juga mulai diikuti oleh negara-negara berkembang. Namun demikian, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan hal yang baru di Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara langsung di satu sisi merupakan upaya mewujudkan pemimpin yang memang dikehendaki dan dapat menjadi penerjemah aspirasi rakyat. Namun di sisi lain juga menimbulkan upaya penggalangan massa yang melahirkan biaya tinggi dan membuka kemungkinan adanya praktik politik uang, khususnya pembelian suara.

Memperhatikan sejumlah jenis korupsi sebagaimana diidentifikasi oleh Alatas (1987: ix), yaitu: korupsi transaktif, korupsi ekstortif, korupsi investif,

korupsi nepotistik, korupsi defensif, korupsi otogenik, dan korupsi suportif, secara hipotetik jenis-jenis korupsi demikian juga ditemukan pada praktik pemerolehan atau pelanggaran kekuasaan melalui proses dan mekanisme politik. Korupsi nepotistik dalam Pemilihan Kepala Daerah, misalnya, sangat mungkin terjadi ketika seorang Kepala Daerah selaku pejabat publik hasil pemilihan, menyalahgunakan kewenangan dan sumberdaya publik demi kepentingan seorang bakal calon atau calon kepala daerah yang memiliki hubungan keluarga dengan dirinya. Ini tidak hanya dilakukan dengan memberikan keistimewaan-keistimewaan kepada anggota keluarga yang mencalonkan diri, tetapi juga pemberian fasilitas dan pengalokasian sumberdaya pada lembaga yang berada di bawah kewenangannya, misalnya berbagai dinas (SKPD) untuk mengerahkan sumberdaya bagi pemenangan anggota keluarga pejabat publik tersebut.

3. Beberapa Varian Korupsi Politik Daerah

a. Politik Uang

Tidak mudah mendefinisikan secara tepat apa sebenarnya politik uang. Istilah atau konsep politik uang akan lebih mudah dipahami dan kemudian dirumuskan apabila terlebih dulu dikenali sejumlah contoh nyata tentang bagaimana uang mempengaruhi politik. Selain itu, secara teoretik, konsep politik uang akan bisa diintegrasikan ke dalam kajian ilmu-ilmu sosial bila dikaitkan dengan konsep yang lebih besar berupa korupsi politik.

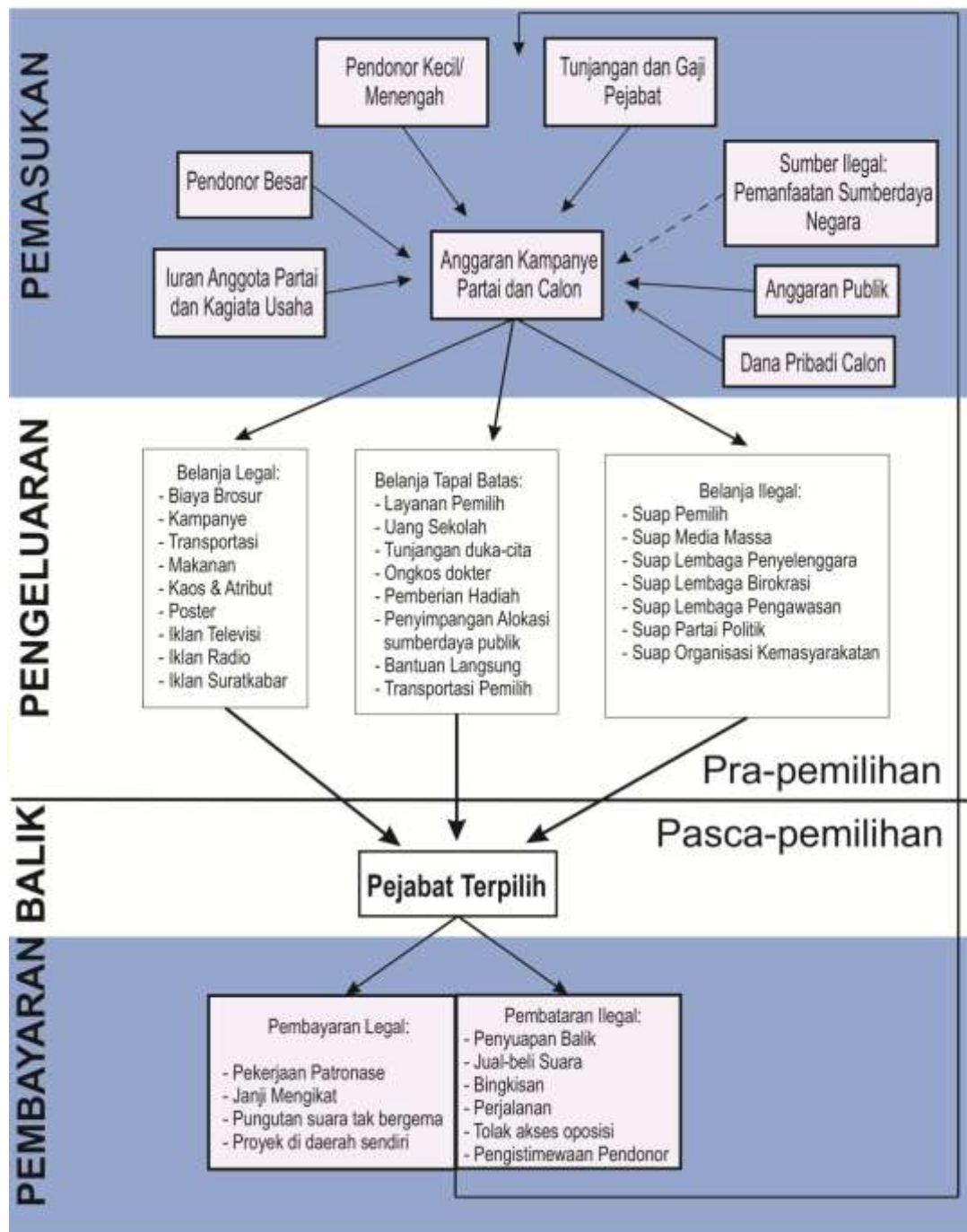
Secara teoretik, upaya menggambarkan pengaruh uang terhadap politik telah dilakukan secara rinci dan mendalam (Office of Democracy and Governance, 2003: 10). Titik tolak upaya teoretik ini adalah dengan melihat

politik sebagai sebuah sistem yang memiliki unsur masukan, proses dan keluaran. Aliran uang dalam politik dimulai dari sumber pendapatan (*income*), pembelanjaan (*expenditure*), dan pembayaran balik (*repayment*). Sumber pendapatan dan pembelanjaan, dalam konteks pemilihan pejabat politik terletak pada tahap pra pemilihan (*pre-election*), sedangkan pembayaran balik merupakan kejadian pasca pemilihan (*post-election*).

Sumber-sumber pendapatan calon pejabat politik mencakup para pendonor besar (*big donors*), pendonor kecil dan menengah (*small and medium donors*), tunjangan dan gaji pejabat (*elected officials & appointee's salary surcharges*), sumber-sumber ilegal termasuk pemanfaatan sumberdaya negara (*illegal sources, including use of state resources*), anggaran publik (*public funding*), iuran anggota partai dan kegiatan usaha (*party membership dues and income generating activities*), dan dana pribadi calon. Semua sumber keuangan tersebut digunakan untuk anggaran kampanye partai dan calon pejabat politik (*party and candidate campaign funds*).

Pembelanjaan dikelompokkan menjadi tiga kategori, yaitu: pembelanjaan legal (*legal expenditure*), pembelanjaan garis batas (*borderline expenditure*), dan pembelanjaan ilegal (*illegal expenditure*). Contoh dari belanja legal adalah biaya pembuatan dan penyebaran brosur, kampanye keliling, transportasi, makanan, kaos dan atribut-atribut partai lainnya, poster, iklan televisi, dan iklan siaran radio.

SKEMA PENGARUH UANG DALAM POLITIK



Gambar 2.1: Bagaimana Uang Dapat Mempengaruhi Politik
(Sumber: Office of Democracy and Governance, 2003: 10).

Beberapa bentuk belanja yang terletak di garis batas antara legal dan ilegal adalah layanan untuk pemilih (*constituent services*) seperti membayari uang sekolah, tunjangan duka-cita, ongkos berobat dan ke dokter, serta pemberian sesuatu kepada pemilih dengan nilai yang signifikan. Bentuk-bentuk belanja yang ilegal mencakup pembelian suara (*vote buying*), penyyuapan media (*media bribes*), dan penyyuapan-penyuapan yang lain (*other bribes*).

Bila dengan menggunakan berbagai sumber keuangan, baik legal maupun ilegal, serta belanja baik legal, tapal-batas, serta ilegal, seorang calon pejabat politik terpilih, maka pada masa pasca pemilihan, yang bersangkutan harus membayar balik semuanya itu baik dengan pembayaran balik secara legal maupun ilegal. Contoh pembayaran balik yang legal mencakup pekerjaan patronase (*patronage jobs*), janji yang mengikat (*high appointments*) pemungutan suara, dan proyek-proyek di daerah yang bersangkutan.

Bentuk-bentuk pembayaran balik yang ilegal mencakup penyyuapan kembali (*kickback/bribes*), jual beli suara (*votes for sale*), bingkisan, ongkos perjalanan dan sejenisnya. Wujud lain dari pembayaran balik secara negatif, adalah menolak pihak oposisi dan donor untuk mendapatkan akses yang berada di bawah kewenangan pejabat politik terpilih.

Dalam konteks Pemilukada, praktik politik uang dapat diletakkan pada tahap atau sub-sistem pembelanjaan. Secara pasti, praktik politik uang meliputi semua bentuk belanja yang ilegal yang mencakup pembelian suara (*vote buying*), penyyuapan media (*media bribes*), dan penyyuapan-penyuapan yang lain (*other bribes*). Sedangkan pembelanjaan yang sebenarnya sangat mungkin merupakan

pengganti ataupun penopeng praktik politik uang adalah yang tercakup dalam pembelajaran di garis batas antara legal dan ilegal, yang antara lain layanan untuk pemilih (*constituent services*) seperti membayari uang sekolah, tunjangan duka-cita, ongkos berobat dan ke dokter, serta pemberian sesuatu kepada pemilih dengan nilai yang signifikan.

Dalam kajian sosiologi dan politik, konsep politik uang bisa dimasukkan ke dalam tajuk besar korupsi politik dan pemerintahan (*political and governmental corruption*). Walaupun demikian, menurut Skinner (2000:2123-2124), belum ada kesepakatan tentang pengertian dan batasan korupsi politik dan pemerintahan. Juga dikemukakan bahwa apa yang dipandang sebagai tindak korupsi di suatu negara, mungkin saja dilihat sebagai sesuatu yang masih sopan untuk dilakukan di negara lain. Ini berarti bahwa sistem budaya yang berbeda telah memberikan batasan yang berbeda pula terhadap apa yang disebut korupsi politik.

Satu jenis perbuatan sudah disepakati sebagai salah satu bentuk korupsi politik, yaitu: pembelian suara (*vote buying*). Ini tampak dari semakin banyaknya negara yang semula mentoleransi pembelian suara dalam Pemilu, belakangan sudah memberikan larangan cukup keras.

Perbedaan pandangan tentang korupsi politik antara satu negara dengan negara lain menunjukkan bahwa kebudayaan yang berbeda akan menggariskan konsep korupsi politik yang berbeda pula. Thailand merupakan salah satu contoh negara yang dulu pernah diwarnai dengan praktik pembelian suara, pejabat publik yang terlibat dalam praktik tersebut adalah PM Banham Silpa Archa (Skinner,

2000: 2123-2124). Namun dewasa ini, Thailand telah menerapkan sistem pemilu yang lebih demokratis dan konstitusional.

Dari seluruh uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa politik uang adalah segala bentuk pengeluaran uang atau penggantinya oleh calon pejabat politik yang dipilih, baik melalui pemungutan suara dalam lembaga perwakilan rakyat maupun pemungutan suara oleh warga negara berhak pilih, untuk mempengaruhi pilihan mereka secara melawan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip etika demokrasi.

b. Politik Patronase

Konsep dasar patronase, baik dalam kajian politik maupun administrasi publik, sebenarnya dipinjam dari antropologi. Berkenaan dengan patronase ini, Boissevain (1966: 18), mengemukakan patronase dibangun di atas hubungan timbal-balik antara patron dengan klien. Menurutnya, patron adalah seseorang yang menggunakan pengaruhnya untuk membantu atau melindungi sejumlah orang lain, yang kemudian menjadi klien dia, dan selanjutnya mereka akan memberkan layanan kepada patron.

Ciri utama hubungan diadik asimetris serta kepentingan di balik hubungan tersebut juga diberikan tekanan oleh Legg (1983). Menurut Legg (1983), hubungan patron-klien merupakan bentuk hubungan antara dua orang atau *dyadic*, yaitu antara yang lebih tinggi dan yang lebih rendah. Patron adalah pihak yang lebih tinggi, sedangkan klien adalah pihak yang lebih rendah. Hubungan patron-klien pada umumnya berkenaan dengan penguasaan sumber daya yang timpang,

hubungan yang partikular, misalnya hubungan pribadi, serta berdasarkan kaidah saling menguntungkan.

Ketimpangan sumber daya tersebut bisa berbentuk kekayaan, kedudukan, atau pengaruh. Hubungan yang pribadi sedikit banyak mengandung kedekatan perasaan (*affectivity*). Kedekatan perasaan ini bisa berarti adanya perhatian dari patron kepada klien, dan adanya kesetiaan dari klien kepada patron. Sedangkan yang dimaksud dengan kaidah saling menguntungkan adalah patron melimpahkan atau mengalihkan sumber daya yang ia kuasai atau miliki pada klien. Pada gilirannya, klien akan membalas pemberian patron dalam bentuk lain, misalnya menawarkan dukungan umum atau pembelaan kepada patronnya.

Konsep patronase menurut Legg (1983) juga menjelaskan bahwa hubungan patron klien sebenarnya cenderung memudar. Hubungan antara patron dengan klien tersebut tidak berjalan harmonis dengan perkembangan masyarakat modern yang bercirikan kemakmuran dan keadilan. Memudarnya hubungan patron klien dikarenakan tiga hal. Pertama, kemakmuran dan keadilan telah menggoyahkan kelangsungan hubungan patron klien karena jumlah orang yang tersisih mengecil. Kedua, lahirnya masyarakat modern menampilkan pola hubungan yang lain. Ketiga, pola perekrutan politik dalam masyarakat modern melenyapkan rangsangan untuk melakukan peranan seorang patron.

Menurut Bearfield (2009), hingga sekarang setiap kajian tentang patronase senantiasa didasarkan pada dua asumsi, "*Patronage is the study of political parties and machines, and Patronage is evil*". Patronase merupakan kajian partai dan mesin politik, dan patronase adalah kejahatan. Asumsi demikian, pada dasarnya

merupakan konsekuensi dari penerimaan sistem demokrasi yang menempatkan kesetaraan (*omnicompetence*) sebagai dasar utama, serta tuntutan adanya mekanisme kontrol terhadap kekuasaan.

Menurut Kopecký dan Mair (2006: 1), praktik patronase dalam dunia politik bukan merupakan fenomena baru. Patronase politik dipahami sebagai suatu bentuk hubungan pertukaran, antara patron dengan klien, yang muncul baik dalam masyarakat tradisional maupun modern, dalam rejim demokratik maupun non-demokratik, dalam berbagai jenis organisasi, dan tingkatan lokal, regional, national dan bahkan supranasional.

Memperhatikan sifat dasar hubungan patronase politik yang berbentuk pertukaran, sejalan dengan kecenderungan masyarakat modern yang meninggalkan prinsip masyarakat paguyuban menuju masyarakat patembayan, maka hubungan yang semula bersifat kultural sebagaimana digambarkan oleh Scott (1976), menjadi bersifat rasional sebagaimana digambarkan oleh Popkin (1979). Penanda utama pergeseran ini adalah transaksionalisasi hubungan antara patron dengan klien, bahkan antara pemodal dengan calon pejabat politik.

Bertolak dari hubungan diadik yang tak setara, serta kemungkinan akan tidak berlangsungnya mekanisme kontrol terhadap kekuasaan, maka patronase politik, --- termasuk misalnya ketika seorang kepala daerah mengalihkan sumber daya pribadi dan publik yang dia kuasai kepada seorang klien yang sedang mencalonkan diri sebagai kepala daerah --- tidak saja berpeluang besar melanggar etika dan norma politik, serta peraturan perundang-undangan saat proses pencalonan pasangan kepala daerah seperti walikota, bupati atau gubernur, tetapi

juga sangat memungkinkan terjadinya pelanggaran etika politik dan peraturan perundangan-undangan saat klien berhasil menjadi kepala daerah. Sangat besar kemungkinan bahwa klien yang berhasil menjadi kepala daerah akan lebih memperhatikan dan membela kepentingan patron daripada mempertimbangkan etika politik dan mematuhi peraturan perundangan-undangan. Itu semua dilakukan sebagai balasan atas pemberian patron saat klien mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

c. Politik Dinasti

Menurut Querubin (2010: 2), istilah dinasti politik menunjuk pada keluarga yang anggotanya memegang kekuasaan politik formal lebih dari satu generasi. "The term "political dynasty" refers to families whose members have exercised formal political power for more than one generation". Beberapa contoh yang sangat dikenal adalah keluarga Kennedy dan Bush di Amerika Syerikat, keluarga Gandhi di India, keluarga Aquino dan Ortega di Philippines, serta keluarga the Lopez dan Lleras di Colombia.

Karena secara empirik dinasti politik -- yang dianggap tak sejalan dengan norma-norma demokrasi --- sangat marak di Filipina, maka Undang-undang Republik Filipina (1987, dan diamandemen 2005), secara tegas menyebut tentang dinasti politik sebagai hal yang dilarang. Pasal 115, misalnya, menegaskan bahwa dinasti politik dilarang. Politik dinasti mengacu pada situasi di mana orang berhubungan satu sama lain dalam derajat yang sama, termasuk derajat ketiga dari hubungan seperti kerabat atau afinitas menjabat di kantor pemerintah secara bersamaan atau kantor sejenis di suatu daerah, daerah pemilihan legislatif,

provinsi, kota besar, kotamadya (*barangay*). Untuk mencegah pembentukan dinasti politik, orang yang memiliki hubungan keluarga tidak diizinkan untuk mencalonkan diri untuk posisi staf dalam unit politik yang sama dalam pemilu yang sama.

Sebagai istilah yang belakangan populer, politik dinasti menunjuk pada upaya seorang penguasa atau pemimpin hasil pemilihan umum, mulai dari tingkat presiden, gubernur, kepala daerah atau walikota yang telah habis masa jabatannya, untuk menempatkan anggota keluarganya sebagai calon penggantinya atau penerus penguasa sebelumnya untuk periode berikutnya. Ini berarti bahwa politik dinasti tidak lain adalah sebuah proses regenerasi kekuasaan demi kepentingan golongan tertentu, yang bertujuan mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan berdasarkan hubungan darah atau kekerabatan.

Secara konseptual, sebenarnya harus dibedakan antara politik dinasti dengan dinasti politik. Politik dinasti, sebagaimana dalam contoh politik uang, adalah perilaku atau tindakan politik dengan kecenderungan memberikan keistimewaan (*privilege*) kepada dinasti atau keturunan keluarga tertentu. Jadi politik dinasti menunjuk kepada perilaku politik. Dinasti politik, dengan contoh dinasti Soekarno, misalnya, tidak menunjuk kepada perilaku atau tindakan politik, melainkan sejumlah keturunan Soekarno yang mengikuti jejak Soekarno dalam menerjuni dan bergiat dalam politik.

Persoalan perbedaan konseptual ini yang tampaknya telah menarik Thohari (2011) untuk menulis artikel berjudul *Politik Dinasti atau Dinasti Politik*. Sayang sekali, tulisan tersebut justru sama sekali tak mengupas perbedaan

konseptual ini. Boleh jadi, sebagaimana dirasakan setiap orang, penulis artikel sebenarnya sudah memahami sebagai pengetahuan tak terungkap (*tacit knowledge*), tetapi masih belum mendapatkan cara terbaik untuk menjadikannya sebagai pengetahuan terungkap (*explicit knowledge*).

Memang ada hubungan antara praktik politik dinasti dengan fenomena dinasti politik. Artinya, bila politik dinasti berhasil dilakukan oleh seorang pejabat publik, secara kumulatif akan memungkinkan berkembangnya dinasti politik. Selanjutnya, bila dinasti politik berhasil tumbuh, maka sangat mungkin diikuti lagi dengan politik dinasti. Secara empirik, politik dinasti bisa dilakukan baik dengan cara-cara yang melanggar norma dan etika politik maupun tidak.

Pendewasaan putra-putri politisi yang dengan sengaja dipersiapkan agar menjadi politisi yang tangguh dan berhasil, tentu saja bisa dan boleh dilakukan oleh siapa saja tanpa melanggar norma dan etika politik. Namun demikian, bila semata-mata karena pertimbangan kedudukan keturunan (*ascribed status*) seseorang dipilih dalam sebuah rekrutmen politik, cenderung mulai bersinggungan dengan persoalan norma dan etika politik. Pelanggaran terhadap norma dan etika politik semakin jelas apabila seorang pejabat publik hasil pemilihan mulai menyalah-gunakan kewenangan dan sumberdaya publik yang dipercayakan kepadanya untuk mempengaruhi dan memberikan keistimewaan kepada anak keturunan sendiri.

d. Politik Nepotisme

Dikemukakan oleh Alatas (1987: ix) bahwa salah satu jenis dari korupsi adalah korupsi nepotistik, yaitu: penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau

sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan, dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain, kepada mereka, secara bertentangan dengan norma atau peraturan yang berlaku.

Istilah nepotisme berasal dari bahasa Latin, yaitu nepos, nepotis, yang berarti cucu. Istilah ini semula digunakan dalam arti pemberian kekuasaan dan kerajaan oleh Paus Adrianus (772 - 795) kepada putera-puteranya yang alami (secara eufemisme disebut kemenakan) dan lain-lain anggota keluarga. Praktik nepotisme, yaitu kecenderungan untuk memberikan prioritas di luar ukuran kepada sanak-kadang dalam hal pekerjaan, jabatan, pangkat di lingkungan birokrasi kekuasaan, sebenarnya telah ada sejak dulu, dan tidak mengenal tingkat kemajuan masyarakat, dapat terjadi di mana-mana (Shadily, 1983: 2361).

Beberapa penulis lain, menyatakan bahwa apa yang disebut praktik nepotisme adalah mengangkat atau memberikan jabatan kepada sanak-saudara (keluarga) dengan memanfaatkan wewenang jabatan (Wigna, 1979: 31). Disebutkan juga bahwa nepotisme merupakan salah satu bentuk korupsi (Owens dan Shaw, 1980: 13), sebab pada dasarnya sama-sama merupakan penyalahgunaan wewenang.

Schoorl (1984: 210) mengartikan nepotisme sebagai praktik seorang pejabat pemerintah atau pegawai negeri yang mengangkat seorang atau lebih dari keluarga dekatnya menjadi pegawai pemerintah atau memberi perlakuan yang istimewa kepada mereka dengan maksud untuk menjunjung nama keluarga, untuk

menambah penghasilan keluarga atau untuk membantu menegakkan suatu organisasi politik, sedang ia seharusnya mengabdikan kepada kepentingan umum.

Secara umum, praktik nepotisme berkaitan dengan cara mendapatkan atau memberikan pekerjaan atau jabatan. Terkait dengan upaya pencarian pekerjaan ini, sebuah penelitian yang dilaksanakan oleh Carpenter (1976: 75) mendapatkan simpulan bahwa dari semua responden, 96% menegaskan koneksi penting untuk menemukan pekerjaan, 73% malah menyatakan bahwa koneksi itu mutlak perlu.

Pernyataan mengenai pentingnya koneksi untuk mendapatkan pekerjaan tersebut bukan saja dinyatakan oleh para pencari kerja. Mereka yang sudah bekerja pun tetap menyatakan pentingnya koneksi di dalam mendapatkan pekerjaan (Tjiptosasmito, 1979). Ditemukan antara lain, bahwa 72,6% dari mereka yang telah mengikuti pendidikan dan berstatus bekerja, menyatakan bahwa koneksi sangat penting dalam mencari pekerjaan, sebanyak 23,5% menyatakan penting. Sisanya, hanya 3,8% menyatakan tidak begitu penting atau sama sekali tidak penting.

Penelitian Tjiptosasmito (1979) tidak memusatkan perhatian pada satu pekerjaan saja. Artinya, yang dimaksud pekerjaan bukan saja pegawai negeri, melainkan juga pekerjaan-pekerjaan yang lain. Dalam hal ini, agaknya minat masyarakat terhadap pegawai negeri begitu tinggi, sehingga jenis pekerjaan ini semakin diperebutkan. Hasrat demikian tentu mempunyai implikasi bagi pencarian cara-cara baik yang menggunakan cara yang bisa dipertanggungjawabkan secara hukum maupun yang tidak. Cara-cara yang tidak sah tersebut di

antaranya adalah suap, yang bisa dilakukan oleh yang bukan antar famili, dan nepotisme yang dilakukan oleh antar sanak-saudara.

Gejala nepotisme sangat lazim ditemukan di Indonesia. Winati Wigna (1979: 39), misalnya, membuat studi kasus mengenai praktik nepotisme di Jawa Barat. Berdasarkan kajiannya, disebutkan bahwa dari 10 orang pamong desa W, termasuk kepala desanya, 2 orang yang tidak punya hubungan kekerabatan dengan *kuwu*. Studi kasus dengan sampel 6 desa ini juga menemukan bahwa dari desa-desa sampel, ternyata 5 desa menganut paham nepotisme.

Selain itu, juga dikemukakan bahwa sebagai konsekuensi dari nepotisme, pejabat yang bertindak demikian dianggap 'bapak' oleh para pegawai bawahannya, yang tidak lain adalah keluarga sendiri. Karena ada praktik nepotisme, maka sangat sulit untuk diterapkannya nilai-nilai birokrasi rasional. Praktik nepotisme dapat menjadi penghalang bagi usaha menerapkan nilai-nilai birokrasi rasional seperti pemisahan kekuasaan dan kontrol dari dalam yang berguna untuk menutup kemungkinan bagi timbulnya penyelewengan (Wigna, 1979: 31). Dengan ungkapan lain, nepotisme juga mengakibatkan tidak berfungsinya saluran pengambilan keputusan secara bertingkat. Sebab dalam hal ini sang "bapak" mengendali kantornya seperti dia mengendalikan rumah-tangganya sendiri.

Ada beberapa penyebab pokok nepotisme. Penyebab-penyebab dimaksud adalah: 1) kesetiaan sosial yang sempit, 2) disiplin sosial yang rendah, 3) penghargaan berlebih pada pekerjaan pegawai negeri, dan 4) tekanan ekonomi. Pertama, sebagai pejabat atau pegawai negeri, dia terikat dengan jabatannya dengan larangan memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu

kepada siapapun juga, dan harus lebih mementingkan kepentingan negara dari pada kepentingan sendiri atau golongan. Tetapi karena memiliki kesetiaan yang lebih besar kepada kelompok sempit, misalnya keluarga, kasta, suku agama dan masyarakat yang bahasanya sama, para pejabat terlibat dalam praktik nepotisme (Myrdal, 1968: 950).

Kesetiaan sosial yang sempit demikian memunculkan kewajiban-kewajiban seseorang yang menjabat jabatan bagi sanak saudaranya. Hal ini juga berkaitan dengan pandangan feodal. Sudarso (1969: 14) menyebutkan bahwa pandangan feodal, yang sekarang menimbulkan *conflicting-loyalties* antara kewajiban-kewajiban terhadap keluarga dan kewajiban terhadap negara. Kesetiaan sosial yang sempit ini bersumber pada nilai-nilai tradisional yang tidak sesuai dengan keadaan sekarang. Sebab tuntutan sekarang adalah adanya kesempatan yang sama dalam berbagai lapangan berdasarkan prestasi, dan bukan berdasarkan predikat yang lain.

Kedua, disiplin sosial atau kepatuhan terhadap aturan bersangkut-paut dengan penyebab pertama. Karena pandangan kesetiaannya secara sosial sempit, maka ukuran kedisiplinannya pun mengikutinya. Di samping itu, dalam disiplin sosial ini juga tersirat adanya ketidakjujuran para pelaku nepotisme. Gejala disiplin sosial yang rendah ini menurut Myrdal (1975: 116-118) mencirikan negara-negara lembik (*soft-states*). Agaknya kasus di India mempunyai kemiripan dengan di Indonesia. Hasil penelitian Panitia Santhanam mengenai korupsi menyatakan bahwa sangat terkesan kalau negara-negara sedang berkembang gagal dalam menjamin integritas, karena para pejabat cenderung memperkaya diri

sendiri dan keluarganya secara tidak sah, mendapatkan pekerjaan baik untuk anak-anak dan rekan-rekan mereka melalui nepotisme, dan telah merampok hak-hak orang lain, yang sama sekali jauh dari keberakhlakan publik (Myrdal, 1968: 945).

Negara-negara sedang berkembang ternyata menghadapi persoalan pengertian akhlak. Substruktur birokrasi patrimonial masih tetap melekat berpengaruh di bagian-bagian lain dari masyarakat, sementara ikatan tradisional kepada keluarga terus bentrok dengan pengertian modern tentang akhlak dalam hal kepentingan umum. Bahkan pada tahun 1957 di beberapa jawataan di Sumatera Barat masih dapat dijumpai, bahwa semua pegawai di kantor tertentu termasuk satu kelompok keluarga: keluarga sang kepala kantor (Schoorl, 1984: 179).

Sebagai salah satu bentuk korupsi, nepotisme memiliki penyebab yang agak mirip. Ketiga, lazim diketahui bahwa penghargaan masyarakat kita sekarang terhadap pekerjaan yang "bersih" sangat tinggi. Gejala ini berhubungan dengan tingkat pendidikan seseorang. Ada kecenderungan, bahwa orang-orang yang relatif terdidik tidak menghendaki pekerjaan-pekerjaan yang bersih (*white colar worker*). Mengutip salah satu bukti, Sacheh dan Syarwani (1982: 70-71) mengemukakan bahwa perbedaan tingkat pendidikan di kalangan pemuda secara menonjol mempengaruhi pemilihan pekerjaan yang diinginkan. Tingkat pendidikan yang relatif tinggi di desa kaya mendorong kecenderungan para pemudanya untuk memilih pekerjaan di luar bidang pertanian, dan lebih menyukai pekerjaan yang "bersih" seperti pegawai negeri, guru, anggota TNI atau Kepolisian, dan lain-lain. Hasrat yang begitu besar untuk menjadi pegawai negeri

tanpa diikuti dengan disiplin murni, tentu akan mengakibatkan digunakannya saluran-saluran penemuan pekerjaan pegawai negeri yang tidak sah. Hal ini agaknya bersangkutan-paut dengan apa yang oleh Koentjaraningrat (1984) sebagai sifat mentalitas yang suka menerabas.

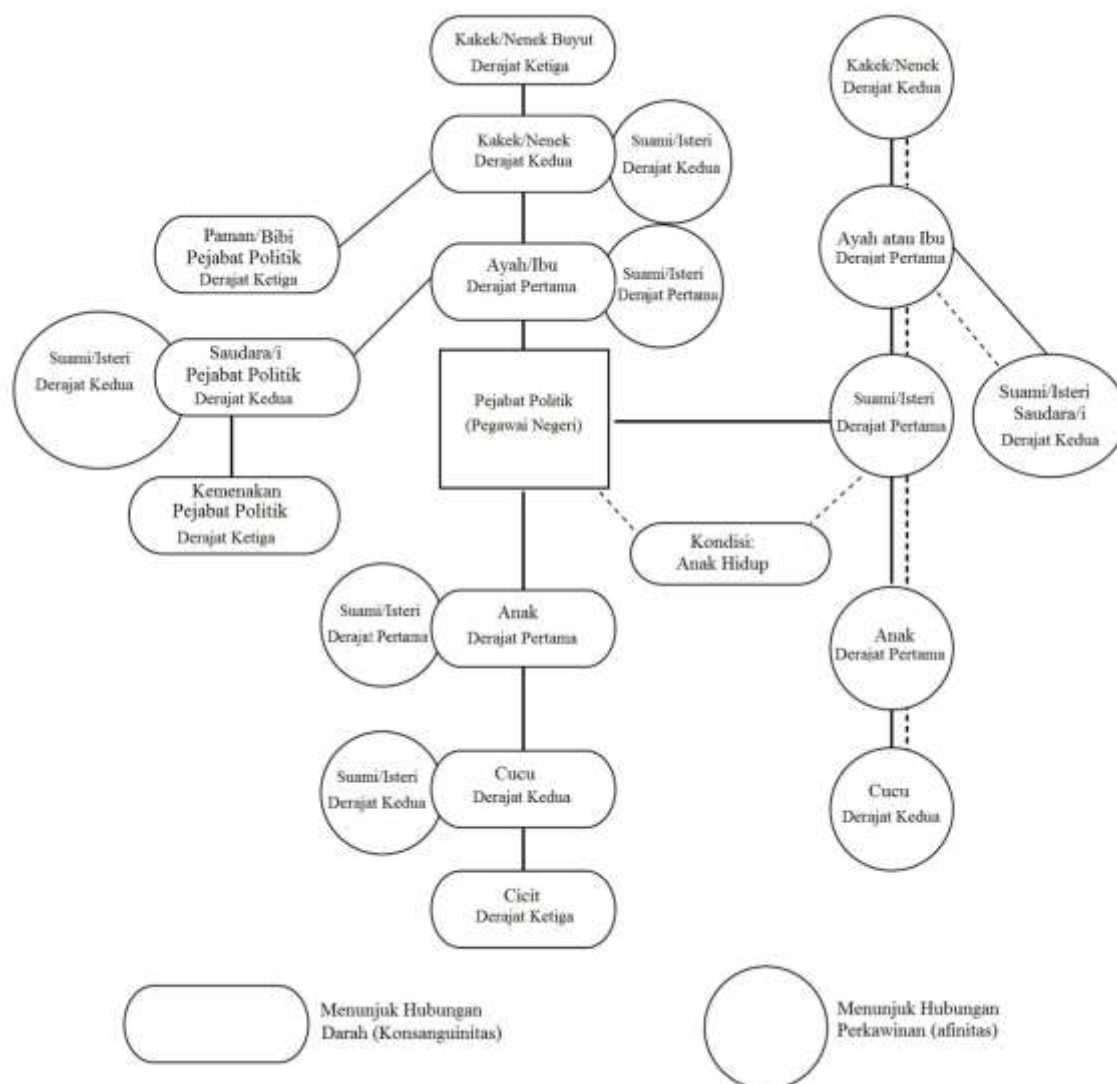
Keempat, penyebab tekanan ekonomi dalam nepotisme memang kurang dominan. Namun demikian hal ini bisa diterangkan dengan teori tindakan (Schoorl, 1984: 211). Menurut teori ini akibat dapat dibagi menjadi akibat yang dikehendaki dan tidak dikehendaki, yang terduga dan tak terduga. Akibat yang terduga dapat dipandang sebagai sebab dari perbuatan itu. Dalam kasus nepotisme, tujuan-tujuan dimaksud antara lain untuk menambah penghasilan keluarga. Dengan demikian kemungkinan tekanan ekonomi untuk menjadi penyebab praktik nepotisme bisa dipahami dari tujuannya, yaitu menambah penghasilan keluarga dengan cara memperkerjakan anggota keluarga dimaksud.

Penyebab-penyebab yang diketengahkan di depan diperkirakan merupakan penyebab langsung nepotisme. Di samping itu masih ada penyebab tidak langsung nepotisme, yang diantaranya adalah sikap "memaklumi" (*permissive*) dan rasionalisasi. Sesuatu praktik penyelewengan yang sudah begitu menggejala menimbulkan sikap memaklumi pada masyarakat. Hal demikian ternyata cukup berbahaya, sebab iklim masyarakat yang permisif justru menyuburkan praktik penyelewengan tersebut. Ini juga mengakibatkan munculnya perasaan "tak bersalah" di kalangan para pelakunya. Menurut Myrdal (1968: 951), keadaan yang rumit demikian menumbuhkan pikiran bahwa korupsi dan nepotisme merupakan hal biasa, seperti halnya inflasi, merupakan bawaan tak terhindarkan bagi

pembangunan. Akibatnya adalah meluasnya sinisme dan ketahanan yang lemah untuk menanggulangnya.

Tampak dalam uraian di atas, fenomena nepotisme berkaitan dengan nilai-nilai sosial dan budaya masyarakat. Karena itu, suatu praktik yang dalam sistem sosial-budaya tertentu dapat digolongkan sebagai praktik nepotisme, pada sistem sosial-budaya yang lain bisa saja tidak digolongkan sebagai praktik nepotisme. Penetapan, apakah sesuatu tindakan yang dilakukan oleh pejabat politik atau pejabat publik merupakan praktik nepotisme atau tidak, harus didasarkan pada batasan arti keluarga, kerabat dan atau sanak-saudara. Juga bila praktik nepotisme dipandang sebagai pelanggaran hukum dan etika, maka penetapan batas itu pun harus didasarkan pada hukum dan etika, bukan nilai-nilai budaya masyarakat.

Dalam kajian antropologi, hubungan keluarga bisa terjadi karena dua cara, yaitu: karena hubungan darah (*consanguinity*), dan karena perkawinan (*affinity*). Karena itu, batas-batas praktik nepotisme juga ditetapkan berdasarkan dua jenis hubungan tersebut, yang meliputi hubungan derajat pertama, derajat kedua, hingga derajat ketiga. Kakek-nenek buyut, kakek-nenek, ayah-ibu, anak-anak, cucu-cucu, dan cicit-cicit memiliki hubungan dengan seseorang subjek (pejabat politik/publik) karena keturunan atau hubungan daerah. Sedangkan kakek-nenek isteri/suami, ayah/ibu mertua, saudara suami/isteri, anak-anak isteri/suami, serta cucu-cucu isteri/suami, serta anak-anak saudara suami/isteri memiliki hubungan dengan seseorang subjek (pejabat politik/publik) karena perkawinan.



Gambar 2.2: Politik Nepotisme (Texas Department of Criminal Justice, 2010: 1)

Dengan mengadaptasi bagan nepotisme yang diberlakukan oleh hukum pidana Texas (Department of Criminal Justice, 2010: 1), batasan sanak-saudara yang apabila mendapatkan perlakuan istimewa dari seorang pejabat politik bisa digolongkan ke dalam praktik politik nepotisme adalah sebagai berikut (Gambar 2.2). Tampak dalam gambar tersebut, bahwa praktik politik nepotisme bisa

berlangsung antara seorang pejabat politik dengan 21 (dua puluh satu) kategori sanak saudara, baik yang hubungannya terjadi karena keturunan maupun karena perkawinan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka konsep politik nepotisme yang digunakan dalam penelitian ini adalah segala tindakan penyalah-gunaan kewenangan seorang pejabat politik hasil pemilihan selaku pejabat publik, dengan tujuan memudahkan anggota keluarganya dan atau merintangi pesaing anggota keluarganya dalam pengenalan, pencalonan, dan pemenangan sebagai pejabat politik selanjutnya.

B. Kekuasaan, Jejaring, Perilaku dan Akibat Politiknya

1. Kekuasaan sebagai Fenomena Relasional

Ada sejumlah cara digunakan oleh para ilmuwan untuk merepresentasikan sekaligus menjelaskan realitas yang rumit, di antaranya adalah dengan menggunakan model (Gordon, 1991). Sebagai usaha untuk menggambarkan dan menjelaskan realitas yang rumit dan saling terkait, sebuah model dikembangkan dengan senantiasa bertolak dari unsur-unsur pokok, urutan kejadian antar unsur pokok, hubungan atau arah pengaruh antar unsur pokok, dan bila memungkinkan derajat pengaruh unsur-unsur tertentu terhadap unsur-unsur lain. Karena itu, selain dikenal model verbal berupa proposisi yang menggambarkan hubungan antar konsep, juga dikenal model matematis berupa rumus yang menggambarkan hubungan antar variabel, juga dikenal model visual berupa gambar yang menghubungkan antar komponen.

Melengkapi berbagai model visual yang sudah berkembang, seperti matriks dan bagan alur, belakangan semakin banyak digunakan model jejaring (*network*). Model jejaring, menurut Knoke (1994: 7), cocok digunakan dalam kajian ilmu politik yang pusat perhatiannya adalah kekuasaan. Dijelaskan bahwa satuan dasar sistem politik yang rumit bukan individu, melainkan kedudukan atau peran yang dipegang oleh aktor sosial serta hubungan atau keterkaitannya dengan kedudukan-kedudukan tersebut. Pemahaman demikian sangat tampak terutama dalam pendekatan strukturalis yang secara mendasar mendefinisikan kekuasaan sosial dalam batasan relasional.

Selanjutnya Knoke (1994: 1) menjelaskan bahwa kekuasaan bukan merupakan properti atau atribut yang melekat dalam diri individu atau kelompok sebagaimana baterai listrik menyimpan sejumlah volts energi. Jadi kekuasaan suatu aspek interaksi aktual atau potensial antara dua atau lebih aktor sosial. Aktor sosial merupakan istilah generik untuk entitas sosial yang tergabung, apakah seorang individu atau kolektivitas yang lebih besar seperti suatu perusahaan atau negara-bangsa. Kebanyakan definisi mengenai kekuasaan sosial secara tersurat menunjukkan dimensi relasional tersebut.

Dalam kajian ilmu politik dan ilmu sosial lain, konsep kekuasaan yang didefinisikan secara relasional mengikuti pemikiran Weber (1947), yang mengartikan kekuasaan sebagai peluang seseorang atau sejumlah orang untuk merealisasikan kehendaknya sendiri dalam suatu tindakan sosial meskipun ada penolakan dari orang-orang yang berperanserta dalam tindakan tersebut. Menurut Knoke (1994: 3-7), ada dua bentuk mendasar kekuasaan berdasarkan aspeknya,

yaitu: (1) pengaruh (*influence*), yang terjadi ketika seorang aktor secara sengaja menyampaikan informasi kepada orang lain untuk mengubah tindakan orang lain tersebut dari apa yang mungkin terjadi seandainya tanpa ada informasi yang dia terima, dan (2) dominasi (*domination*), yang merupakan hubungan dimana seorang aktor mengendalikan perilaku aktor lain dengan menawarkan keuntungan (*benefit*) dan atau kerugian (*harm*), atau melalui mekanisme sanksi hukuman dan ganjaran (*reward and punishment*). Bila dikombinasikan, dua aspek kekuasaan berupa pengaruh dan dominasi ini, akan menghasilkan empat kategori kekuasaan, yaitu: (1) kekuasaan koersif, (2) kekuasaan otoritatif, (3) kekuasaan egalitarian, dan (4) kekuasaan persuasif. Apa pun kategori kekuasaan yang dihasilkan, sangat jelas bahwa kekuasaan harus dipahami dalam batasan hubungan seorang atau sekelompok aktor dengan aktor-aktor lain.

Tabel 2.1: Kekuasaan sebagai Perpaduan Pengaruh dan dominasi

		PENGARUH	
		TIDAK	ADA
DOMINASI	ADA	Kekuasaan Koersif	Kekuasaan Otoritatif
	TIDAK	Kekuasaan Egalitarian	Kekuasaan Persuasif

Sumber: Knoke, (1994: 5)

2. Konsep Jejaring Politik

Konseptualisasi kekuasaan secara relational sebagaimana telah diuraikan, selain cocok dengan kenyataan empirik, juga sejalan dengan konsep jejaring sosial dan politik (*social and political network*). Jejaring sendiri, meskipun telah banyak disebut dalam berbagai karya tentang analisis jejaring (*network analysis*), ternyata jarang sekali didefinisikan secara mudah dan jernih. Salah satu dari sedikit definisi yang relatif mudah dan jernih, adalah yang dirumuskan oleh Alba (1982: 42), sebagaimana digunakan oleh Johnson (2009: 25).

Istilah jejaring digunakan untuk menunjuk pada seperangkat satuan (*nodes*) dari berbagai jenis, dan jenis-jenis hubungan (*relations*) spesifik yang berlangsung di antara mereka. Karena itu, satuan dan hubungan merupakan dua unsur representasi grafis yang sangat penting dalam setiap analisis jejaring. Johnson (2009: 25) sendiri, mengemukakan bahwa analisis jaringan merupakan sarana yang sangat sistematis untuk menelaah keseluruhan konfigurasi hubungan dalam sebuah organisasi. Bentuk paling umum dari analisis jejaring adalah penggambaran grafis jaringan berisi simpul (*node*), yang ditunjukkan dengan lingkaran, yang merupakan *satuan sosial* (misalnya, orang-orang, kelompok), dan berbagai macam *hubungan* yang tercermin dalam garis yang menghubungkan antar satuan sosial.

Dua komponen dasar dari semua analisis jaringan adalah seperangkat objek, yang acapkali juga disebut simpul, posisi, atau aktor, dan himpunan relasi antar objek-objek tersebut, yang seringkali disebut tautan, hubungan, atau tepian. Analisis jaringan selanjutnya mengembangkan model formal untuk

menggambarkan unsur-unsur pokok yang dipilih secara cermati dari perilaku sosial dunia nyata. Ini berarti bahwa sebelum penggambaran secara mendalam, terutama menyangkut arah dan kuatnya pengaruh antara satu aktor dengan aktor lain, terlebih dulu model jejaringnya harus isomorfik dengan realitas (Knoke, 1994: 8-9).

Dikemukakan oleh Gordon (1991: 107), yang dimaksud dengan isomorfik adalah tingginya derajat korespondensi antara model dengan sesuatu kenyataan, sebagaimana telah dikemukakan dalam bagian metode penelitian. Dalam proses pengembangan model, bila persyaratan parsimoni dan isomorfisme telah terpenuhi, pengembangan model jejaring bisa dilanjutkan dengan membuat model jaringan formal yang memungkinkan dilakukannya pengujian terhadap struktur sosial dengan menerapkan secara teliti prinsip-prinsip grafis dan topologi matematis terhadap data. Struktur sosial dapat digambarkan sebagai bagan piktorial yang berisi titik-titik dan garis-garis, atau yang secara ekuivalen, sebagaimana dalam matriks aljabar. Seorang analis jejaring, dengan memanipulasi representasi secara matematis jejaring ini, berupaya mengungkap bentuk-bentuk dan proses-proses mendasar dari perilaku politik dan sosial.

3. Jejaring Politik Nepotisme Daerah

Menurut Johnson (2009: 25), karena memiliki keumuman (*generality*), analisis jejaring telah dipinjam, digunakan dan diterapkan dalam hampir semua cabang ilmu sosial untuk mengkaji sejumlah masalah spesifik. Analisis jejaring telah menjadi piranti utama untuk kajian struktur komunikasi dalam organisasi selama lebih dari tiga dasawarsa, dan menjadi semakin dikenal dalam kajian

manajemen serta dan sosiologi organisasi. Bahkan, kini begitu banyak perhatian telah diberikan pada analisis jaringan sebagai kajian komprehensif, khususnya berkenaan dengan metode pengumpulan data dan program komputer.

Konsep, model dan analisis jejaring juga telah berkembang dalam kajian ilmu politik. Ada sejumlah masalah dalam kajian ilmu politik yang telah dikaji berdasarkan konsep, model dan analisis jejaring (Knoke, 1994), antara lain: partisipasi politik dan perilaku memilih, gerakan sosial, kekuasaan organisasional, struktur kekuasaan masyarakat, elit dalam negara-bangsa, hubungan internasional, dan belakangan juga ekonomi politik struktural. Dalam penerapan untuk kajian ilmu politik, konsep, model dan analisis jejaring juga dikaitkan dengan konsep dan teori modal sosial (*social capital*), sebagaimana dilakukan oleh Franklin, Baron, Tonkiss, Savage, Tampubolon, dan Warde di Inggris (Franklin ed., 2004), dan untuk mengkaji budaya hadiah dan politik nepotisme di Cina (Verhezen, 2004).

Sebagai penelitian awal tentang korupsi politik, penelitian ini menggunakan konsep jejaring sosial-politik sebagai cara pandang, untuk kemudian berdasarkan data lapangan, memodelkan jejaring sosial-politik dalam praktik politik nepotisme kepala daerah sebagai salah satu varian korupsi politik. Karena itu, sebenarnya penelitian ini bukan merupakan analisis jejaring korupsi politik, melainkan perumusan model teoretik berdasarkan data lapangan tentang aktor, posisi dan simpul (*nodes*), yang memiliki kaitan, hubungan, pengaruh (*links*) sehingga memungkinkan terjadinya praktik politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah.

Dalam konseptualisasi kekuasaan yang senantiasa bersifat relasional, fenomena praktik politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah juga tidak bisa dilakukan oleh pribadi-pribadi, melainkan dilakukan dalam sebuah jaringan sosial-politik. Titik tolak pemikiran dalam mengkaji dan memodelkan jejaring praktik politik nepotisme ini adalah organisasi politik patronase (*political patronage organisations*). Menurut Knoke (1994: 139), kebanyakan penelitian kekuasaan masyarakat yang menggunakan perspektif struktural, memusatkan perhatian pada hubungan aktor-kejadian dengan kepemimpinan puncak. Sedikit sekali perhatian diberikan pada hubungan jejaring yang menghubungkan antara elit-elit dengan warga masyarakat.

Menurut Knoke (1994; 139), salah satu cara potensial untuk meningkatkan pemahaman terhadap fenomena politik patronase adalah dengan analisis mesin politik perkotaan dan hubungan politik patron-klien. Penelitian terhadap sistem seperti ini biasanya menemukan bahwa daya mesin politiknya terutama berasal dari jejaring dominasi yang rumit. Pemimpin politik memberi barang berharga, pekerjaan, dan layanan lainnya kepada para pendukung dan pengikutnya. Biasanya semakin dekat hubungan pengikut dengan pemimpin politik, maka semakin bernilai pula barang yang diberikan, pekerjaan yang dijanjikan serta layanan yang diberikan. Sebagai imbalannya, partisipasi dan suara para pengikut atau pendukung diberikan kepada pemimpin politik, sehingga memungkinkan pemimpin politik atau calon yang dikehendaki bisa menduduki jabatan politik, yang pada akhirnya bisa menguasai dan menggunakan sumberdaya publik untuk kepentingan pemimpin politik yang bersangkutan demi keuntungan pribadi,

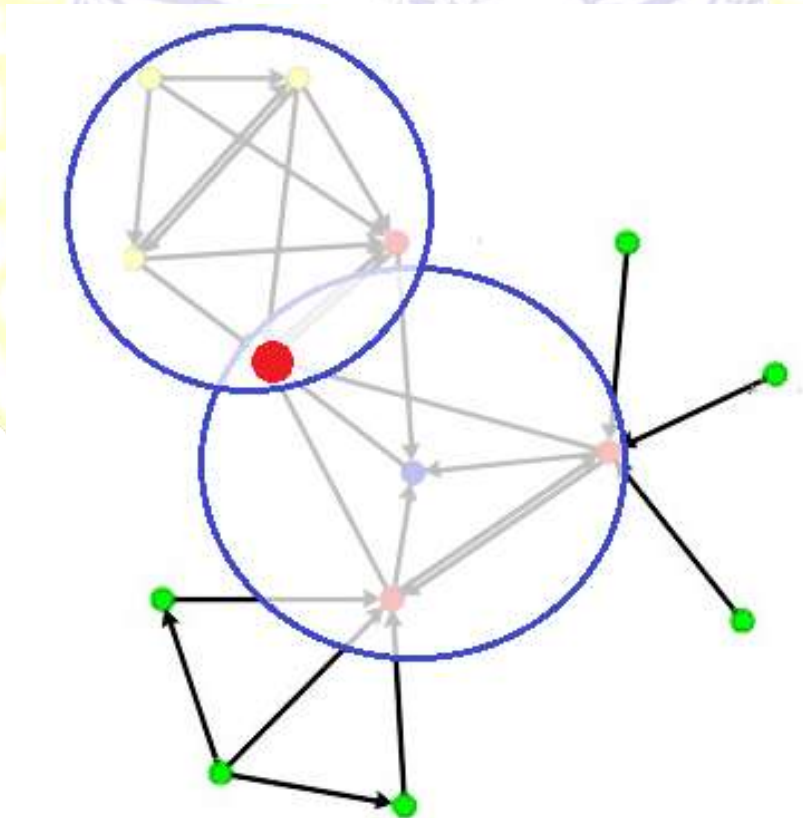
orang-orang dalam kubunya serta para pendukung atau pengikut pemimpin politik tersebut. Dengan demikian, ketika salah satu faksi pemilihan kepala daerah berhasil mendominasi pemerintahan kota, akan meminggirkan orang lain di luar kelompoknya untuk menikmati "rampasan" hasil kemenangan mereka dalam pemilihan kepala daerah.

Secara hipotetik, ketika seorang pejabat politik sudah tidak memungkinkan lagi untuk berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah karena ketentuan perundang-undangan, maka pejabat politik tersebut akan berusaha menempatkan salah kliennya sebagai calon yang akan menggantikan dirinya. Dalam kaitan ini, mesin politik yang digunakan tetap mesin politik yang digunakan oleh pejabat politik lama, demikian pula jejaring sosial-politik yang bekerja tetap jejaring sosial politik yang lama. Mesin dan jejaring politik baru, dalam rangka korupsi politik melalui politik nepotisme, akan diupayakan apabila mesin dan jejaring politik lama sudah tidak bisa lagi digunakan.

Dalam pola hubungan patron-klien antara pejabat politik lama (patron) dengan calon pejabat baru hasil nepotisme (klien), ketika calon pejabat politik baru benar-benar terpilih, akan memberikan jaminan bahwa kepentingan-kepentingan mantan pejabat politik akan tetap diakomodasi oleh pejabat baru. Sebegitu jauh, jejaring korupsi politik melalui politik nepotisme memang tampak sederhana secara teoretik. Dalam kenyataannya, sangat mungkin berdasarkan data lapangan, jejaring korupsi politik jauh lebih rumit dan sulit untuk dipetakan. Karena itu, pemilihan aktor-aktor beserta sifat dasar hubungan, arah hubungan dan besar-kecilnya pengaruh harus dilakukan secara cermat, dan diuji

kebergantungannya (*dependability*) berdasarkan data lapangan. Dengan demikian, diharapkan penelitian ini akan menghasilkan sebuah model jejaring politik nepotisme daerah berdasarkan data lapangan (*a grounded network model of local nepotistic politics*), yang secara teoretik merupakan varian jejaring korupsi politik dalam pemilihan kepala daerah.

Secara generik, yang muatannya akan diperoleh berdasarkan hasil pengumpulan dan analisis data lapangan, model jejaring politik nepotisme daerah akan menggambarkan sejumlah aktor, baik individu maupun kelompok, hubungan antar aktor, yang mencakup sifat dasar hubungan searah atau timbal balik, serta besarnya pengaruh satu aktor terhadap aktor-aktor lain.



Gambar 2.3: Model Dasar Jejaring Politik Nepotisme Daerah

Salah satu tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi: (1) sejumlah aktor, baik individu maupun kelompok, yang terlibat dalam jaringan politik nepotisme daerah, (2) sifat dasar dan arah hubungan antar aktor dalam jaringan politik nepotisme daerah, (3) besar pengaruh satu aktor terhadap aktor lain dalam jaringan politik nepotisme daerah, (4) aktor-aktor yang menempati posisi sentral (*centrality*) dalam jaringan politik nepotisme daerah, dan (5) aktor-aktor yang menempati posisi sebagai perantara (*betweenness*) dalam jaringan politik nepotisme daerah. Sedangkan kasus politik nepotisme daerah yang dikaji adalah politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah.

4. Perilaku Elit dan Akibat Politiknya

Telah dibahas secara khusus oleh Knoke (1994: 119- 148) bahwa masalah struktur kekuasaan masyarakat (*community power structure*), merupakan topik yang dikaji dengan menggunakan konsep jejaring. Perdebatan lama tentang struktur kekuasaan monolitik dan polilitik, antara yang sempit (*narrow*) dan yang luas (*broad*), yang konvergen dan divergen, atau yang paling terkenal antara elitis dengan populis, misalnya, sebenarnya menunjukkan bagaimana bentuk jejaring kekuasaan pada suatu masyarakat, apakah kekuasaan bersifat menyebar (*divergent*), atau memusat (*convergent*), baik pada satu orang (*authocracy*), sejumlah kecil orang (*oligarchy*), maupun di tangan rakyat (*democracy*).

Menurut Agger, Goldrich dan Swanson (1970: 322), kajian terhadap struktur kekuasaan telah berhasil mengembangkan tipologi struktur kekuasaan, yang didasarkan pada dua variabel utama, yaitu: (1) sejauh mana kekuasaan

politik disebarikan secara luas atau sempit dalam masyarakat, dan (2) sejauh mana ideologi kepemimpinan politik bersifat menuju satu arah dan berkecocokan (*convergent and compatible*) atau menuju banyak arah dan bertentangan (*divergent and conflicting*).

Struktur kekuasaan masyarakat, sebagaimana didefinisikan secara ringkas oleh Kimbrough (1967: 116) merupakan suatu gambaran relatif distribusi kekuasaan sosial dalam pembuatan keputusan di antara sejumlah orang atau kelompok yang saling berinteraksi dari suatu unit politik, seperti sebuah kota, sebuah sekolah atau sebuah negara.

Menurut Agger, Goldrich dan Swanson (1970: 322), kajian terhadap struktur kekuasaan berhasil mengembangkan tipologi struktur kekuasaan, yang didasarkan pada dua variabel utama, yaitu: (1) sejauh mana kekuasaan politik disebarikan secara luas atau sempit dalam masyarakat, dan (2) sejauh mana ideologi kepemimpinan politik bersifat menuju satu arah dan berkecocokan (*convergent and compatible*) atau menuju banyak arah dan bertentangan (*divergent and conflicting*).

Berdasarkan dua tolok ukur tersebut Agger, Goldrich dan Swanson (1970: 323) menemukan empat jenis struktur kekuasaan, yaitu: massa-konsensual (*consensual mass*), massa bersaing (*competitive mass*), elite-konsensual (*consensual-elite*), dan elite bersaing (*competitive elite*). Bila sebaran kekuasaan meluas dan ideologinya menuju satu arah, maka menghasilkan struktur kekuasaan massa konsensual (*consensual mass*). Bila sebaran kekuasaan meluas tetapi

ideologi politik kepemimpinannya menyebar, maka menimbulkan struktur kekuasaan massa bersaing (*competitive mass*).

Masih menurut Agger, Goldrich dan Swanson (1970), bila sebaran kekuasaan menyempit dan ideologi politik kepemimpinannya menuju satu arah, maka menghasilkan struktur kekuasaan elite konsensual (*consensual elite*). Bila sebaran kekuasaan menyempit tetapi ideologi politik kepemimpinannya menuju banyak arah, maka menimbulkan struktur kekuasaan elite bersaing (*competitive elite*).

Secara terbagan, tipologi struktur kekuasaan masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2.2. Tipologi Struktur Kekuasaan Masyarakat

Political Leadership's Ideology	Distribution of Political Power among Citizens	
	Broad	Narrow
Convergent	Consensual Mass	Consensual elite
Divergent	Competitive Mass	Competitive elite

Sumber: Agger, Goldrich and Swanson, 1970: 324

Walaupun ada sejumlah perbedaan, Kimbrough (1967: 118-119) juga memperkenalkan empat jenis struktur kekuasaan masyarakat (*types of community power structure*). Pertama, struktur kekuasaan monopolistik (*monopolistic power structure*). Dalam struktur kekuasaan monopolistik ini, ada satu atau sejumlah

kecil individu yang memonopoli atau mendominasi pengambilan keputusan tingkat politik. Struktur kekuasaan monopolistik menunjuk pada sistem elite yang bersifat monolitik.

Kedua, struktur kekuasaan kelompok majemuk tanpa persaingan (*the multigroup noncompetitive structure*). Struktur kekuasaan kelompok majemuk tanpa persaingan menggambarkan bahwa ada banyak kelompok yang cenderung saling bisa bekerjasama dalam pengambilan keputusan. Dalam masyarakat demikian, biasanya sudah ada kesepakatan antar pemimpin kelompok masyarakat.

Ketiga, struktur elite bersaing (*the competitive elite structure*). Dalam struktur kekuasaan elite bersaing ini, terdapat beberapa elite yang saling bersaing dalam mempengaruhi pengambilan keputusan. Karena itu, masing-masing elite akan berjuang menggunakan pengaruhnya dalam menentukan keputusan politik lokal.

Keempat, struktur kekuasaan majemuk (*pluralistic power structure*). Dalam struktur kekuasaan majemuk, sejumlah kelompok kekuasaan yang saling terpisah terlibat dalam pengambilan keputusan. Karena pengelompokan kekuasaan ini didasarkan pada kewenangan atau kecakapan khusus masing-masing kelompok, maka tidak ada persaingan ketat antar mereka.

Melalui penerapan konsep jejaring politik, yang dalam hal ini bisa diungkap siapa saja aktor, baik individu maupu kolektiva, yang memiliki pengaruh besar dalam sebuah masyarakat, serta bagaimana aktor yang satu dengan yang lain saling berhubungan. Juga bisa dikenali, apakah dalam penggunaan kekuasaan tersebut melibatkan masyarakat atau tidak, bisa dikenali tipe struktur

kekuasaan apa yang sedang berlangsung dalam masyarakat yang diteliti, apakah elitis atau populis, apakah demokratis atau oligarkhis. Dengan demikian, juga bisa diungkap bagaimana perilaku politik elit pada masyarakat yang diteliti, serta akibat-akibatnya terhadap dimensi afektif dan keterlibatan masyarakat dalam politik.

Menurut Offe (2006: 23-45) afeksi politik masyarakat, khususnya yang bersifat negatif, yang disebut disafeksi politik (*political disaffection*), pada dasarnya merupakan akibat dari praktik kelembagaan (*political disaffection as an outcome of institutional practices*).

Gagasan disafeksi, menurut Offe (2006: 25), secara luas dianggap sebagai konsep yang menjanjikan, yang jika dikembangkan menjadi alat analisis yang tajam, dapat membantu kita untuk mengkaji secara empirik sejauh mana persoalan jenis ini benar-benar bisa dibuktikan. Konsep disafeksi politik berguna menyoroti dimensi sikap (*affective*) terhadap kehidupan politik, serta keterlibatan warga masyarakat dalam kehidupan politik. Tentu saja, disafeksi dioperasionalkan sebagai, dan merupakan lawan kata dari gairah (*passion*). Dalam ungkapan sehari-hari, disafeksi politik menyerupai rasa muak terhadap kehidupan politik.

Bila pada sisi warga masyarakat, disafeksi politik mencerminkan tingkat ketidak-puasan atau kekecewaan masyarakat terhadap para aktor politik, proses politik, dan pranata politik atau demokrasi, maka pada sisi elit politik, gejala disafeksi politik mencerminkan hancurnya legitimasi politik, baik menyangkut para aktor politik, proses politik maupun pranata politik. Karena itu, masyarakat

akan menjauhkan diri, tidak peduli, tidak tertarik, bersikap apatis dan bahkan sinis terhadap apa pun yang berhubungan dengan politik.

Digambarkan bahwa bila kepentingan seorang warga masyarakat dirampas, dia akan berada dalam perasaan tidak puas. Bila alasan-alasan yang diberikan akan keberartian tatanan politik dan praktik nyata pemerintahan tidak didukung dan dibuktikan dengan pengertian yang otonom, maka ini menyangkut hilangnya legitimasi, sebagaimana dirasakan akan hilangnya alasan yang baik dan benar dalam mendukung apa yang berlangsung dalam kebiakan publik, serta cara-cara bagaimana kebijakan publik tersebut mempengaruhi masyarakat. Jadi, ketika orang menjauhkan diri dari suatu komunitas politik (*a polity*), yang mereka alami sebagai keadaan yang asing, membosankan, tak bisa dimengerti, menyerang, atau tidak dapat dijangkau, berarti kita sedang membincang tentang disafeksi (Offe, 2006: 25).

Lebih lanjut dikemukakan oleh Offe (2006: 25) bahwa sejumlah konsep memiliki kemiripan dengan substansi disafeksi politik, yaitu: keterasingan politik, apatisme politik, anomie, rasa tak berdaya, kapital sosial negatif, ketidakpercayaan, sinisisme, dan malah mungkin istilah pos-modernisme.

Akhirnya, Offe (2006: 26) lebih menegaskan bahwa disafeksi politik menunjuk pada sekelompok fenomena pada masyarakat yang ditandai oleh sikap negatif dan pola perilaku orang terhadap dunia, sesama warga masyarakat, kehidupan politik pada umumnya, lembaga-lembaga politik (di atas semua partai dan elit parta), dan praktik kewarganegaraan (seperti misalnya, minimum memberikan suara). Sebagaimana dalam penggunaan tersebut, diaafeksi di bidang

kajian ilmu sosial dan pendidikan, disafeksi dalam politik juga merujuk pada kondisi terutama perasaan dan kegairahan (dan bukan kognitif) dari kondisi ketiadaan suatu rasa memiliki, merasa tidak betah dalam komunitas politik, keterpinggiran, merasa kurang diwakili, ketidak-mampuan suaranya dijembatani secara kelembagaan, perampasan sumber-daya politik, serta kurangnya kepercayaan horisontal dan vertikal dalam tatanan politik, dan lain-lain (Offe, 2006: 26).

Berdasarkan tinjauan konseptual tersebut, penelitian ini menggunakan istilah disafeksi politik untuk menunjuk pada perasaan subjektif ketidak-berdayaan, sinisisme, dan ketiadaan kepercayaan pada proses politik, para politisi, dan pranata demokrasi, tetapi hampir tanpa mempertanyakan rejim politik. Disafeksi politik juga menunjuk pada ketiadaan minat pada politik, sinisisme terhadap segala sesuatu terkait politik, terhadap lembaga perwakilan dan para politisi, serta perasaan terasing dari segala sesuatu yang bersifat politik.

Sejumlah gejala tersebut, sejauh mempertimbangkan temuan-temuan penelitian yang sudah dilakukan (Offe, 2006; Kucel, 2005; Fu, Mou, Miller, and Jalette, 2011; Miller, 1980; Luengo and Valerio, 2007; van Over, 2005; Monti, Rozza, Zappella, Zignani, Arvidsson, and M. Poletti, 2013; Torcal, 2003; Newton, 2001; Ganuza and Espín, 2013), gejala disafeksi politik masyarakat senantiasa berhubungan dengan perilaku politik elit, legitimasi proses politik dan berbagai lembaga politik, serta keluaran berupa kebijakan publik yang dihasilkan oleh proses politik. Semakin tidak memuaskan sejumlah komponen dalam kehidupan politik tersebut, maka semakin meningkat pula disafeksi politik masyarakat.

C. Politik Nepotisme dalam Pemilihan Kepala Daerah

1. Politik Nepotisme sebagai Tindakan Bertujuan

Dalam konsep jejaring sosial-politik, istilah yang digunakan untuk menunjuk subjek adalah pelaku (*actor*), yang dengan demikian perilakunya juga disebut tindakan (*action*). Secara sederhana, harus dibedakan antara konsep perilaku (*behavior*) secara umum dengan yang secara khusus disebut tindakan. Secara analitik, perilaku manusia dapat dibedakan berdasarkan unsur kesadaran dan tujuan (*awareness and goal*). Acapkali hanya disebut perilaku apabila tidak ditandai dengan kehadiran unsur kesengajaan dan tujuan, dan akan disebut tindakan apabila ditandai dengan kehadiran unsur kesengajaan dan tujuan.

Praktik politik nepotisme jelas merupakan tindakan sadar dan bertujuan (*recognized and goal oriented action*). Manifestasi dari kehadiran unsur kesadaran dan tujuan ini tak hanya menyangkut aspek tujuan dari tindakan, tetapi juga aspek sarana dan cara untuk mencapai tujuan. Setiap pelaku yang bertindak, niscaya harus menetapkan tujuan dan kemudian memilih cara dan sarana yang diyakini paling baik, untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Berkenaan dengan praktik nepotisme sebagai tindakan sadar dan bertujuan, memang banyak teori sosial berusaha menjelaskannya. Dua di antara sejumlah teori tindakan dimaksud adalah: teori pilihan rasional dan teori tindakan voluntaristik. Teori pilihan rasional berakar pada asumsi *homo economicus*, yang senantiasa mengejar kepentingan pribadi sebagaimana dijelaskan oleh Adam Smith. Pengembangan teori pilihan rasional dalam kajian ilmu politik dielaborasi secara mendalam oleh Anthony Downs (1957). Meskipun juga mengandung

asumsi bahwa manusia juga senantiasa terdorong untuk mencapai tujuan dengan memilih sejumlah cara dan sarana, teori tindakan voluntaristik tidak senantiasa menempatkan kepentingan pribadi sebagai yang utama.

Menurut Knoke (1994), karya Anthony Downs (1957) memberikan penjelasan yang elegan mengenai perilaku partai-pemilih yang dalil dasarnya dipinjam dari prinsip-prinsip persaingan sempurna menurut ekonomi neoklasik. Diasumsikan bahwa partai politik, demikian juga para calon pejabat politik seperti para pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah maupun pasangan calon presiden dan calon wakil presiden, analog dengan perusahaan yang menghadapi konsumen di sebuah pasar.

Dalam melakukan tindakan yang bertujuan untuk mengejar kepentingan pribadi tersebut, para pelaku dihadapkan pada keharusan untuk menekan hingga serendah mungkin ongkos atau pengorbanan untuk mendapatkan setinggi mungkin keuntungan. Asumsi ini berkaitan dengan prinsip efisiensi sumberdaya dan optimalisasi keuntungan. Karena itu, apa yang disebut dengan tindakan rasional adalah perilaku sengaja dan bertujuan dengan senantiasa melakukan perhitungan biaya-keuntungan atau pengorbanan-manfaat (*cost-profit or cost-benefit*).

Prinsip tindakan rasional yang senantiasa melakukan perhitungan biaya-keuntungan atau ongkos-manfaat ini selanjutnya juga dikenal sebagai prinsip memaksimalkan manfaat tindakan (*maximizing the action's utility*). Konsep rasionalitas merupakan kunci penting dalam memahami teori pilihan rasional serta penting untuk menjelaskan bahwa dalam teori pilihan rasional Downs, rasionalitas

adalah asumsi bahwa pemilih, partai politik dan para calon pejabat politik secara langsung bertindak menurut kepentingan mereka sendiri. Dari perspektif ini, istilah rasionalitas diterapkan dalam arti bahwa cara yang digunakan sesuai dengan tujuan. Menurut pemahaman rasionalitas ini, Pemilu berfungsi memilih pemerintah, dan sebagai akibatnya, tindakan rasional dalam pemilihan umum merupakan salah satu tindakan yang berorientasi pada tujuan ini, dan bukan jenis perilaku yang lain (Downs, 1957: 5).

Dalil tentang kepentingan berlaku juga untuk kegiatan partai politik dan calon pejabat politik. Menurut teori pilihan rasional, partai politik atau calon pejabat politik niscaya berusaha memenangkan Pemilu, bukan karena motif-motif altruistik sehubungan dengan pelaksanaan program-program para calon, tetapi untuk mendapatkan prestise bagi diri sendiri dan keuntungan yang melekat dalam kekuasaan. Prestise dan keuntungan yang hendak dikejar, partai politik atau calon pejabat politik bisa diwujudkan apabila berhasil memenangkan pemilihan umum. Karena itu bisa dikatakan bahwa tujuan tindakan partai politik dan calon pejabat politik adalah memenangkan Pemilu. Tujuan rasional ini bisa terwujud jika mereka bisa mendapatkan lebih banyak suara dari pihak lain. Dengan demikian, kegiatan partai politik atau calon pejabat politik itu sendiri senantiasa dipandu oleh prinsip maksimisasi utilitas tindakan.

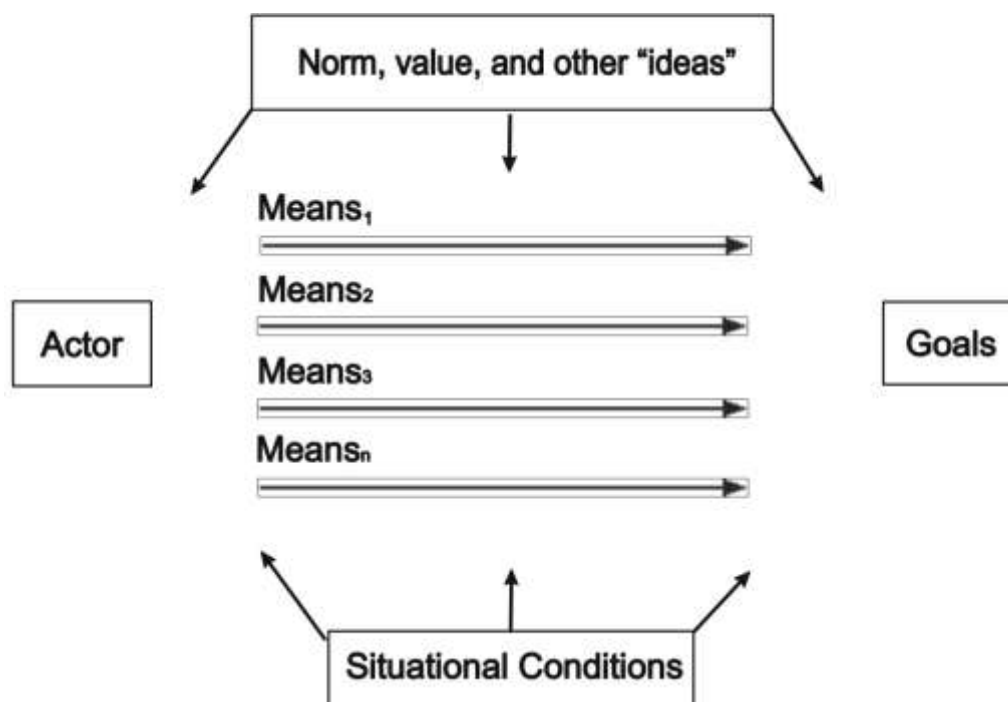
Ada implikasi penting bagi partai politik dan calon pejabat politik karena prinsip utilitas tindakan ini bahwa partai politik atau calon pejabat bukan memenangkan pemilihan umum untuk merumuskan kebijakan, tetapi justru merumuskan kebijakan untuk memenangkan pemilihan umum. (Downs, 1957).

Menurut teori ini, pilihan rasional tidak hanya berlaku bagi para pemilih, melainkan juga parta politik dan calon pejabat politik. Paket visi, misi, program dan strategi memang sengaja dibuat, dikemas dan disebarakan oleh partai politik atau calon pejabat politik agar menarik dan akhirnya dipilih oleh para pemilih, sebagaimana para produsen membuat, mengemas, dan memasarkan produk-produknya agar menarik dan dipilih untuk dibeli oleh konsumen. Karena kehendak agar terpilih dalam jabatan politik, para politisi mau menjanjikan kepada pemilih paket kebijakan apapun yang akan menarik para pemilihnya (Knoke, 1994: 37).

Selain model pilihan rasional, model tindakan voluntaristik Parsons juga bisa digunakan untuk memberikan gambaran aspek-aspek tindakan manusia. Tindakan seseorang untuk mencapai tujuan, baik sebagai calon pejabat politik atau calon legislatif maupun rakyat sebagai pemilih dapat digambarkan melalui penerapan model teroetik tindakan voluntaristik menurut Parsons (Turner, 1987: 60-61).

Model tindakan voluntaristik digambarkan memiliki lima unsur saling terkait. *Pertama*, pelaku tindakan sosial (*actor*). *Kedua*, tujuan (*goal*) yang hendak dicapai. *Ketiga*, cara dan sarana untuk mencapai tujuan (*means*). *Keempat*, kondisi situasional yang mengendala dan mempengaruhi pemilihan tujuan dan cara mencapainya. *Kelima*, sejumlah nilai, norma dan gagasan-gagasan lain yang mempengaruhi aktor dalam menentukan baik tujuan maupun cara pencapaiannya.

Keseluruhan unsur tersebut merupakan satuan-satuan tindakan voluntarisistik (*the units of voluntaristic action*), yang bisa digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2.4: Model Teoretik Tindakan Voluntaristik Parsons
(Sumber: Turner, 1987: 61)**

Kesamaan terpenting antara model tindakan rasional dengan model tindakan voluntaristik bahwa kedua model teoretik ini mengakui bahwa tindakan manusia senantiasa berorientasi kepada tujuan, yang karena itu juga menyertakan kesadaran untuk mengatur dan mengarahkan tindakan untuk mencapai tujuan. Walaupun demikian, model tindakan rasional mengasumsikan bahwa tujuan tindakan manusia senantiasa demi pencapaian kepentingan pribadi, atau keuntungan pribadi, sedangkan dalam model tindakan voluntaristik tujuan tindakan manusia juga bergantung atau dipengaruhi oleh gagasan nilai-nilai dan norma-norma sosial, yang dengan demikian tidak senantiasa demi kepentingan pribadi. Bila menggunakan konsep tindakan menurut Weber, asumsi dalam model tindakan rasional menyerupai tipe tindakan rasional tujuan (*end-rational action*),

sedangkan asumsi dalam model tindakan voluntaristik mencakup baik tipe tindakan rasional tujuan maupun tindak rasional nilai (*value-rational action*).

Walaupun telah memasukkan prinsip maksimalisasi kegunaan tindakan yang juga disebut prinsip efisiensi pengorbanan untuk memaksimalkan kepentingan pribadi, model tindakan rasional kurang menggambarkan proses penilaian dan pemilihan sejumlah cara dan sarana untuk mencapai tujuan sebagaimana dalam teori tindakan voluntaristik. Karena itu, model tindakan rasional semata menjadi kurang realistik bila digunakan untuk menjelaskan tindakan partai politik dan calon pejabat politik dalam persaingan dan perebutan jabatan politik melalui pemilihan umum.

Secara empirik, senantiasa ada sejumlah nilai dan norma yang suka atau tidak suka memberdayakan atau mengendala tindakan para calon pejabat politik dalam mencapai tujuannya. Berkenaan dengan struktur nilai dan norma pelancar atau pengendala ini, tampak bahwa model tindakan voluntaristik lebih realistik dibanding model tindakan rasional. Diletakkan dalam konteks persaingan dalam perebutan jabatan politik, para aktor politik memang bisa memilih sejumlah cara dan sarana untuk mencapai tujuan, tetapi juga ada pembatasan-pembatasan yang sama sekali tidak bisa diabaikan. Karena itu, sebagaimana dikemukakan oleh Knoke (1994: 24), bisa diterima bila tindakan para calon kepala daerah merupakan rasionalitas terbatas prosedural (*procedural bounded rationality*). Sekurang-kurangnya, batas-batas tersebut berkenaan dengan peraturan perundang-undangan serta prosedur dan mekanisme yang ditetapkan oleh lembaga

berkewenangan, yang dalam hal ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), baik Pusat maupun Daerah.

Salah satu persoalan yang dihadapi oleh para pelaku dalam pasar bersaing adalah adanya ketidak-pastian (*uncertainty*). Karena itu, berbagai strategi dan siasat (*strategies and tactics*) akan dilakukan oleh para pelaku, yang dalam hal ini adalah para calon anggota legislatif atau pejabat politik, untuk mengurangi ketidak-pastian atau meningkatkan kepastian, bahwa dirinya dapat memenangkan pemilihan umum. Dari perspektif teori interaksionisme-simbolik, berbagai strategi dan siasat yang dilakukan oleh para para calon anggota legislatif atau calon pejabat politik digolongkan sebagai gaya penyiasatan (*style of negotiations*). Karena itu, sering dikemukakan bahwa tertib sosial yang berlangsung dalam kehidupan nyata, sebenarnya bukan karena tegaknya sebuah struktur normatif, melainkan tertib yang tersiasati (*negotiated order*) yang bersifat cair dan mengalir "... the fluid, ongoing understandings and agreements people reach as they go about their daily activities" (Zanden, 1990: 111). Jadi, tertib-tersiasati tidak lain merupakan semacam kesepakatan dan saling-pengertian yang cair dan mengalir sepanjang kegiatan sehari-hari para pelakunya.

Dengan mengkaji fenomena empirik mikro, para penganjur teori interaksionisme simbolik berupaya membuktikan bahwa muncul dan bertahannya setiap bentuk tertib sosial bukan disebabkan oleh faktor struktural semata, melainkan justru oleh interaksi para pelaku sosial. Sebagai contoh, Thomas (1984) meneliti tertib-tersiasati yang muncul dan berlangsung dalam suatu institusi total berupa penjara yang sangat ketat. Meskipun penjara merupakan lingkungan sosial

yang paling terstruktur, ada cukup bukti bahwa tertib sosial yang berlangsung di penjara ternyata berlangsung secara cair dan mengalir sebagai hasil penyiasatan para pelakunya.

Ada banyak gaya penyiasatan yang muncul ketika individu menghadapi struktur sosial yang sangat membatasi pilihan tindakannya. Temuan penelitian Thomas (1984) di sebuah penjara tingkat tinggi (*maximum security prisons*), menemukan gaya negosiasi kompromi (*compromise*), pertukaran (*exchange*), korupsi (*corruption*), penipuan (*conning*), percekocokan (*hassling*), dan intimidasi (*intimidation*).

Berdasarkan pengamatan awal, apa yang berlangsung dalam seluruh tahapan pemilihan kepala daerah, sebenarnya juga bukan merupakan penegakan atau kepatuhan terhadap struktur normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan atau prosedur dan mekanisme yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah, melainkan juga karena hasil penyiasatan yang dilakukan oleh seluruh aktor politik, termasuk penyelenggara dan pengawas pemilihan kepala daerah.

Juga berkenaan dengan gaya penyiasatan yang dilakukan oleh calon kepala daerah maupun tim pemenangan mereka, tidak semuanya berada dalam koridor peraturan perundang-undangan atau prosedur yang telah ditetapkan. Berbagai varian korupsi politik, seperti politik uang, politik dinasti, politik nepotisme, dan politik pertemanan, yang dilakukan tidak hanya sendiri oleh pasangan calon kepala daerah, pada dasarnya dilakukan sebagai usaha mengurangi ketidak-pastian atau meningkatkan kepastian agar mereka dapat memenangkan persaingan dan

atau pertarungan untuk mendapatkan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian, secara teoretik dapat dipahami bahwa politik nepotisme yang dilakukan oleh seorang kepala daerah untuk calon kepala daerah yang memiliki hubungan keluarga merupakan strategi tindakan bertujuan.

2. Korupsi Politik dan Politik Nepotisme

Karya Prendergast dan Topel (1996) merupakan salah satu karya awal yang melakukan analisis terhadap favoritisme dalam suatu organisasi. Dalam model yang dikembangkan, seorang atasan yang memiliki tugas mengevaluasi kinerja bawahan menunjukkan favoritisme terhadap beberapa dari bawahan karena ia menerima keuntungan atau kemanfaatan jika gaji bawahan yang disukainya lebih tinggi. Untuk mewujudkan keinginannya tersebut, seorang atasan secara sengaja mendistorsi evaluasi kinerja, yang karena itu juga mendistorsi sistem insentif.

Nepotisme terjadi tidak saja terkait dengan distorsi terhadap kinerja karyawan, akan tetapi juga karena munculnya preferensi tidak hanya kepada karyawan tetapi juga calon karyawan atau calon pejabat. Nepotisme yang berkaitan dengan preferensi calon karyawan dipelajari oleh Friebel dan Raith (2004) dan Carmichael (1988). Preferensi dan distorsi dalam nepotisme diperlukan bagi yang mendapatkan perlakuan istimewa karena sebenarnya yang bersangkutan memiliki kualitas lebih rendah, yang kalau dalam kasus kepegawaian berarti memiliki kecakapan profesional lebih rendah, tetapi dikehendaki oleh atasan atau calon atasan.

Melalui kajiannya, Levine, Weinschelbaum dan Zurita (2007) menunjukkan bahwa majikan dapat menyewa atau memberi pekerjaan kepada kakak ipar karena akan memberikan manfaat bagi majikan. Goldberg (1982) menciptakan istilah "koefisien nepotisme" untuk menunjukkan peningkatan manfaat (*utilitas*) majikan karena mempekerjakan orang yang disukai. Sejauh menyangkut pekerjaan sektor privat memang ada beberapa kajian baik teoretik maupun empirik yang menunjukkan sisi positif dari nepotisme. Selain itu, nepotisme pada sektor privat tidak begitu terikat oleh prinsip-prinsip akuntabilitas publik sebagaimana dalam sektor publik. Artinya, kewenangan yang dimiliki oleh seorang majikan perusahaan sama sekali bukan merupakan mandat atau limpahan dari publik, demikian pula sumberdaya yang dikelola oleh majikan perusahaan swasta bukan merupakan sumberdaya milik publik. Kerugian yang mungkin ditimbulkan oleh nepotisme dalam sektor privat juga tidak ditanggung oleh publik, melainkan oleh perusahaan itu sendiri.

Menurut Gibson (1985) yang mengkaji berbagai bentuk korupsi politik, mengemukakan bahwa patronase didefinisikan sebagai perekrutan pegawai pemerintah sesuai dengan pertimbangan partisan ketimbang berdasarkan merit. Pembelian suara didefinisikan sebagai upaya untuk mempengaruhi suara berdasarkan bujukan moneter atau setara. Semua itu dianggap sebagai upaya untuk mempengaruhi dukungan dari konstituen dengan janji proyek pekerjaan umum seperti jalan raya atau sekolah. Suap adalah tindakan mencoba untuk mempengaruhi seorang pejabat untuk membuat keputusan dia tidak akan dinyatakan membuat dengan menawarkan hadiah uang. Gratifikasi sama seperti

suap tetapi dalam kasus ini tindakan tersebut diprakarsai oleh pejabat publik. Konflik kepentingan mengacu pada seorang pejabat individu membuat keputusan yang dianggap akan terlalu dipengaruhi olehnya atau kepentingan pribadinya. Nepotisme dipandang sejajar dengan patronase tapi motivasi nepotisme bukan keuntungan partisan tetapi kekerabatan, persaudaraan dan persahabatan (Gibbson, 1985, hlm 763-764).

Dalam sistem yang benar-benar patrimonial tidak ada perbedaan antara publik dan swasta, dan gagasan modern korupsi tidak akan masuk akal karena pendapatan pribadi penguasa adalah sama dengan pendapatan pemerintah, dan tidak ada nepotisme karena tidak ada kriteria untuk pengangkatan pejabat ke kantor selain mendukung penguasa (Amundsen, 1999).

Sementara nepotisme digunakan untuk menunjuk pada tindakan membantu kerabat untuk diangkat ke pekerjaan tertentu, dalam kasus patronase penerima manfaat dari pertukaran korup bukan berasal dari yang terkait. Dalam definisi yang lebih ketat, korupsi politik melibatkan keputusan politik pembuat. Sebagai bentuk korupsi politik, politik nepotisme juga merupakan korupsi besar yang terjadi pada tingkat politik sistem tinggi. Ini terjadi ketika para politisi dan aparat negara, yang berhak untuk membuat dan menegakkan hukum atas nama rakyat malah bertindak korup. Politik korupsi tampak ketika pembuat keputusan politik menggunakan kekuatan politik mereka untuk mempertahankan kekuasaan mereka, status dan kekayaan. Dengan demikian, korupsi politik dapat dibedakan dari birokrasi atau korupsi kecil, yang merupakan korupsi dalam masyarakat administrasi, pada akhir pelaksanaan politik.

Bahkan ketika ada perbedaan antara korupsi politik dan birokrasi agak ambigu karena tergantung pada pemisahan politik dari administrasi, perbedaan penting dalam analisis dan dalam hal praktis. Korupsi politik terjadi di tingkat negara, dan memiliki dampak politik serius. Korupsi politik tidak hanya mengarah ke misalokasi sumber daya, tetapi juga mempengaruhi cara di mana keputusan dibuat. Korupsi politik adalah manipulasi lembaga politik dan aturan prosedur, dan karena itu mempengaruhi lembaga-lembaga pemerintahan dan sistem politik, dan sering mengarah ke pembusukan kelembagaan.

Oleh karena itu korupsi politik adalah sesuatu yang lebih dari penyimpangan dari norma-norma hukum formal dan tertulis, dari kode etik profesi dan putusan pengadilan. Korupsi politik adalah ketika hukum dan peraturan lebih atau kurang sistematis disalahgunakan oleh penguasa, diabaikan, atau bahkan disesuaikan agar sesuai mereka kepentingan Korupsi politik adalah penyimpangan dari nilai-nilai rasional-hukum dan prinsip-prinsip negara modern, dan masalah dasarnya adalah akuntabilitas yang lemah antara pemerintah dan yang diperintah.

Sayangnya kajian terhadap berbagai bentuk korupsi politik, khususnya politik nepotisme, kurang menggunakan perspektif sosiologi hukum dan kejahatan. Padahal, sangat jelas bahwa politik nepotisme merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan yang sangat serius. Salah satu konsep dalam teori sosiologi hukum yang bisa digunakan untuk menjelaskan korupsi politik adalah apa yang disebut kejahatan krah putih. Istilah ini, sebenarnya tidak menunjuk pada suatu kelompok masyarakat secara umum, melainkan kelompok masyarakat yang memiliki kewenangan dan kemudian menyalahgunakan kewenangan.

Menurut Eitzen dan Timmer (1985), kejahatan krah putih adalah tindakan-tindakan ilegal yang dilakukan oleh orang-orang statusnya relatif tinggi dengan menggunakan sarana nonfisik, dan tak kentara penyembunyian untuk memperoleh keunggulan pribadi atau kelompok. Bila dibandingkan dengan kejahatan jalanan, sangat jelas bahwa kejahatan yang dilakukan oleh para pejabat yang memiliki kewenangan jauh lebih besar biaya sosial dan ekonominya.

Korupsi politik sudah barang tentu juga memiliki kewenangan, sedangkan para korbannya adalah pengusaha dan masyarakat umum sebagai pelanggan atau klien atau pemerintah. Akibat buruk dari politik nepotisme tidak hanya bersifat ekonomi dan sosial, tetapi juga merosotnya kepercayaan publik kepada baik pemerintah maupun jalannya pemerintahan. Lebih lanjut, politik nepotisme juga mengakibatkan masyarakat melihat sebuah pelanggaran yang ternyata tidak mendapatkan sanksi sehingga juga akan menularkan penghormatan dan kepatuhan kepada hukum, serta sistem peradilan.

Tampak janggal sebenarnya ketika ada sebuah kasus yang diputus oleh pengadilan ternyata justru tidak ada yang menanggung sanksinya, sebagaimana dalam putusan sengkata hasil Pilkada. Rendahnya hukuman terhadap kejahatan krah putih sebagaimana dalam kasus politik nepotisme disebabkan oleh kenyataan bahwa kejahatan jenis ini tidak terlalu mengancam jiwa manusia. Selain itu, kejahatan krah putih sebagaimana dalam politik nepotisme menjadikan korban organisasi besar dan impersonal. Lebih-lebih dalam kenyataannya, para pelaku kejahatan ini seringkali dianggap sebagai orang yang "pintar" serta berasal dari anggota masyarakat berpendidikan dan dihormati. Selanjutnya, juga ada

kenyataan bahwa para pelaku bersahabat dengan petugas dari organisasi atau perusahaan melanggar.

Dalam tinjauan sosiologi hukum fungsionalis, ternyata kejahatan ini tidak mendapatkan penjelasan memadai. Sementara itu, penjelasan sosiologis tradisional untuk kejahatan --- kemiskinan dan disorganisasi sosial --- tidak valid.

Dalam tinjauan sosiologi hukum kritis, ada perspektif yang cenderung mengarah ketimpangan ekonomi. Ketimpangan ekonomi ini menjadi sumber utama setiap kejahatan. Dalam tinjauan sosiologi hukum Interaksionis diteorikan bahwa kejahatan diciptakan oleh hukum dan kuat membuat hukum, hukum dan penegak hukum diarahkan jauh dari kejahatan bisnis dan arah kejahatan oleh berdaya.

Kajian tentang korupsi politik mencakup berbagai konsep yang merupakan varian korupsi politik, yaitu: politik uang, politik patronase, politik dinasti, politik nepotisme, dan politik pertemanan. Kajian bidang ini dinilai penting dalam ilmu politik karena berbagai alasan. Pertama, fenomena korupsi politik berkaitan dengan kepustakaan klasik teori elit yang menggambarkan adanya sebaran kekuasaan yang tidak proporsional, yang dikuasai oleh kelompok elit dalam masyarakat. Fenomena korupsi politik oleh elit dipandang telah merongrong gagasan dan sistem politik demokrasi.

Menurut Michels (1911), kecenderungan elit untuk melestarikan kekuasaan mengikuti hukum besi oligarki, yaitu gagasan tentang kekuasaan terus-menerus yang dipegang oleh anggota keluarga yang sama. Hukum besi oligarkhi demikian, secara lebih empirik dimungkinkan tetap berlaku karena keefektifan

sejumlah varians korupsi politik. Berkenaan dengan praktik korupsi politik, memang telah banyak dilakukan penelitian, dengan temuan yang kurang lebih sama, serta saling mendukung satu sama lain. Berikut ini adalah sejumlah penelitian mutakhir yang sub-topiknya berkenaan dengan politik uang, politik patronase, dan politik dinasti.

Asako, Matsubayashi dan Ueda (2012) meneliti para dinasti legislator dalam kaitannya dengan persaingan dalam Pemilu di Jepang. Menurut mereka, secara teoretik, demokrasi modern tak mengenal kedudukan politik turun-temurun. Namun demikian, politisi dinasti, yang anggota keluarganya juga memegang posisi politik yang sama di masa lalu, telah menempati porsi yang cukup besar dalam jabatan politik di banyak bagian dunia. Meskipun tampak jelas gejala dinasti politik demikian di negara-negara demokrasi, sedikit yang diketahui tentang konsekuensi politik dari politisi dinasti. Berdasarkan kajian ini, diketahui bahwa kehadiran politisi dinasti melemahkan peran kompetisi pemilu sebagai alat untuk memilih wakil-wakil yang diinginkan. Model yang dikembangkan berdasarkan data empirik dari para politisi Jepang ini, bisa digunakan untuk prediksi bahwa calon dinasti menikmati probabilitas yang lebih tinggi untuk menang dan jumlah suara perolehan lebih tinggi, serta mencegah politisi non-dinasti melenggang menduduki jabatan politik.

Dal Bó, Dal Bó, dan Snyder (2007), meneliti dinasti politik di Amerika Syerikat, sejak didirikan tahun 1789. Penelitian ini dilakukan berdasarkan dokumen sejarah dan pola geografis yang menggambarkan evolusi dan profil dinasti politik. Sejauh mana bias dinasti dalam politik legislatif bila dibandingkan

dengan pekerjaan lain, menganalisis hubungan antara dinasti politik dan persaingan politik, serta mempelajari pelanggaran kekuasaan para kelompok elit politik. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, ditemukan bahwa legislator yang menikmati jabatan lebih lama secara signifikan lebih mungkin untuk memiliki kerabat memasuki kongres pada waktu berikutnya. Dari kesimpulan ini juga ditetapkan adanya hubungan sebab-akibat: waktu yang lebih lama dalam kekuasaan meningkatkan kemungkinan bahwa seseorang bisa memulai atau melanjutkan dinasti politik. Oleh karena itu, kekuatan politik dinasti adalah mengabadikan diri melalui semacam proses reproduksi. Dalam politik, kekuasaan melahirkan kekuasaan.

Kuznar dan Frederick (2005) menggunakan teknik simulasi pengaruh nepotisme terhadap penentangan politik dan kerusuhan sosial di Timur Tengah. Menurut mereka, praktik nepotisme sangat mempengaruhi aktivitas politik di seluruh dunia berkembang, Timur Tengah, dan Asia Tengah di mana ikatan keluarga pada dasarnya untuk mendapatkan akses ke kekuasaan, sumberdaya negara, dan hak-hak istimewa. Nepotisme juga telah menjadi pengaruh utama pada perilaku politik sepanjang sejarah manusia. Meskipun telah terjadi penyebaran demokrasi di abad ke-20, rezim nepotis hampir tidak menghilang. Memberontak terhadap rezim nepotis tersebut sulit dan berisiko. Penelitian ini menggunakan konsep Risk Taker sebagai model berbasis agen untuk menguji pengaruh dari berbagai kekuatan sosial saat bertindak dengan mengambil risiko, termasuk di dalamnya saat membentuk koalisi pemberontak. Peneliti menggunakan konsep Risk Taker untuk menguji pengaruh nepotisme pada

distribusi kekayaan dan status sosial. Ternyata, nepotisme benar-benar telah memelintir distribusi kekayaan dan status, yang bila dibiarkan akan mengarah pada pembentukan koalisi untuk menentang serta akan memperburuk kemungkinan kerusuhan sosial.

Mendoza dan rekan-rekannya (2011) membuat analisis empirik dinasti politik di Kongres Filipina. Penelitian ini bermaksud mengembangkan tolok-ukur yang bisa digunakan untuk menganalisis sejauh mana dinasti politik pada Kongres ke-15 Republik Filipina berkaitan dengan hasil-hasil ekonomi dan sosial yang berbeda-beda di negara ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perwakilan dari dinasti politik mencapai 70 persen dari legislator di Kongres. Rata-rata, mereka memiliki kekayaan bersih tinggi dan menang dalam pemilu dengan selisih yang lebih besar dari kemenangan dibandingkan dengan perwakilan non-dinasti. Yurisdiksi dinasti juga terkait dengan standar hidup yang lebih rendah, yang diukur dengan pendapatan rata-rata, dan pembangunan manusia yang lebih rendah, yang diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia, dan tingkat yang lebih tinggi dari keterbelakangan, yang diukur dengan tingkat kemiskinan, kesenjangan kemiskinan, dan tingkat keparahan kemiskinan. Walaupun demikian dugaan bahwa ada korelasi antara prevalensi dinasti dengan gejala ketidaksetaraan tampak kurang meyakinkan.

Querubin (2010), meneliti hubungan antara keluarga dan politik, dengan pusat perhatian pada kelanggengan dinasti politik di Filipina. Menurutnya, salah satu sumber penting kekuasaan di banyak masyarakat adalah keluarga. Keluarga tidak hanya dapat menjalankan kekuasaan mereka di luar lembaga pemerintahan,

tetapi ternyata juga dapat mengambil alih lembaga-lembaga dan memerangkap sistem politik. Hal ini paling baik dicontohkan melalui keberadaan dinasti politik di banyak negara demokrasi kontemporer. Penelitian ini mengkaji dinasti politik di Filipina, di mana lebih dari 50 persen anggota Kongres dan gubernur terpilih, ternyata memiliki hubungan saudara dengan pejabat sebelumnya. Peneliti menggunakan desain regresi diskontinuitas untuk memperkirakan akibat gejala dinasti politik. Estimasi variabel instrumental menunjukkan bahwa calon non-dinasti yang memenangkan pemilihan pertama mereka dengan selisih kecil, 4 kali lebih mungkin (22 persen) dibanding mereka yang memiliki berasal dari kelompok dinasti. Temuan ini menunjukkan pengaruh luar biasa besar dan substansial dibanding temuan Dal Bo, Dal Bo dan Snyder (2007) di Amerika Serikat. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa prevalensi politisi dinasti di Filipina tidak hanya mencerminkan adanya kelompok tetap keluarga yang kuat. Mereka yang tanpa ikatan keluarga politik, yang masuk sistem politik menjadi tidak sebanding dan lebih mungkin untuk, misalnya, menciptakan dinasti mereka sendiri. Hasil ini menunjukkan bahwa reformasi politik yang tidak memodifikasi sumber kekuasaan dinasti mungkin tidak efektif dalam mengubah keseimbangan politik.

Rossi (2009) menelusuri sebab-sebab kemunculan dan keberlanjutan dinasti politik di negara-negara demokratis. Menurutnya, dinasti politik hadir menggejala di seluruh dunia, bahkan di negara-negara demokratis. Bagaimanapun, keberadaan dinasti politik, belum tentu mencerminkan ketidaksempurnaan dalam representasi demokratis. Untuk menilai apakah keberadaan elit politik dinasti

benar-benar menjadi ancaman bagi representasi politik dalam masyarakat demokratis, harus dieksplorasi secara mendalam sejumlah penyebabnya. Apakah dinasti politik muncul karena beberapa keluarga memiliki karakteristik tertentu yang membuat mereka lebih baik dalam keberhasilan politik? Atau, sebaliknya, justru kekuasaan politik yang melanggengkan dinasti politik? Penelitian dalam latar alami di lembaga legislatif Argentina ini menemukan bahwa dengan semakin lama menjabat di Kongres, akan meningkatkan kemungkinan memiliki saudara dan keluarga dalam susunan keanggotaan Kongres mendatang. Ini memberikan dukungan terhadap hipotesis pelestarian diri, bahwa kekuasaan politik telah berguna untuk melanggengkan dinasti politik. Bukti tambahan menunjukkan bahwa nama keluarga juga meningkatkan pengakuan sekaligus melestarikan kekuasaan dinasti politik.

Titeca (2006) meneliti kaitan antara patronase politik dengan nilai-nilai politik di Uganda. Penelitian ini menunjukkan pentingnya teori neo-patrimonial dalam memahami dinamika sosial-politik lokal. Melalui analisis studi kasus di Uganda Barat, penelitian ini menunjukkan bagaimana dalam lembaga-lembaga negara formal, ada logika informal. Perkelompokan politik ini, serta jaringan anak keturunan mereka membentuk patronase politik, yang memiliki efek merugikan bagi pembangunan. Pola perilaku politik demikian, memiliki dampak besar pada bagaimana orang melihat fungsi pelayanan negara, bahwa negara akhirnya hanya melayani kelompok atau jaringan patronase tersebut, dan bukan warga negara secara umum. Peran negara juga dipandang sebagai persoalan

sangat pribadi, sebagai urusan orang-orang besar yang dianggap telah mengalih kegiatan penyediaan pelayanan negara.

Muhammad Nur (2007) meneliti makna penting dan cara kerja praktik politik uang dalam pemenangan pasangan calon kepala daerah. Penelitian di salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur ini menunjukkan bahwa sebenarnya sejumlah ancaman politik uang telah diantisipasi, dan telah berusaha mencegah sistematis dengan membentuk peraturan yang terkait, dan memperkerjakan panitia pengawas, serta lembaga pemantau independen. Namun, penelitian menemukan bahwa uang tetap merupakan cara yang paling penting untuk memenangkan persaingan yang sangat ketat dalam pemilihan kepala daerah. Uang merupakan sarana yang dapat dikonversi ke dalam atau ditukar dengan sarana lain yang diperlukan. Kemutlakan uang sebagai sarana pencapaian tujuan pasangan calon kepala daerah, memberikan kesempatan bagi bandar politik untuk masuk dan mengintervensi proses pemilihan pemimpin politik lokal. Dalam konteks hubungan antara pelaku calon kepala daerah, uang berfungsi sebagai pengikat paling menentukan. Ikatan dengan uang sebagai sarana, akan mempengaruhi keputusan kebijakan publik yang dibuat oleh pemimpin politik yang terpilih sehingga memberikan keuntungan khusus kepada bandar politik.

Secara hipotetik, praktik demokrasi di Indonesia tidak berlangsung secara gradual hirarkis dalam arti setelah memenuhi kriteria demokrasi prosedural kemudian bergerak menuju demokrasi agregatif, demokrasi deliberatif, dan akhirnya demokrasi partisipatori, melainkan secara sporadis mulai sedikit memenuhi kriteria semua tipe ideal yang ada walaupun untuk kriteria setiap tipe

ideal belum sepenuhnya terpenuhi. Sebagai contoh, bila diukur dari tipe ideal demokrasi prosedural, Indonesia juga masih mengalami kelemahan seperti dalam persoalan daftar pemilih. Demikian juga bila diukur dari tipe ideal demokrasi agregatif, sejumlah survei menunjukkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik cenderung sangat rendah. Bila diukur dari tipe ideal demokrasi deliberatif, sejumlah pasal perundang-undangan yang disahkan oleh DPR dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena tidak taat-asas dengan konstitusi. Sementara itu, bila diukur berdasarkan tipe ideal demokrasi partisipatori, belum terbuka luas kesempatan bagi masyarakat untuk ikut bersuara dan mengemukakan pendapat terhadap rancangan undang-undang atau kebijakan publik lainnya. Bahkan masih dirasa sulit untuk sekedar mendapatkan rancangan sebuah undang-undang.

Terkait dengan fenomena praktik politik nepotisme, para pelaku dan masyarakat secara umum cenderung melihat dan menilainya semata-mata berdasarkan aspek-aspek prosedural, dalam arti tidak melanggar atau tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketiadaan aturan tentang pencalonan seorang isteri kepala daerah yang masih menjabat, menjadi alasan pembenar bagi isteri kepala daerah tersebut untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah berikutnya. Sementara itu, kedudukan sebagai isteri kepala daerah serta jabatan otomatis yang diberikan kepadanya, menjadi modal dasar bagi isteri kepala daerah untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya dalam melancarkan proses pencalonan dan pemenangan pemilihan kepala daerah. Semua itu memberi kemungkinan terjadinya praktik politik nepotisme sebagai salah satu

bentuk dari korupsi politik, serta memungkinkan terjadinya penyalah-gunaan sumberdaya publik yang dipercayakan kepada kepala daerah yang masih menjabat.

3. Politik Nepotisme di Indonesia

Mietzner (2009) membuat analisis terhadap Pemilu Indonesia 2009, dengan pusat perhatian pada populisme, dinasti dan konsolidasi sistem partai. Menurutnya, kemenangan Partai Demokrat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pemilihan legislatif memiliki implikasi penting bagi evolusi sistem kepartaian Indonesia dan pola-pola kompetisi pemilu. Paling signifikan, keberhasilan Susilo Bambang Yudhoyono hanya dimungkinkan oleh bantuan tunai yang luas bagi masyarakat miskin. Ini menunjukkan bahwa populisme ekonomi dapat menjadi alat politik dalam pemilu mendatang. Namun peningkatan signifikan dukungan untuk Susilo Bambang Yudhoyono dan partainya juga menimbulkan pertanyaan tentang prospek jangka panjang mereka dalam dunia perpolitikan Indonesia. Mungkin terpaksa menyingkir setelah jabatannya yang kedua berakhir tahun 2014. Susilo Bambang Yudhoyono akan sulit untuk menawarkan penggantinya karena partainya tidak memiliki pemimpin senior yang kredibel, sedangkan anak-anaknya tidak akan mampu mengambil posisi politik penting, selama paling tidak satu dekade lagi. Sementara itu, partai demokrat memiliki peluang bagus untuk pulih dari kerugian mereka dalam pemilu terakhir. Kemungkinan juga mendorong partai-partai sempalan kembali ke wilayah mereka. Pengaturan kepartaian memang diarahkan untuk menstabilkan demokrasi

Indonesia. Meskipun demikian, masalah serius yang sedang berlangsung adalah korupsi politik dan kualitas manajemen pemilu.

Bathoro (2011) meneliti keterkaitan antara dinasti politik dengan konsolidasi demokrasi. Menurutnya, demokrasi adalah keharusan dalam sistem politik Indonesia. Namun sistem politik demokrasi kadang tidak selalu berjalan linier, karena dapat membentuk konjungtur atau bahkan masuk dalam jebakan, sebagaimana dalam fenomena dinasti politik. Fenomena ini muncul baik pada politik nasional maupun lokal, sehingga berpotensi menimbulkan konflik dan mengganggu konsolidasi demokrasi. Oleh karena itu, agar tidak mengganggu sistem politik yang sedang dibangun melalui peraturan perundang-undangan, Indonesia harus mampu mengatur masalah ini. Persoalannya, para politisi selalu bisa menggunakan kelemahan aturan, yang di antaranya adalah adanya persaingan bebas sangat bebas. Munculnya kelas menengah yang independen diperlukan dalam transisi demokrasi agar proses konsolidasi demokrasi dapat dijalankan menuju ke arah yang benar. Kemunculan kelompok independen ini dapat memfasilitasi perekrutan elite dan anggota partai politik. Jika proses ini berjalan dengan baik dan kemudian digodok dalam pengkaderan partai yang baik, maka akan calon pemimpin yang berkualitas. Hal ini memungkinkan pemimpin masa depan yang tidak hanya mengandalkan satu sumber dari dinasti politik, tetapi juga dari sumber-sumber kekuasaan yang lain.

Harjanto (2011) mengkaji praktik politik kekerabatan dan institusionalisasi partai politik di Indonesia. Menurutnya, peran partai politik dalam proses seleksi kepemimpinan dan pengisian jabatan publik sangat penting. Namun, karena

lemahnya pelembagaan kepartaian dan pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik, ada kecenderungan menguatnya politik kekerabatan yang tampaknya menjadi jalan pintas bagi partai politik untuk memenangkan persaingan politik, maupun menjamin eksistensi suatu rejim politik tertentu. Penguatan politik kekerabatan ini tampak sekali dalam pemilihan kepala daerah langsung, dimana banyak partai politik tidak mampu mengusung kader-kader potensial terbaiknya karena lebih memilih kandidat dari keluarga kalangan petahana (incumbent) yang kualitas dan kapasitas kepemimpinannya banyak diragukan. Kecenderungan ini tampaknya tidak lepas dari kemunduran institusionalisasi kepartaian dan pragmatisme demokrasi elektoral yang membuat partai politik menjadi berorientasi semata-mata pada kemenangan kursi jabatan publik.

Agustino (2010) menelaah secara mendalam dinasti politik pasca otonomi Orde Baru dengan kasus Banten. Studi Agustino (2010) ini menganalisis fenomena kebangkitan dinasti politik di Banten. Secara teoretik, sebagaimana setelah Indonesia mengalami demokratisasi pasca runtuhnya, di mana pun harusnya tumbuh sistem politik yang demokratis, tidak terkecuali Banten. Namun demikian, pengamatan dan penelitian mendalam justru menunjukkan ada kecenderungan tidak mengarah pada tumbuhnya sistem politik demokratis. Apa yang sedang berkembang di Banten adalah logika politik yang hanya mementingkan keluarga dan kerabat. Logika politik demikian telah menjadi rasionalitas perilaku politik kalangan elite politik di Banten. Berdasarkan penelusuran sejarah, dinasti politik Banten tumbuh seiring berkuasanya Orde Baru. Penguasaan ekonomi dan politik yang tidak memungkinkan terjadinya kontrol, baik melembaga maupu secara langsung, lebih-lebih karena juga

didukung oleh latar belakang hubungan dengan kerajaan lama di Banten, menjadikan penguasaan seluruh sumber kekuasaan politik dan ekonomi mudah dilakukan oleh kalangan elit politik. Sebagaimana pada temuan penelitian lain, setelah politik dinasti dilakukan, maka dinasti politik terbentuk.

Agustino dan Yusoff (2010) mengkaji pemilihan kepala daerah dan pemekaran daerah dalam demokrasi lokal di Indonesia. Kajian mereka menunjukkan bahwa perpolitikan daerah di Indonesia ditandai oleh kuatnya cengkeraman pengaruh orang kuat daerah (*local strongmen*) dan *roving bandits*. Kenyataan ini menjadikan transformasi politik yang mendapatkan momentum permulaan terbaiknya saat reformasi Indonesia, justru terpenjara oleh tidak hanya kepentingan elit politik lokal, tetapi juga elit ekonomi setempat. Kehidupan warga daerah menjadi memprihatinkan dan bahkan terkesan sangat suram. Dorongan kepala daerah untuk memperkaya diri dan keluarganya menjadi motivasi lain yang dapat dipastikan akan semakin menyengsarakan rakyat. Langkah yang kerap kali dilakukan antara lain intensifikasi dan ekstensifikasi pajak serta retribusi, manipulasi anggaran proyek, penjualan milik daerah, dan penjualan sumberdaya alam daerah atau negara.

D. Perlawanan terhadap Politik Nepotisme Daerah

1. Disintegrasi Elit-Massa

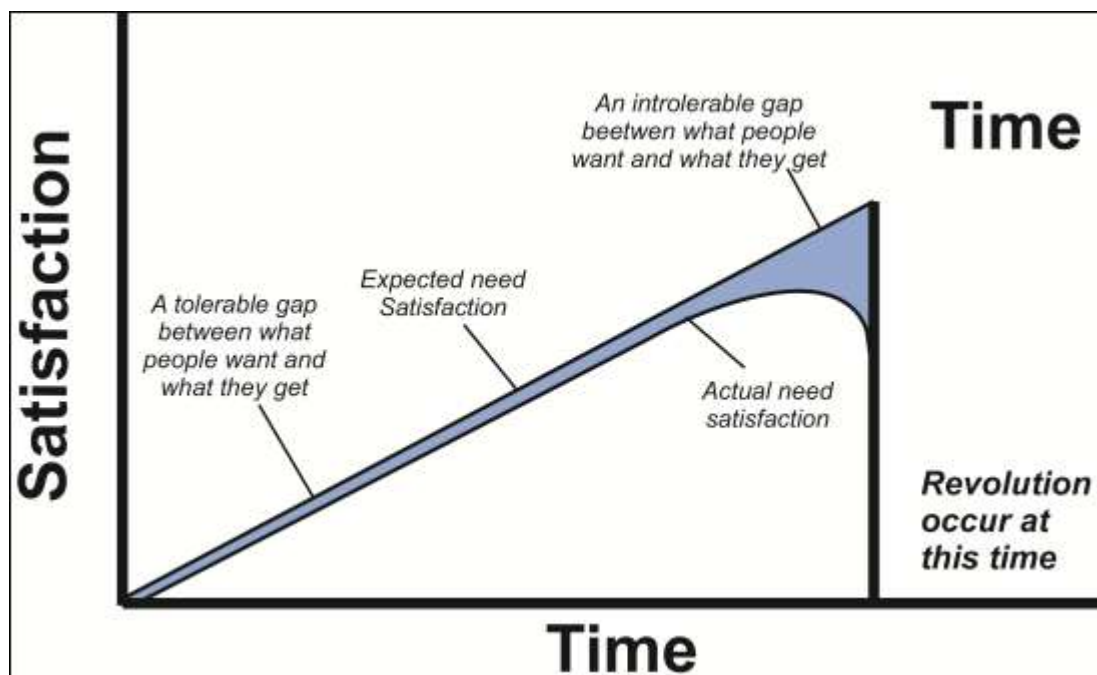
Ketika membahas soal integrasi politik dan sosial, Myron Weiner (1970: 197-209), menyebut berbagai ranah integrasi, yaitu: integrasi nasional, integrasi teritorial, integrasi nilai-nilai, integrasi elit-massa, dan perilaku integratif. Berkenaan dengan integrasi elit-massa, mencakup terutama keserasian hubungan

antara yang memerintah (*the governor*) dengan yang diperintah (*the governed*), antara pejabat politik dengan warga masyarakat.

Sering terjadi, terutama di negara-negara sedang berkembang, ada perbedaan, kesenjangan, dan bahkan pertentangan antara elit dengan massa. Bila perbedaan, kesenjangan dan pertentangan tersebut semakin besar, maka bisa disimpulkan telah terjadi disintegrasi elit-massa yang mengarah kepada bentuk-bentuk penguasaan dan penindasan (*domination and oppression*) oleh elit yang memerintah kepada warga masyarakat, serta bentuk-bentuk perlawanan dan pembangkangan (*resistance and rebellion*) oleh warga masyarakat terhadap elit yang memerintah.

Secara teoretik, perwujudan disintegrasi elit-massa bisa terentang dari tidak adanya sama sekali pertentangan, yang berarti terjadi integrasi elit-massa, hingga adanya perlawanan massa dalam bentuk revolusi untuk menggulingkan elit yang memerintah. Selain dipengaruhi oleh rasa berdaya (*sense of powerful*) rakyat yang diperintah dalam menghadapi elit yang memerintah, derajat perlawanan massa terhadap elit juga ditentukan oleh tingkat kesenjangan antar mereka. Semakin tidak dapat ditoleransi suatu kesenjangan antara elit dengan massa, maka semakin radikal perlawanan yang diberikan oleh rakyat yang diperintah.

Dalam konteks ini, hipotesis kurva J menurut Davies (1962: 6) bisa digunakan sebagai salah satu penjelaras tentang peluang terjadinya revolusi karena adanya kesenjangan yang tidak dapat ditoleransi lagi antara apa yang diharapkan massa yang diperintah dengan apa yang mereka peroleh, yang berhubungan dengan apa yang seharusnya dilakukan atau diberikan oleh elit yang memerintah.



Gambar 2.5: Teori Revolusi Kurva J Davis (Sumber: J. Davis, 1962: 6)

Bila digunakan untuk melihat hubungan elit-massa, gambar tersebut menunjukkan bahwa meskipun mungkin saja kinerja seorang pejabat politik tidak sesuai harapan massa, integrasi elit-massa masih bisa bertahan sepanjang kesenjangan tersebut masih bisa ditoleransi, masih bisa dimaklumi. Namun demikian, bila kinerja seorang pejabat politik memiliki kesenjangan dengan harapan masyarakat yang benar-benar sudah tidak bisa ditoleransi, maka akan terjadi perlawanan sangat radikal yang dilakukan oleh warga masyarakat atau massa terhadap pejabat politik yang memerintah. Puncak pertentangan elit-massa bisa berbentuk revolusi sosial (*social revolution*) yang bisa mengakibatkan antara lain perubahan total sistem politik atau reformasi kekuatan rakyat (*people's power*

or reformation) yang mengakibatkan jatuhnya seorang penguasa sebelum masa jabatannya berakhir.

2. Tipologi Perlawanan Rakyat

Dalam konteks teori-teori perlawanan, berbagai bentuk perlawanan rakyat terhadap elit yang berkuasa bisa diletakkan di sepanjang kontinum sebelum terjadinya kesenjangan yang sudah tidak bisa ditoleransi lagi. Artinya, intensitas dan radikalisme perlawanan rakyat berkorelasi dengan tingkat toleransi rakyat terhadap kesenjangan yang disangkakan telah disebabkan oleh praktik kekuasaan dan kinerja seorang pejabat politik.

Bila masyarakat menilai bahwa kinerja seorang pejabat politik, seperti kepala daerah, sesuai dengan atau lebih tinggi dari yang diharapkan, maka sebagaimana dalam teori tindakan rasional, masyarakat juga akan memberikan penghargaan kepada seorang pejabat politik petahana. Dalam konteks pemilihan umum, penghargaan ini diberikan dalam bentuk memberikan suara lagi --- dan bahkan dengan ikut mengkapanyekan kepada para pemilih lain --- pada saat pemilihan umum. Ini sejalan dengan apa yang prinsip penilaian konsekuensial (*consequential evaluation*) yang digambarkan oleh Marquette, Green dan Wattier sebagai berikut:

Tabel 2.3 : Penilaian Konsekuensial

Prior Behavior	Positive	Neutral	Negative
Supporter	1. Satisfied Supporter	2. Lukewarm Supporter	3. Dissatisfied Supporter
Abstained	4. Satisfied Abstainer	5. Neutral Abstainer	6. Dissatisfied Abstainer
Opposed	7. Satisfied Opponent	8. Lukewarm Opponent	9. Dissatisfied Opponent

Sumber: Marquette, Green and Wattier, (1991: 12)

Digambarkan, misalnya seseorang pada pemilihan sebelumnya menjadi pendukung seorang calon pejabat politik, dan akhirnya calon tersebut memenangkan pemilihan, tetapi kemudian memiliki kinerja yang sangat mengecewakan menurut seseorang dimaksud, maka seseorang ini akan menjadi pendukung yang kecewa (*dissatisfied supporter*), yang dalam gambar tersebut berada pada kolom lajur pertama dan kolom ketiga. Individu yang masuk dalam golongan ini, sangat mungkin tidak akan memilih lagi calon petahana atau calon lain yang didukung oleh calon petahana. Demikian juga, bisa dicermati misalnya seseorang yang pada pemilihan sebelumnya menjadi oposisi atau tidak memilih seorang calon pejabat politik, yang ternyata calon pejabat politik yang tidak dipilih itu berhasil memenangkan pemilihan umum, dan selanjutnya memiliki kinerja yang tidak memuaskan, maka individu ini akan menjadi oposan yang

terpuaskan (*satisfied opponent*). Oposan terpuaskan ini, akan bersama-sama pendukung terkecewakan tidak akan memberikan suaranya kepada calon petahana atau calon lain yang didukung oleh pejabat petahana.

Sebelum perlawanan rakyat, baik yang berasal dari kelompok pendukung terkecewakan maupun oposan terpuaskan, secara teoretik pada dasarnya sudah ada serangkaian perlawanan rakyat terhadap pejabat politik yang memiliki kinerja atau perilaku tidak diharapkan. Sebagaimana digambarkan secara sederhana dalam teori revolusi kurva J Davis, secara hipotetik kinerja seorang pejabat politik bisa melebihi harapan, sesuai harapan, maupun di bawah harapan masyarakat. Tentu saja sangat sulit untuk memiliki kinerja sesuai atau lebih-lebih di atas harapan masyarakat. Karena itu yang paling sering terjadi adalah kinerja di bawah harapan masyarakat.

Berkenan dengan kesenjangan antara harapan dengan kenyataan atas kinerja seorang pejabat politik menurut masyarakat, bisa dikategorikan menjadi dua, yaitu: kesenjangan yang bisa ditoleransi, kesenjangan yang kurang bisa ditoleransi, dan kesenjangan yang tidak bisa ditoleransi (*tolerable, less tolerable and intolerable gap*). Bila kesenjangan tergolong kurang bisa ditoleransi atau tidak dapat ditoleransi, secara logik akan menimbulkan gerakan perlawanan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang merasa tidak puas.

Di luar perlawanan dalam bentuk revolusi sosial, reformasi kekuatan rakyat, ataupun pemberian suara dalam pemilihan umum, masih terdapat berbagai bentuk perlawanan yang dilakukan saat masyarakat menilai ada kesenjangan, baik yang bisa ditoleransi maupun yang kurang bisa ditoleransi. Perlawanan ini bisa

dilakukan secara sembunyi-sembunyi maupun secara terang-terangan. Bisa pula perlawanan dilakukan secara sendiri-sendiri maupun secara terorganisasi.

Perlawanan yang bersifat simbolik dan tak kentara (*symbolic and ideological form of people resistance*), penyelesaian mungkin dilakukan melalui semacam persaingan makna (*meanings competition*). Dalam konteks Indonesia, bahasa plesetan merupakan salah satu bentuk perlawanan pihak tertindas terhadap eufimisme-hegemonik pihak penindas (Rosidi, 1996). Ini sejalan dengan pemikiran bahwa seperangkat makna juga merupakan salah satu piranti kepentingan (Lofland and Lofland, 1984). Perlawanan jenis ini mengikuti konseptualisasi Scott (1985) disebut sebagai bentuk keseharian perlawanan rakyat (*everydays form of people resistance*), yang merupakan senjata kaum lemah (*weapon of the weak*) dalam menghadapi penindasan.

Secara konseptual, pemberian stigma atau label negatif kepada pejabat politik yang mengecewakan rakyat juga bisa dimasukkan sebagai bentuk perlawanan rakyat. Menurut Goffman (1963: 1), sebuah stigma adalah sebutan tidak lazim dan buruk secara moral yang dituduhkan (*imputing*) kepada seseorang. Jadi stigma adalah karakterisasi negatif yang diberikan oleh seseorang atau lebih kepada orang lain. Karena adanya sebutan itu, maka memunculkan apa yang disebut oleh Goffman (1963: 2) sebagai sebuah jati-diri sosial maya (*a virtual social identity*).

Ditegaskan oleh Goffman (1963: 2), karakterisasi negatif yang dituduhkan tersebut memang tidak selalu sama atau mencerminkan jati-diri sosial nyata (*actual social identity*). Karena itu, secara teoretik terdapat dua kemungkinan

perpasangan antara jati-diri sosial maya dengan jati-diri sosial nyata (Goffman, 1963: 4). Bila seseorang direndahkan (*discredited*) secara maya, padahal dia tidak rendah secara nyata, maka orang tersebut sebenarnya tergolong sebagai orang yang tidak dapat didiskreditkan (*undiscreditable*). Namun demikian, bila memang ada kecocokan antara perendahan secara maya dengan karakteristik atau perilaku secara nyata, maka dia dapat digolongkan sebagai orang yang memang dapat didiskreditkan (*discreditable*).

Gunjingan, olok-olok, dan plesetan negatif yang ditujukan kepada seorang pejabat politik bisa dilakukan baik oleh kelompok kecil masyarakat maupun kelompok besar masyarakat. Semakin banyak orang memberikan kepada seorang pejabat politik, maka secara teoretik bisa disimpulkan sebagai semakin meluasnya perlawanan terselubung yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pejabat politik yang bersangkutan.

Dari bentuk perlawanan terselubung, yang antara lain dilakukan dengan stigmatisasi terhadap pejabat politik, perlawanan bisa berkembang menjadi bentuk-bentuk yang bersifat non-fisik terorganisasi (*nonphysical-organized people protest*). Pada tingkatan ini, masyarakat sudah mulai mengelompokkan diri menjadi menjadi kelompok oposisi kuasi (*opposed quasi groups*), yang bila berhasil mengembangkan kesadaran kepentingan oposisi sangat mungkin berkembang menjadi kelompok konflik (*conflict groups*) sebagaimana diteorikan oleh Dahrendorf (1959). Bila digunakan untuk menganalisis konflik elit-massa, maka kelompok konflik ini akan menjadi kelompok masyarakat yang tidak lagi mau memilih calon pejabat politik petahana, atau calon lain yang didukung oleh

pejabat petahana, lebih-lebih bila pejabat petahana telah dinilai oleh kelompok perlawanan rakyat sebagai pejabat yang melakukan korupsi politik, baik dalam bentuk politik uang, politik dinasti, politik nepotisme, maupun politik pertemanan.

E. *State of the Arts* Penelitian Nepotisme dan Keaslian Penelitian

Sejumlah penelitian sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu sebagian memang mengkaji politik nepotisme, tetapi sebagian lagi merupakan penelitian terkait dalam tajuk (*heading*) lebih lebih besar, yaitu: korupsi politik. Berdasarkan sejumlah pertimbangan sebagaimana disajikan dalam bagian pendahuluan, penelitian ini memusatkan perhatian pada salah satu varian korupsi politik, yaitu politik nepotisme dalam pemilihan kepala daerah.

Setelah melakukan penelusuran, baik terhadap sejumlah disertasi yang ditulis untuk perguruan tinggi di Indonesia maupun di luar negeri, peneliti belum menemukan satu disertasi pun yang memiliki topik yang sama dengan yang diajukan dalam penelitian ini. Namun demikian, bila kriteria agak dilonggarkan hanya menggunakan konsep nepotisme, sekurang-kurangnya terdapat 18 (delapan belas) penelitian tentang nepotisme di berbagai negara, oleh berbagai ahli, dan dengan berbagai tinjauan disiplin ilmu. Berikut adalah tabel ringkasan *state of the arts* penelitian terkait nepotisme, dengan rincian nama peneliti, judul penelitian, tujuan penelitian dan temuan penelitian dimaksud:

Tabel 2.4: Ringkasan Sejumlah Penelitian Terkait Nepotisme

No	Peneliti	Judul	Tujuan	Temuan
1	Kayhan Mutlu, 2000	Kayhan Mutlu, Problems of nepotism and favouritism in the	Mengungkap masalah nepotisme dan favoritisme dalam	Berdasarkan data empirik yang dikumpulkan dari para kepala polisi

		police organization in Turkey, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 23 No. 3, 2000, pp. 381-389.	organisasi kepolisian di Turki.	(N = 306), ditemukan bahwa nepotisme dan diskriminasi dipengaruhi terutama justru oleh para politisi, dan itu merupakan masalah utama dalam organisasi kepolisian di Turki.
2	Ingo Brigandt, 2001	Ingo Brigandt, The Homeopathy of Kin Selection: An Evaluation of van den Berghe's Sociobiological Approach to Ethnic Nepotism, Politics and the Life Sciences, Volume 20 (2), September 2001: 203-215.	Menguji hipotesis pendekatan sosiobiologis nepotisme etnis menurut Pierre van den Berghe, bahwa mekanisme perilaku nepotisme etnis menjelaskan batas-batas etnis dan sikap.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa premis sentral van den Berghe mengenai nepotisme etnis bertentangan dengan formulasi Hamiltons tentang prinsip esensial teori seleksi kekerabatan. Masalah ini dibahas lebih lanjut dengan pendekatan lain terkait nepotisme etnis yang disebut penjelasan evolusioner fenomena etnis.
3	Kuznar dan Frederick, 2005	Kuznar, L.A. & Frederick, W., 2005. Simulating the Effect of Nepotism on Political Risk Taking and Social Unrest, Working Paper, North American Association for Computational Social and Organizational Science, Annual	Menguji pengaruh dari berbagai kekuatan sosial saat bertindak dengan mengambil risiko, termasuk di dalamnya saat membentuk koalisi pemberontak (menguji pengaruh nepotisme pada distribusi	Nepotisme terbukti telah menyimpangkan distribusi kekayaan dan status. Bila kecenderungan nepotisme dan akibatnya ini berkelanjutan, akan mengarah pada kebangkitan rasa tak puas, dan pembentukan koalisi untuk menentang, serta

		Conference 2005, June 26-28, Notre Dame.	kekayaan dan status sosial dengan menggunakan model Risk Taker berbasis agen).	akan memperburuk kemungkinan terjadinya kerusuhan sosial.
4	Chaim Fershtman, Uri Gneezy, and Frank Verboven, 2005	Chaim Fershtman, Uri Gneezy, and Frank Verboven, Discrimination and Nepotism: The Efficiency of the Anonymity Rule, Journal of Legal Studies, The University of Chicago. vol. 34, June 2005.	Melakukan uji eksperimental untuk membedakan diskriminasi dan nepotisme pada dua masyarakat yang tersegmentasi, Belgia dan Yahudi.	Masyarakat Belgia (Flemish versus Walloons) cenderung berperilaku diskriminatif. Mereka memperlakukan sama anggota kelompoknya, tetapi meminggirkan anggota kelompok lain. Yahudi ultra ortodoks (religius versus sekuler) cenderung berperilaku nepotis. Mereka mengistimewakan kelompoknya, dan memperlakukan sama yang bukan kelompoknya sebagai sekuler.
5	Azamat Temirkulov, 2007	Combating Open Society Threats: Regionalism, Nepotism and Corruption	Mengkaji praktik regionalisme, nepotisme dan korupsi pada masyarakat Kirgiz.	Fenomena praktik regionalisme dan nepotisme terkait erat dengan korupsi. Penguatan organisasi masyarakat sipil diperlukan dalam upaya melawan nepotisme, regionalisme dan korupsi.
6	Anísio Miguel de	Anísio Miguel de Sousa Saraiva,	Mengungkap faktor yang paling	Profil karir Dom Rodrigo dibangun

	Sousa Saraiva, 2008	Nepotism, illegitimacy and papal protection in the construction of a career: Rodrigo Pires de Oliveira, Bishop of Lamego (1311–1330), e-JPH, Vol. 6, number 1, Summer 2008.	berpengaruh terhadap karir kepasturan Rodrigo Pires de Oliveira.	dan didukung terutama oleh strategi dukungan yang didikte oleh kepentingan keluarga atau nepotisme, dan manfaat besar dari perlindungan Paus melalui konsensi hak prerogatif terus-menerus, hak istimewa dan bahkan melalui perkecualian yang dilakukan oleh Paus.
7	Ismail Aydogan, 2009	Ismail Aydogan, Favoritism in the Turkish Educational System: Nepotism, Cronyism and Patronage, Educational Policy Analysis and Strategic Research, Volume 4, No 1, 2009.	Mengetahui apakah para administrator dan para guru dalam sistem pendidikan nasional Turki menunjukkan perilaku pilih kasih (diskriminatif sebagai bentuk nepotisme negatif) dalam pengambilan keputusan dan tindakan mereka.	Hasil pengujian menunjukkan bahwa baik administrator pendidikan maupun para guru cenderung percaya bahwa para pejabat pemerintah pusat, provinsi dan administrator sekolah sebagiannya mendukung beberapa orang tertentu, terutama dari kerabatnya, dalam sistem pendidikan nasional di Turki.
8	Simon Ulrik Kragh, 2009	Simon Ulrik Kragh, Nepotism, Organizational Behaviour in Modernizing Societies, A working paper, Department of Management and	Membandingkan perilaku organisasi lintas budaya, antara organisasi forma dalam masyarakat modern dengan masyarakat sedang	Penelitian ini menyimpulkan nepotisme bahwa sangat dominan di negara berkembang, dimana birokrasi belum berkembang sebagai organisasi formal yang legal,

		Intercultural Communication, Copenhagen Business School, 2009.	berkembang.	formal dan rasional, dan akan cenderung berkurang dengan modernisasi baik birokrasinya maupun masyarakatnya secara umum.
9	Querubin, 2010	Querubin, P., 2010. Family and Politics: Dynastic Persistence in the Philippines, paper submitted to MIT and Harvard Academy, September, 2010.	Mengkaji hubungan antara keluarga dan politik, dengan pusat perhatian pada kelanggengan dinasti politik di Filipina	Ditemukan bahwa salah satu sumber penting kekuasaan di banyak masyarakat adalah keluarga. Keluarga tidak hanya dapat menjalankan kekuasaan mereka di luar lembaga pemerintahan, tetapi ternyata juga dapat mengambil alih lembaga-lembaga dan memerangkap (menjebak) sistem politik. Keberadaan dinasti politik di Filipina ditandai oleh lebih dari 50 persen anggota Kongres dan gubernur terpilih, ternyata memiliki hubungan saudara dengan pejabat sebelumnya. Estimasi variabel instrumental menunjukkan bahwa calon non-dinasti yang memenangkan pemilihan pertama mereka dengan selisih kecil, 4 kali lebih mungkin (22

				<p>persen) dibanding mereka yang memiliki berasal dari kelompok dinasti. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa prevalensi politisi dinasti di Filipina mencerminkan adanya kelompok tetap keluarga yang kuat. Mereka yang tanpa ikatan keluarga politik, yang masuk sistem politik menjadi tidak sebanding dengan yang sudah ada, dan karena itu lebih mungkin untuk, misalnya, menciptakan dinasti mereka sendiri.</p>
10	Agustino, 2010	Agustino, L., 2010. Dinasti Politik Pasca-Otonomi Orde Baru: Pengalaman Banten, Prisma Vol. 29, No. 3, Juli 2010.	Mengkaji dinasti politik pasca otonomi Orde Baru di Banten.	<p>Penguasaan ekonomi dan politik yang tidak memungkinkan terjadinya kontrol, baik melembaga maupu secara langsung, lebih-lebih karena juga didukung oleh latar belakang hubungan dengan kerajaan lama di Banten, menjadikan penguasaan seluruh sumber kekuasaan politik dan ekonomi mudah dilakukan oleh kalangan elit politik</p>
11	Agustino	Agustino, L. &	Kajian pemilihan	Dorongan kepala

	dan Yusoff, 2010	Yusoff, M. A. 2010, Pilkada dan Pemekaran Daerah dalam Demokrasi Lokal di Indonesia: Local Strongmen dan Roving Bandits, Jurnal Jebat: Malaysian Journal of History, politics & Strategic Studies Volume 37th 2010, p 86-104	kepala daerah dan pemekaran daerah dalam demokrasi lokal di Indonesia yang ditandai oleh kuatnya cengkeraman pengaruh orang kuat daerah (local strongmen) dan roving bandits	daerah untuk memperkaya diri dan keluarganya menjadi motivasi lain yang dapat dipastikan akan semakin menyengsarakan rakyat dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi pajak serta retribusi, manipulasi anggaran proyek, penjualan milik daerah, dan penjualan sumberdaya alam daerah atau negara
12	Sheheryar Banuri, Catherine Eckel, & Rick Wilson, 2010	Sheheryar Banuri, Catherine Eckel, & Rick Wilson, Does Nepotism Pay?, A conference working paper, Center for Experimental Social Sciences, 2010.	Melakukan pengujian prediktif terhadap perilaku nepotisme dengan menggunakan kelompok yang terjadi secara alamiah, serta mengkaji dampaknya terhadap kepercayaan, hubungan timbal balik, dan efisiensi organisasi.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa individu cenderung terlibat dalam nepotisme dengan risiko tinggi, karena didorong oleh harapan lebih tinggi adanya saling kepercayaan, identitas kelompok, dan kemungkinan risikonya. Seseorang mau bermitra atau mengangkat seseorang lain walaupun tidak akan membantu peningkatan kemanfaatan (publik), tetapi memberikan keuntungan pribadi (tanpa membayar sendiri orang yang

				diangkat). Ini terjadi karena nepotisme dalam organisasi publik tidak berongkos, merugikan publik, tetapi menguntungkan pribadi pejabat publik yang bersangkutan.
13	Michela Ponzo and Vincenzo Scoppa, 2010	Michela Ponzo and Vincenzo Scoppa, A Simple Model of Nepotism, Working Paper, Number 17- 2010, Università della Calabria.	Mengajukan dan menguji sebuah model sederhana untuk menganalisis faktor-faktor penentu favoritisme dan perilaku pihak-pihak yang terlibat, untuk memberi penjelasan tentang mengapa nepotisme lebih sering terjadi pada pekerjaan dan pasar tenaga kerja tertentu.	evaluasi subjektif seperti dalam nepotisme, dapat menyebabkan masalah, tidak hanya dalam sistem insentif, tetapi juga dalam keputusan perekrutan. Untuk menghindari favoritisme, perusahaan dapat dirangsang untuk menggunakan aturan birokrasi dalam pengambilan keputusan perekrutan, seperti menuntut pelamar kerja memiliki kualifikasi pendidikan tertentu, atau jumlah minimum tahun pengalaman kerja, atau memaksakan persyaratan formal lainnya dalam proses seleksi. Model yang diajukan menunjukkan, hubungan positif antara upah dan produktivitas

				pekerja bisa terganggu jika upah yang lebih tinggi tidak hanya menarik calon kemampuan yang lebih tinggi, tetapi juga mendorong usaha menggunakan hubungan keluarga dan rekrutmen nepotistik.
14	Harjanto, 2011	Harjanto, N., 2011. Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia. Analisis CSIS, Vol. 40, No. 2, 2011: 138-159.	Mengkaji praktik politik kekerabatan dan institusionalisasi partai politik di Indonesia, dimana peran partai politik dalam proses seleksi kepemimpinan dan pengisian jabatan publik tidak diimbangi dengan pelembagaan kepartaian dan pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik yang baik, sehingga muncul kecenderungan kian maraknya politik kekerabatan.	Penguatan politik kekerabatan tampak sekali dalam pemilihan kepala daerah langsung, dimana banyak partai politik tidak mampu mengusung kader-kader potensial terbaiknya karena lebih memilih kandidat dari keluarga kalangan petahana (incumbent) yang kualitas dan kapasitas kepemimpinannya banyak diragukan. Kecenderungan ini tampaknya tidak lepas dari kemunduran institusionalisasi kepartaian dan pragmatisme demokrasi elektoral yang membuat partai politik menjadi berorientasi semata-mata pada kemenangan kursi jabatan publik

15	Nguyen, Kieu-Trang and Do, Quoc-Anh and Tran-Anh 2011.	Nguyen, Kieu-Trang and Do, Quoc-Anh and Tran, Anh, One Mandarin Benefits the Whole Clan: Hometown Infrastructure and Nepotism in an Autocracy (November 20, 2011)	Mempelajari nepotisme oleh pejabat pemerintah dalam rezim otoriter, dan memperkirakan dampaknya terhadap infrastruktur publik di kampung halaman mereka.	Temuan empiris menunjukkan bukti kuat bahwa pejabat di Vietnam menggunakan kekuasaan mereka melalui mekanisme informal untuk menyalurkan sumber daya yang dapat mereka akses untuk masyarakat kampung halaman mereka dalam bentuk proyek-proyek infrastruktur, seperti peningkatan kualitas jalan dan bangunan pasar. Mekanisme alokasi yang salah (misallocation) ini kemungkinan besar didorong oleh preferensi sosial mereka yang cenderung diarahkan pada kampung halaman mereka sendiri. Perilaku nepotis demikian, disimpulkan sebagai tanda-tanda tambahan praktik korupsi yang biasa berlaku di negara-negara berkembang yang memiliki tingkat transparansi rendah .
16	Salter, F., & Harpending, 2012	H. J.P. Rushton's theory of ethnic nepotism, 2012	Mengkaji teori kemiripan genetik (GST) untuk menjelaskan	Nepotisme etnis karena kesamaan merupakan kekuatan sosial

			perilaku nepotisme etnik.	yang lemah bila dibandingkan dengan identitas sosial, sehingga sebenarnya tidak mengarah kepada kesehatan masyarakat, sebagaimana dalam teori kemiripan genetik yang mengarah kepada kebugaran genetik.
17	Marcel Fafchamps and Julien Labonnez, 2012	Marcel Fafchamps and Julien Labonnez, Nepotism and Punishment: The (Mis-)performance of Elected Local Officials in the Philippines, Working paper, Oxford University, February 2012.	Mengetahui hubungan antara kemenangan dalam persaingan politik dengan nepotisme dalam rekrutmen pegawai pemerintah.	Secara mencolok, penelitian ini menunjukkan bahwa kerabat dari calon legislator atau pejabat politik yang gagal dalam sebuah pemilu sangat kecil kemungkinannya untuk bekerja di sektor pemerintah. Temuan ini konsisten dengan pandangan bahwa para pejabat lokal memiliki kemampuan untuk memberikan penghargaan lebih tinggi kepada kerabat mereka, serta menjatuhkan "hukuman" terhadap lawan-lawan politik mereka.
18	Sheheryar Banuri, Catherine Eckel, & Rick Wilson, 2013	Deconstructing Nepotism	Menguji faktor-faktor yang memotivasi perilaku nepotis, dan dampak dari perilaku nepotisme	Perilaku nepotisme dimotivasi oleh harapan mendapatkan kepercayaan dan keuntungan timbal-balik, yang lebih

			terhadap kepercayaan, dan keuntungan timbal balik	terjamin di antara anggota keluarga, serta keyakinan akan kecilnya risiko yang dihadapi.
19	Claus Offe, 2006	Political disaffection as an outcome of institutional practices	Mengetahui sejumlah penyebab disafeksi politik masyarakat, dan akibat yang mungkin ditimbulkan oleh meluasnya gejala disafeksi politik masyarakat.	Berbagai gejala disafeksi politik, seperti keterasingan politik, memiliki dampak buruk terhadap kelangsungan hidup dan kestabilan bentuk kekuasaan demokratis. Keburukan disafeksi politik tidak hanya menyangkut substansi konsepnya, yang menunjuk pada ketidakpercayaan terhadap aktor, lembaga dan proses politik, tetapi juga menyangkut akibat yang ditimbulkannya, karena terhadap cita-cita normatif tradisi republik dan demokrasi.
20	Aleksander Kucel, 2005	Political Disaffection in 3rd Wave Democracies in Europe Comparative Study	Mengetahui perbedaan afeksi politik antara kaum tua dengan kaum muda dalam masyarakat Eropa masa kini.	Ada perbedaan sangat signifikan dalam afeksi politik antara kaum muda dan kaum tua. Kaum muda Eropa cenderung menunjukkan disafeksi politik lebih tinggi, yang ditandai dengan keengganan untuk terlibat dalam

				politik dan merasa sinis terhadap aktor, lembaga dan proses politik.
21	Hanlong Fu; Yi Mou; Michael J. Miller; Gerard Jalette, 2011	Reconsidering Political Cynicism and Political Involvement: A Test of Antecedents	Mengkaji hubungan antara sinisme politik dan keterlibatan politik dengan menghubungkan kedua variabel ini dengan variabel anteseden berupa kebutuhan kognisi, elaborasi dan persepsi terhadap media.	Temuan penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan dan elaborasi politik bersifat eksogen, yang menggambarkan pengaruhnya terhadap sinisme politik, kebutuhan untuk diyakinkan, dan persepsi tentang pentingnya media. Temuan-temuan penelitian ini menegaskan anggapan sebelumnya bahwa keterlibatan politik merupakan kunci bagi meningkatnya disafeksi politik. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa keterlibatan politik secara positif berhubungan dengan sinisme politik, yang menyuarakan bukti-bukti mutakhir bahwa warga negara yang sinis dapat secara politik dilibatkan untuk konteks-konteks tertentu.
22	Warren E. Miller, 1980	Disinterest, disaffection, and Participation in presidential politics	Mengetahui hubungan antara ketidak-tertarikan, disafeksi, dan partisipasi politik	Penurunan tingkat partisipasi dalam pemilihan presiden disebabkan oleh ketidak-tertarikan

			dalam pemilihan presiden.	politik, disafeksi politik, dan partisipasi politik dalam pemilihan presiden. Penurunan jumlah pemilih dalam pemilihan umum nasional, atau pemilihan presiden, bisa ditafsirkan sebagai adanya tanda-tanda kemerosotan politik, sehingga menimbulkan pemahaman yang salah mengenai demokrasi Amerika.
23	Oscar G. Luengo and José Ruiz Valerio, 2007	Media and Political Disaffection in México and Spain.	Mengetahui hubungan antara media massa dengan fenomena disafeksi politik di Meksiko dan Spanyol.	Analisis berdasarkan penjelasan komunikasi politik menunjukkan adanya argumetansi yang saling bertentangan terhadap hubungan antara media massa dengan disafeksi politik. Di satu sisi, pemberitaan politik yang negatif telah menyebabkan disafeksi politik massa, sedangkan di sisi lain, justru pemberitaan melalui media massa --- terlepas dari nada negatif maupun positif --- justru meningkatkan wawasan dan keterlibatan publik

				dalam politik. Karena itu juga bisa disimpulkan bahwa aktivisme politik juga merupakan salah satu dimensi dari disafeksi politik.
24	Brion van Over, 2005	Media Credibility, Political Disaffection, and Media Use in Political Engagement: The Future of Television and the Internet as Political News Sources	Mengetahui hubungan antara kredibilitas media, disafeksi politik dan penggunaan media, khususnya televisi dan internet, dalam kegiatan politik.	Ada hubungan antara peningkatan penggunaan internet sebagai sumber berita politik, peningkatan disafeksi politik seperti peningkatan rasa sinisme dan negativisme terhadap politik, yang pada gilirannya mempengaruhi persepsi menurunnya kredibilitas media pemberitaan. Televisi sebagai sumber berita politik khususnya menjadi kurang dipercaya daripada waktu-waktu sebelumnya, sedangkan internet sebagai sumber berita politik cenderung menunjukkan peningkatan kredibilitas dibanding televisi.
25	Monti, A. Rozza; G. Zappella; M. Zignani; A.	Political Disaffection: a case study on the Italian Twitter community	Mengkaji apakah penerapan sistem klasifikasi Twitter bisa menghasilkan pengukuran yang	Berdasarkan analisis hubungan antara hasil survai opini publik tentang disafeksi politik

	Ardvisson; M. Poletti, 2013		baik bagi penyebaran disafeksi politik masyarakat.	masyarakat dengan indikator yang sama sebagaimana dalam Twitter, disimpulkan bahwa disafeksi politik masyarakat dapat diungkap melalui penggunaan Twitter. Namun demikian, ada perbedaan pilihan topik yang mencerminkan disafeksi politik antara yang berlangsung di Twitter dengan yang dilaporkan oleh surat kabar utama.
26	Mariano Torcal, 2003	Political Disaffection and Democratization History in New Democracies	Mengungkap hubungan antara fenomena disafeksi politik di negara-negara yang baru memasuki tahap demokratisasi (demokrasi gelombang ketiga) melalui perbandingan dengan negara-negara yang telah terlebih dulu menjadi negara demokrasi.	Disimpulkan bahwa fenomena disafeksi politik, yang ditandai oleh ketidak-tertarikan, ketidak-percayaan dan sinisme terhadap para pelaku, lembaga dan proses politik, lebih menonjol pada negara-negara yang baru memasuki era demokrasi. Gejala ini berkaitan erat dengan ketiadaan sejarah atau pengalaman dari negara atau bangsa tersebut dalam menjalankan proses demkokrasi. Karena itu, dalam konteks negara-negara demokrasi baru,

				konsep disafeksi politik bisa digunakan sebagai unsur penjelas kecenderungan rendahnya partisipasi politik warga negara yang baru memasuki era demokrasi.
27	K. Newton, 2001	Social Trust and Political Disaffection: Social Capital and Democracy	Menganalisis hubungan antara kepercayaan sosial dan disafeksi politik, dalam kaitannya dengan kapital sosial dan demokrasi.	Peningkatan disafeksi politik merupakan hasil perkembangan politik, khususnya gejala "kumpul-kebo" politik yang tidak sah, sehingga mendorong pihak anti-sistem, dan menumbuhkan sentimen anti-politik. Secara lebih sederhana, disimpulkan bahwa, baik di Perancis maupun di Jepang, kasus-kasus korupsi politik cenderung diikuti dengan meluasnya gejala disafeksi politik. Disafeksi politik ini, pada gilirannya akan meningkatkan apatisme politik dan partisipasi politik, berupa keengganan atau ketidak-sediaan untuk memberikan suara pada pemilihan berikutnya.
28	Ernesto Ganuza and Patricia	The Political Turn of Citizens: What Does Disaffection	Menelaah warga negara suatu masyarakat	Fenomena kompleks disafeksi politik tidak hanya

	García Espín, 2013	Mean in Spain?	memunculkan dirinya saat mereka merasa begitu tidak peduli, dan bagaimana disafeksi politik berkaitan dengan legitimasi sistemik.	terkait dengan hasil sistem politik, tetapi juga persepsi warga negara terhadap proses politik. Jadi disafeksi politik berkaitan erat dengan muatan politik. Analisis kelompok terfokus menunjukkan bahwa disafeksi politik menyangkut keyakinan mendalam tentang arti atau makna politik, kondisi untuk mempercayai politisi dan partai politik, serta cara warga negara melihat orang-orang lain sebagai aktor politik. Karena itu, menyimak secara cermat bagaimana orang berbicara tentang politik merupakan strategi sangat penting untuk memahami disafeksi politik masyarakat.
--	--------------------	----------------	---	---

Bila dicermati, perkembangan penelitian tentang nepotisme di berbagai negara sudah mengarah pada upaya untuk merumuskan apa yang oleh Mill disebut sebagai hukum empirik (*empirical laws*), yaitu: suatu keseragaman baik yang menyangkut keberlangsungan maupun kebersamaan (*succession and co-existence*), yang dinilai benar bagi semua kejadian di dalam pengamatan yang terbatas (Gordon, 1981: 34). Muatan proposisi umum yang berusaha dirumuskan

berkenaan dengan nepotisme menyangkut kondisi-kondisi yang perlu (*necessary conditions*) atau kondisi penyebab terjadinya praktik nepotisme dalam berbagai organisasi, baik publik maupun privat, termasuk organisasi keagamaan, serta berbagai akibat yang ditimbulkan oleh praktik nepotisme.

Telah disajikan pada bagian pendahuluan, penelitian ini bertujuan: (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, dan (3) menghasilkan pengetahuan deskriptif-interpretif tentang proses dan bentuk perlawanan warga masyarakat terhadap praktik politik nepotisme daerah.

Dengan membandingkan tujuan sejumlah penelitian terdahulu dengan tujuan penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa penelitian telah memenuhi kriteria keaslian (*originality*). Keaslian penelitian ini tidak hanya menyangkut rumusan masalah, tujuan penelitian, konsep dan teori yang digunakan, tetapi juga berkenaan dengan metode dan kasus penelitian yang dikaji. Walaupun demikian, jelas pula bahwa penelitian ini sejalan dengan arah umum penelitian tentang politik nepotisme, yaitu merumuskan model dan proposisi umum berdasarkan fakta empirik tentang perilaku aktor politik daerah, jejaring politik nepotisme daerah, disafeksi politik masyarakat, praktik politik nepotisme daerah, dan proses dan bentuk perlawanan masyarakat terhadap praktik politik nepotisme daerah. Karena itu, bisa diharapkan bahwa penelitian ini bisa memberikan sumbangan

bagi klanasah pengetahuan ilmiah baik secara empirik maupun teoretik tentang gejala politik nepotisme daerah.

Sejumlah teori dan temuan penelitian telah disajikan dan dibahas. Secara hipotetik, bisa diajukan dugaan bahwa calon kepala daerah hasil nepotisme (*Nepos*), yang didukung oleh kekuasaan petahana, jejaring politik daerah, kecukupan sumberdaya, popularitas serta legalitas, akan berpeluang sangat besar dalam memenangkan pemilihan kepala daerah. Bila dugaan demikian terbukti, maka bisa disimpulkan bahwa teori-teori tersebut bisa digunakan sebagai penjas kemenangan calon kepala daerah hasil nepotisme. Namun demikian, bila ternyata calon kepala daerah hasil nepotisme mengalami kekalahan dalam pemilihan kepala daerah, maka penjelasan atau model teoretik apa yang bisa ditawarkan?

