

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Kasus korupsi di Indonesia dari tahun ke tahun semakin meningkat, baik dari kuantitas atau jumlah kerugian keuangan negara maupun dari segi kualitas yang semakin sistematis. Tindakan korupsi ini dilakukan oleh pelaku pemerintahan mulai dari tingkatan eksekutif, yudikatif dan legislatif bahkan sampai pada tingkatan pemerintahan paling bawah. Hal ini memberikan kekhawatiran bagi kesejahteraan masyarakat khususnya dalam faktor pembangunan dan masa depan sumber daya manusia.

Fase krusial demokrasi Indonesia yang terjadi dalam lima tahun sekali akan diawali pada tahun 2018 yang ditandai dengan Pemilihan Kepala Daerah Serentak dan dilanjutkan dengan pemilihan anggota legislatif dan presiden serentak pada tahun 2019. Selain pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak di 171 daerah, saat bersamaan juga sudah dimulai tahapan pemilihan anggota legislatif dan presiden serentak 2019. Tepat apabila 2018 dijuluki sebagai tahun sibuk politik.¹

Gray dan Kaufmann² juga menunjukkan bahwa korupsi tersebar luas bukan karena masyarakat mereka berbeda dari masyarakat di tempat lain tetapi karena kondisi yang mendukung untuk itu. Selama 15 (lima belas) tahun, mulai dari tahun 2004

¹ Outlook Korupsi Politik 2018: Ancaman Korupsi Di Balik Pemilu Politik 2018-2019

² Cheryl W Gary dan Daniel Kauffman, *Corruption and Development*, (Maret 1998), hal. 9.

sampai dengan 2018, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah melakukan penangkapan terhadap 100 Kepala Daerah.³

Tindakan korupsi yang bertujuan untuk menguntungkan kepentingan pribadi dilakukan melalui penyalahgunaan kekuasaan yang dipegang pejabat tersebut, membentuk gagasan baginya agar kelak bila ia mengakhiri jabatannya itu ia akan digantikan oleh keluarganya seperti isterinya, adiknya, anaknya atau saudara lainnya yang memiliki hubungan darah dengannya sehingga kekuasaan pemerintahan itu tetap pada keluarga mereka dan tindak korupsi terus berlanjut dalam sistem ketatanegaraan kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh seseorang yang ada hubungan darah dengan pemegang kekuasaan pemerintahan keluarganya yang disebut “dinasti”, atau pengangkatannya melalui nepotisme (hubungan darah).

Nepotisme dalam sejarahnya adalah baik karena merujuk kepada seseorang yang diberikan wewenang untuk memegang kekuasaan dalam suatu kelompok masyarakat adalah karena kepintarannya, kekuatannya, kharisma, dan ketokohnya, sehingga ia dipilih atau diangkat menjadi ketua kelompok masyarakat tersebut. Apabila ketua kelompok itu meninggal dunia, biasanya ia digantikan oleh anaknya menjadi penguasa masyarakat, sejauh ini disebut “*genootschappen*”.

Arti kata *genootschappen* ini merujuk kepada masyarakat-masyarakat hukum yang masih dipengaruhi oleh adat kebiasaannya, yang mana pada masyarakat seperti ini tidak terdapat suatu kekuasaan.⁴ Pimpinan suku merupakan kepala suku dan juga kepala adat yang dianggap sebagai *Primus Interparis*, berarti orang yang pertama di antara yang sama. Semakin lama suku menjadi semakin besar karena terjadi

⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, (1994), hal. 80.

penaklukan-penaklukan terhadap keluarga-keluarga lainnya sehingga semakin lama peran dalam lingkungan keluarga berubah, bukan sebagai *primus interparis* lagi. Kemudian, lambat laun tokoh tersebut disebut sebagai raja karena dianggap sebagai dewa atau jelmaan dari tuhan dan lain-lain. Berdasarkan faktor di atas, kerajaan-kerajaan pada waktu itu ialah bahwa pengaruh pemerintahan pusat belum begitu besar terhadap daerah-daerah. Hal ini menimbulkan banyak pertentangan sehingga timbul cara penundukkan suatu daerah dengan kekerasan senjata.⁵

Perkembangan negara primer dari masa ke masa dimulai dari *genootschappen*. Kemudian kelompok masyarakat tersebut bertumbuh besar sehingga menjadi suatu kerajaan kecil yang disebut dengan kerajaan kecil (*rijk*). Sejak itu terperiharalah suatu kebiasaan dalam kerajaan-kerajaan, bahwa anak tertua dari raja tak akan menjadi raja, melalui magang putera mahkota. Secara tradisi terbentuklah dinasti melalui nepotisme (hubungan darah). Dari suatu kerajaan yang turun-temurun, seperti Hamengku Buwono I dan seterusnya, Pakubowono I dan seterusnya di Indonesia, sedangkan di Inggris disebut Ratu Elizabeth I, II, dan seterusnya, di China terkenal Dinasti Ming. Kemudian *rijk* berkembang menjadi *staat* atau suatu negara.

Keberadaan dinasti seperti yang diuraikan di atas ini pada umumnya, dalam pengertian positif yang mana untuk kesejahteraan rakyat sehingga dari para raja menopang pemerintahan di atasnya. Dalam perkembangan, muncul *democratische natie* (negara-negara demokrasi), melalui parlemen, memilih sendiri pemimpinnya, kerajaan-kerajaan yang absolut pun mengikuti silsilah demokrasi ini, sehingga raja hanya sebagai kepala negara sedangkan kepala pemerintahan dipilih oleh rakyat.

⁵ *Ibid*, hal. 81.

Namun dalam perkembangannya, penguatan nilai demokrasi tersebut tidak jarang berbenturan dengan berbagai distorsi dan kendala. Salah satunya ialah adanya kecenderungan elit politik untuk terus mengamankan posisi politis mereka dengan terus membangun jejaring kekuasaannya dengan kuat sehingga dapat mempertahankan kekuasaannya baik di tingkat daerah atau pun pusat.⁶ Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) merilis data bahwa pada akhir tahun 2013, terdapat 57 (lima puluh tujuh) orang kepala daerah yang melakukan praktik politik dinasti.⁷ Angka ini bahkan meningkat pada tahun 2016 dimana terdapat 65 (enam puluh lima) daerah yang masih berada dalam kisar perputaran politik dinasti.⁸

Dinasti politik dan politik dinasti sejatinya merupakan dua hal yang berbeda, meskipun berada pada ruang lingkup dan arah yang seirama. Secara sederhana, dinasti politik adalah sistem reproduksi kekuasaan yang primitif karena mengandalkan darah dan keturunan dari hanya beberapa orang, sedangkan politik dinasti adalah proses mengarahkan regenerasi kekuasaan bagi kepentingan golongan tertentu yang bertujuan untuk mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan.⁹

Oleh rakyat dalam pemilu atau parlemen, dengan berkembangnya demokrasi modern maka dinasti mulai tidak lagi populer. Dinasti hanya bertahan pada negara-negara otoriter atau authokrasi. Pemerintah yang otoriter selalu mempertahankan kroni-kroninya dalam pemerintahannya yang disebut sebagai despotisme dan kerap

⁶ Martien Henna Susanti, (2017). "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia." *Journal of Government and Civil Society* vol. 1 no. 2.

⁷ Agus Sutisna, (2017). "Gejala Proliferasi Dinasti Politik di Banten Era Kepemimpinan Gubernur Ratu Atut Chosiyah," *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 2 (2), hal. 101.

⁸ *Ibid.*

⁹ Martien Henna Susanti, *Op. Cit.*, hal. 113.

lebih mengutamakan yang ada hubungan darah dengan penguasa yang disebut nepotisme.

Dengan demikian bertambah sifat dari nepotis itu, bukan hanya positif tetapi juga negatif, melihat bagaimana pejabat pemerintah melaksanakan kekuasaan yang dipegangnya, disalahgunakan atau justru merekrut sistem pemerintahan yang dapat menjejahterakan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, maka Penulis memilih topik ini dalam aspek Hukum Tata Negara dalam suatu "Disertasi".

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan dalam Penelitian ini dirumuskan melalui pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana hukum positif mengatur eksistensi nepotis dalam pencalonan pemilihan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah?
- b. Bagaimana praktik nepotisme dalam pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah dan dampaknya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?
- c. Bagaimana pengaturan pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah yang ideal ke depan untuk mencegah nepotisme?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

- a. Mengetahui dan menganalisis eksistensi nepotisme dalam pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah.
- b. Mengetahui dan menganalisis praktik nepotisme dalam dalam pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

- c. Mengetahui dan menganalisis pengaturan pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah yang ideal ke depan untuk mencegah nepotisme.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

1.4.1 Manfaat Teoritis

Disertasi ini dapat memberikan saran untuk penelitian selanjutnya, yaitu:

- a. Memperkuat kajian teoritis untuk melakukan penelitian lanjutan mengenai dinasti politik di tingkat daerah; dan
- b. Menggunakan pendekatan dan metode yang multidisipliner untuk mengetahui bentuk-bentuk dinasti politik di masing-masing daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Disertasi ini diharapkan dapat menunjukkan bahwa dinasti politik di Indonesia memiliki pengaruh yang lebih besar selama era kepemimpinan Soeharto dan periode kepemimpinan pasca-Soeharto serta elit yang berkuasa di setiap kabupaten yang telah mengendalikan hasil utama selama transisi otoriter ke demokrasi. Selama masa transisi kegiatan para anggota dinasti politik menunjukkan dukungan yang lebih besar bagi partai yang menjunjung Soeharto sebagai pemimpin. Disertasi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dengan cara memanfaatkan fitur tertentu dari transisi demokrasi Indonesia yang menghasilkan variasi eksogen dalam kemampuan anggota dinasti politik untuk terlibat dalam strategi di berbagai daerah di Indonesia.

Disertasi ini diharapkan dapat memberikan bukti yang realistis bahwa cara transisi demokrasi terungkap memiliki efek penting pada kualitas pemerintahan

lokal dalam jangka panjang. Khususnya, kehadiran agen-agen rezim lama selama transisi demokrasi selalu mendukung dinasti politik karenanya dapat memiliki dampak negatif pada kualitas demokrasi lokal. Diskusi tentang disertasi ini menyajikan asumsi bahwa transisi demokrasi yang lambat dapat menyebabkan biaya, karena elit rezim lama merasa lebih mudah untuk merebut demokrasi baru. Untuk mempercepat proses pergantian pemimpin di tingkat lokal oleh pemimpin yang bertanggung jawab atau dengan memaksakan pemeriksaan dan keseimbangan tambahan di tingkat lokal mungkin merupakan tindakan yang menguntungkan bagi negara demokrasi baru.

1.5 SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini mencoba untuk mencari tahu apa reaksi masyarakat umum terhadap praktik politik yang biasanya diikuti oleh keluarga politik dan juga ada upaya untuk menentukan kemajuan keluarga politik melalui contoh-contoh kronis dan psikologis.

Titik pokok dari disertasi ini adalah untuk meningkatkan pemahaman tentang komponen-komponen yang akan mewakili perilaku masa depan politisi untuk mengisi kekosongan hukum ketatanegaraan dan / atau hukum kepartaian yang menciptakan ketidakadilan dan untuk menciptakan kader-kader yang berkualitas dengan sistem kepartaian yang jujur yang berdampak kepada negara.

Garis politik memiliki bagian penting dalam demokrasi saat ini karena telah menghasilkan disparitas dalam representasi kekuatan politik. Hal ini membuatnya dapat diterapkan untuk menyelidiki berbagai pertanyaan seperti dalam kapasitas apa yang akan dilakukan oleh para pemimpin dinasti dalam jalur politik terpisah mereka dalam periode pasca-reformasi. Disertasi ini juga akan membahas mengenai suasana politik pasca reformasi yang mendukung kesinambungan antara pelaku pemerintahan dan kehidupan

berpolitik dan mengenai hubungan dengan daya saing dalam pemilihan dan perkembangan kebijakan demokrasi di masa depan.

Dalam penelitian disertasi ini, maka penelitian hukum normatif dikelompokkan menjadi 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan, sebagai berikut:

Penulisan disertasi ini diawali dengan uraian tentang Pendahuluan yang dicantumkan dalam Bab I yang akan menguraikan mengenai gambaran umum pokok-pokok materi yang akan dibahas dalam penelitian disertasi ini, yaitu meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

Selanjutnya dalam Bab II menguraikan mengenai landasan teori, landasan konseptual. Salah satu hal yang penting dikemukakan dalam Bab II ini adalah tentang teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian disertasi ini.

Berikutnya adalah Bab III menguraikan tentang Metodologi Penelitian menguraikan langkah-langkah yang dilakukan oleh penulis dalam rangka memperoleh hasil penelitian disertasi ini, baik tentang jenis penelitian, data yang digunakan, cara mengumpulkan data dan bagaimana penulis menggunakan metode tersebut dalam penelitian disertasi ini.

Kemudian pada Bab IV menguraikan mengenai analisis dari fokus kajian penelitian disertasi ini yang berisi uraian mengenai pengaruh dinasti politik dalam peristiwa korupsi di Indonesia berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku terhadap kehidupan politik di Indonesia.

Akhirnya penulisan disertasi ini akan ditutup pada Bab V yang merupakan kesimpulan guna menjawab perumusan permasalahan dan saran untuk dijadikan bahan kajian suatu penyempurnaan teori mengenai hukum konsitusional di Indonesia dan juga

aturan mengenai politik yang berlaku sebagaimana ditetapkan oleh Peraturan perundang-undangan di Indonesia.

1.6 ORISINALITAS DISERTASI

Disertasi ini disusun berdasarkan hasil penelitian yuridis-normatif yang didukung dengan bahan kepustakaan bersifat hukum yang menjelaskan permasalahan mengenai dinasti politik dan kaitannya dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) ditinjau dari perspektif hukum tata negara. Hingga saat disertasi ini ditulis, beberapa penulis telah membuka diskursus dan kajian yang berkaitan dengan pembahasan ini.

Disertasi yang membahas tentang konflik elit politik lokal kasus pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2003 sampai dengan 2008 yang merupakan disertasi dari Jayadi Nas, Universitas Indonesia tahun 2006. Penelitian ini berfokus pada konflik antar elit politik pada pasca Orde Baru yang memperebutkan pengaruh di tingkat lokal. Dalam konteks Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Sulawesi Selatan periode 2003-2008, penelitian ini menemukan berbagai pola konflik, baik yang bersifat kontinuitas maupun pergeseran pola konflik. Pertama, pola konflik yang bersifat kontinuitas adalah pola konflik yang bersifat ulangan dari pola konflik sebelumnya, yakni konflik antar elit politik lokal yang didasarkan pada kepentingan aliran politik dan kesukuan / wilayah. Konflik kepentingan antar aliran politik dan kesukuan wilayah adalah konflik yang kerap kali terjadi pada masa sebelumnya bahkan konflik yang didasarkan atas kepentingan suku sudah terjadi sejak zaman penjajahan.

Kedua, ditemukan pergeseran pola konflik, dari konflik yang bersifat vertikal (antara kelompok bangsawan dengan bukan bangsawan) berubah menjadi konflik horizontal (konflik antar kelompok kepentingan). Konflik kepentingan antara kelompok

bangsawan dengan masyarakat biasa yang selama ini dominan dalam setiap pemilihan dan pengangkatan seorang pemimpin di Sulawesi Selatan, secara perlahan tidak muncul lagi. Temuan tersebut menunjukkan bahwa seiring dengan perkembangan dan tuntutan perubahan zaman, pemilihan pemimpin: di Sulawesi Selatan seyogianya disesuaikan dengan nilai-nilai lokal dan nilai-nilai global. Konsep ini didasarkan atas pemikiran bahwa masyarakat Sulawesi Selatan dikenal teguh dalam menjaga dan menjunjung tinggi nilai-nilai budaya. Namun demikian tuntutan perubahan dan perkembangan zaman juga tidak dapat dinafikan.

Ketiga, penelitian ini juga menemukan bahwa konflik antar elit politik yang terjadi di tingkat lokal tidak sepenuhnya disebabkan oleh perbedaan, persaingan, dan pertentangan antar elit di tingkat lokal, tetapi juga dipengaruhi oleh sikap elit politik di tingkat pusat. Temuan tersebut menunjukkan bahwa konflik antar elit politik di tingkat lokal maupun pusat merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi. Meskipun elit politik di pusat memberikan kekuasaan kepada elit lokal maupun masyarakat untuk mengambil keputusan politik, tetapi elit politik di pusat masih tetap ingin berkuasa. Namun demikian, dalam kondisi tertentu elit politik lokal juga kerap kali mengambil keputusan sendiri dengan mengabaikan kebijakan elit politik pusat.

Apabila dibandingkan dengan disertasi ini, yang mana telah membahas dinasti politik sangat berpengaruh dalam demokrasi baik dalam tingkat pusat maupun daerah, dimana keduanya saling mempengaruhi dalam praktik demokrasi dan dalam sistem pemerintahan. Penelitian tersebut merupakan salah satu contoh spesifik terjadinya praktik dinasti politik yang terjadi karena adanya konflik kepentingan antara kelompok bangsawan dan kelompok masyarakat yang lambat laun semakin melepas praktik nepotisme sehingga lebih menerapkan nilai-nilai lokal yang dipengaruhi oleh perkembangan zaman.

Disertasi berikutnya yaitu mengenai konflik politik dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Bali tahun 2013 yang merupakan disertasi dari I Gede Wardana, Universitas Indonesia pada tahun 2016. Penelitian ini berfokus pada sistem pemerintahan yang dipengaruhi oleh adat Bali yang sejak dulu posisi Gubernur Bali selalu diduduki oleh kalangan puri sebagai bentuk tradisi mempertahankan keturunan raja-raja. Namun dalam dua periode terakhir, jabatan Gubernur Bali berasal dari kalangan non-puri yakni Jabawangsa dari wangsa atau Soroh Pasek sebagai hal yang tidak pernah diduga sebelumnya. Disertasi ini juga merupakan salah satu contoh spesifik dari penerapan dinasti politik dalam tingkat daerah yang pada akhirnya telah dipengaruhi oleh perkembangan zaman bahwa praktiknya lebih demokratis dan tidak dipengaruhi oleh budaya atau adat istiadat.

Disertasi lainnya yaitu mengenai politik hukum pemerintahan Soeharto tentang demokrasi politik di Indonesia yang merupakan disertasi dari Ramly Hutabarat, Universitas Indonesia pada tahun 2004. Penelitian ini berfokus pada rekayasa pemerintahan Soeharto mengenai demokrasi politik yang mulai tampak sejak tahun 1969 sampai seterusnya. Otoritarianisme merupakan produk hukum sebagai instrumen kekuasaan yang terus diterapkan seperti lahirnya lima Undang-Undang Politik yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Referendum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 Tentang Organisasi Kemasyarakatan. Peraturan perundang-undangan tersebut digunakan untuk menciptakan politik hukum dalam mengendalikan demokrasi politik.

Apabila dibandingkan dengan disertasi ini, yang mana merupakan suatu latar belakang terbentuknya penelitian ini karena praktik dinasti politik sangat merajalela pada masa Orde Baru. Sampai sekarang, belum ada penerapan dari peraturan yang benar-benar tegas mengatur mengenai dinasti politik atau mengenai susunan organisasi pemerintahan dan masyarakat sehingga perlu dikenakan sanksi atau pengawasan lebih lanjut mengenai praktik maupun pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat mendukung praktik demokrasi yang jujur dan aman di Republik Indonesia.

