

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

##### **2.1.1 Elite Politik Lokal Pasca Reformasi**

Pasca reformasi, dengan sistem pemerintahan demokrasi terbuka memberikan ruang kepada kaum elite politik lokal dalam pergulatan–perebutan kekuasaan di tingkat lokal (Ali Imran, 2008). Melanjutkan narasi tersebut, Tahir et al., (2017) bahwa kemunculan elite politik lokal sejalan dengan kelahiran liberalisasi politik pasca reformasi. Politik di era reformasi dan desentralisasi dalam kontestasi Pilkada kerap memunculkan aktor politik yang memiliki relasi dengan orde baru. Legitimasi ekonomi menjadikan elite semakin kuat berkuasa secara politik. Patronase politik diperoleh melalui ikatan primordial yang kuat. Dan kelonggaran desentralisasi digunakan untuk mempersiapkan keluarganya sebagai pewaris takhta kekuasaannya (Eka Suaib & La Husen Zuada, 2015). Pemerintahan masih dikendalikan oleh keluarga yang bergabung dengan politik dengan modal yang cukup dan strategi yang baik (Putri Oktaviani et al., 2018). Dalam proses kemenangan Gubernur dan Bupati pada pemilihan daerah diperoleh melalui politik uang dan politik transaksional (As’ad, 2017).

Kehadiran elite lokal untuk melakukan pengaruhnya kembali, tumbuh seiring dengan penerapan otonom daerah serta melemahnya peran partai politik dalam melakukan kaderisasi. Pada akhirnya, praktik pragmatisme sering dilakukan untuk mendukung kelompok elite yang melakukan pengaruhnya lewat klientelisme, kekuatan personal dan patrimonial. Dengan begitu, menyebabkan

terjadinya dinasti politik di tingkat lokal untuk melanggengkan kekuasaan demi mengontrol sura masyarakat dalam Pilkada (Winda Roselina Effendi, 2018). Maraknya dinasti politik mengakibatkan terjadinya kemiskinan. Tentunya, penduduk yang dikuasai oleh dinasti politik akan lebih miskin dari penduduk yang tidak dikuasai dinasti politik. Langgeng nya dinasti politik disebabkan karena: lemahnya kontrol masyarkat, rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, kompetensi birokrasi yang rendah, dan kuatnya budaya korup dalam pemerintahan (Sujarwoto,2015).

Dinasti politik terjadi karena beberapa faktor: pertama, perilaku politik individu terhadap ekonomi, politik , sejarah, psikologi, sosial, dan budaya. Kedua, politik electoral lokal tidak membatasi keterlibatan keluarga yang memiliki dominasi secara popularitas dan karismatik (Fitri, 2019). Dampak negatif yang di timbulkan dinasti politik dalam demokrasi, yaitu menghalangi partisi publik baik dalam pengambilan kebijakan maupun pengisi jabatan strategis (Asako, Matsubayashi, & Ueda, 2015). Di mana dalam pelaksanaan Pilkada yang tidak lain adalah dinasti politik yang memiliki jejaring yang kuat selalu berkuasa yang nantinya kekuasaan tersebut dilanjutkan oleh kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah. SeHINGA, berdampak tindakan korupsi yang dilakukan kepala daerah beserta kerabatnya.(Susanti, 2017). Kekuatan Dinasti Politik sangat bergantung pada aspek warisan modal: berupa warisan basis massa, warisan birokrasi dan warisan program unggulan (Zaldy Rusnaedy & Titin Purwaningsih, 2015).

Fenomena dinasti politik melalui kontrol elite (elite capture) atas sumber daya yang mestinya dapat memperbaiki kualitas hidup masyarakat. Namun, hal itu berbanding terbalik di mana kelompok yang kuat secara politik dan ekonomi, cenderung mengorbankan kelompok yang kurang berpengaruh. Dengan kata lain, ada bias desentralisasi, di mana beberapa orang kelompok sosial mendapat manfaat dari layanan publik dan yang lainnya tidak sama sekali tersentuh oleh pelayanan publik. Pola tersebut dapat didefinisikan oleh status kasta: kelompok sosial kasta atas dapat melakukan diskriminasi terhadap kelompok kasta rendah. Sejak reformasi desentralisasi, kontrol elite dan tangkapan elite terjadi melalui pengendalian jabatan demi memonopoli perencanaan dan pengelolaan proyek yang dipergunakan untuk memperkaya diri sendiri. Elite capture adalah sebuah fenomena yang dapat terjadi bahkan di mana tidak ada tampilan penangkapan kekuasaan atau korupsi. Karena itu kita dapat menyimpulkan bahwa tidak adanya lingkungan sosial, politik dan ekonomi yang memungkinkan juga dapat mendorong penangkapan elite yang tidak diinginkan. Tetapi pada saat yang sama, korupsi dan inefisiensi tampaknya menjadi bagian yang bersamaan dari masalah penangkapan elite (Dutta, 2009)

### **2.1.2 Menguatnya Dinasti Politik**

Transisi demokrasi pasca Orde baru memberikan ruang kepada aktor nasional maupun lokal untuk terlibat dalam kontestasi pemilihan di daerah. Pelaksanaan demokrasi yang cenderung kapitalis dan pragmatis mengakibatkan mahalnya biaya politik. Sehingga, melahirkan aktor-aktor politik dalam pemilihan kepala daerah yang notabenenya memiliki keamanan dari aspek modal (uang)

atau berlatar belakang sebagai pengusaha. Dengan demikian menciptakan pasar gelap dalam demokrasi, yakni kekuasaan diperoleh melalui transaksi jaringan patronase dan konsesi politik. Serta partai politik telah dikendalikan. Partai menjadi arena konspirasi antara rezim partai dan penguasa lokal (Herman & Uhaib, 2016). Akibatnya, desentralisasi yang di berikan sebagai efek reformasi menyisakan banyak masalah baru yang terus berlanjut, sebut saja misalnya, fenomena monism (dominasi politik keluarga) yang melahirkan kesenjangan (Firman, 2018).

Pengaruh kelompok elite di tingkat lokal menjadi cikal bakal lahirnya dinasti politik, tumbuh seiringan dengan proses demokratisasi yang di wujudkan dalam otonomi daerah. Di mana terdapat kecenderungan, praktik famili politik, kepala daerah untuk mewariskan kekuasaan kepada orang terdekat atau kerabatnya baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten dan Kota. Mahalnya biaya politik, serta macetnya fungsi kaderisasi partai mengakibatkan terjadinya pragmatisme dengan mengusung para elite tersebut dalam kontestasi Pilkada. Klientelisme, relasi patrimonial, dan kekuatan personal selalu diandalkan sebagai legitimasi dinasti politik (Djati, 2013). Munculnya politik kekerabatan ditandai dengan keterlibatan sanak saudara: istri, anak, dan kerabat petahana dalam kontestasi pemilihan kepala daerah dan pemilihan legislatif. Dinasti politik terjadi akibat adanya hasrat dari pihak petahana untuk mempertahankan kekuasaan di tingkat lokal dengan membentuk keluarga politik. Selanjutnya disebabkan karena adanya dukungan dari partai-partai besar kepada keluarga petahana sekalipun bukan dari kader partai politik (Purwaningsih, 2013). Hal itu, menjadi

paradoks dalam perubahan politik lokal, yakni pengaruh partai politik dalam mempertahankan ataupun monopoli atas pencalonan kepada daerah, sehingga elite lokal yang kaya dan berpengaruh secara politis memiliki dominasi yang kuat atas kompetisi pemilihan kepala daerah (Choi, 2019). Sebab, demokrasi electoral dan kebijakan desentralisasi adalah upaya untuk mendorong partisipasi publik lebih luas dalam kontestasi politik (Hadiz, 2007).

Familisme memiliki makna sebagai ketergantungan berdasarkan ikatan keluarga dan kekerabatan, dalam artian melibatkan sanak keluarga dalam rana politik. Patrimonial ataupun nepotisme yang merujuk pada dinasti politik merupakan salah satu varian politik familisme. Di mana, ada tiga varian familisme dalam konteks dinasti politik: pertama yaitu familisme, dimana dinasti politik terbentuk atas dasar keturunan keluarga dan hubungan pernikahan. Kedua quasi-familisme, yaitu dinasti politik tidak hanya berada pada keluarga inti, namun sudah memiliki keterhubungan dengan keluarga lainnya yang memiliki kedekatan dalam sistem kekerabatan, didasarkan atas sikap afeksi dan solidaritas anggota keluarga dalam kekuasaan. Ketiga yakni egoisme-familisme, dinasti politik pada aspek jabatan fungsionalisme yaitu mengutamakan keterlibatan keluarga diatas segalanya dari keterlibatan publik untuk mengisi jabatan strategis dan suksesi pemerintahan (Djati, 2013; Garzon, 2002; Park, 2009). Di sisi yang lain modalitas: modal ekonomi, sosial, kultural dan politik sangat diperlukan kandidat untuk memperoleh kemenangan pada arena politik (Marno Wance, 2018)

Famili politik erat kaitannya dengan kajian politik dinasti yaitu mengarah pada pemberian hak istimewa kepada keluarga dalam urusan pelayanan,

kebijakan, dan pengisian jabatan publik (baik pemilihan kepala daerah maupun legislatif). Istilah famili politik digunakan untuk menghindari bias dari makna politik dinasti yang melekat pada sistem monarki (Zaldy Rusnaedy & Titin Purwaningsih, 2015). Famili politik dapat terjadi dalam berbagai lingkungan, tidak hanya soal kedekatan keluarga tapi juga faktor kedekatan pribadi, politik, dan hubungan sosial lainnya yang mendukung terjadinya relasi familisme. Patron menjadi legitimasi yang kuat atas relasi familisme karena klien selalu berdampingan patron. Dengan demikian relasi famili politik bisa terjadi di mana pun dan dengan siapa pun (Azahra, 2019). Kepercayaan dan solidaritas merupakan hal yang diprioritaskan untuk pembentukan keluarga politik, sebab hal itu sangat menentukan eksistensinya dalam lingkaran kekuasaan. Pada prinsipnya familisme politik dalam praktik demokrasi lokal di dasarkan pada personalisme, klientelisme dan tribalisme (Fahrurrozi, 2017). Praktik familisme melalui dinasti politik telah tumbuh–menguat di berbagai daerah di Indonesia. Hal itu terjadi bukan hanya persoalan adanya orang kuat yang berkuasa di daerah, namun juga karena minimnya kontrol atas kekuasaan dan rendahnya kesadaran atau kurangnya pemahaman masyarakat tentang dunia politik (Fikri & Adytyas, 2018).

## **2.2 Kerangka Teori**

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan teori: Dinasti Politik, Elite Politik dan Klientalisme. Hal itu dilakukan untuk membantu memperkuat ketajaman analisis atas fenomena-fenomena, famili politik lokal Maluku Utara pasca reformasi yang mejadi objek dalam penelitian ini:

## **2.2.1 Konsep Otonomi Daerah, Pilkada, dan Modalitas**

### **Otonomi Daerah**

Pada tahun 1999, desentralisasi dirumuskan dan diperjuangkan melalui reformasi. Desentralisasi diyakini mampu menjadi jembatan percepatan kesejahteraan masyarakat, setelah runtuhnya rezim kekuasaan otoriter orde baru. Yakni, dalam aspek politik diharapkan dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam pengambilan ataupun pembuatan kebijakan. Dalam aspek ekonomi diharapkan dapat menjadi solusi kemiskinan melalui alokasi anggaran dari pusat ke daerah serta perbaikan pelaksanaan pemerintahan yang lebih baik (Sujarwoto, 2015:2). Dalam penjelasan Undang-undang nomor 23 tahun 2014, desentralisasi didefinisikan sebagai “Penyerahan Kekuasaan Pemerintahan oleh Pemerintahan Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.”

Dengan demikian, desentralisasi yang menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan Pusat yang ditetapkan dalam undang-undang. Proses desentralisasi yang berlangsung telah memberikan penyadaran tentang pentingnya kemandirian daerah yang bertumpu pada pemberdayaan potensi lokal. Otonomi daerah, diharapkan dapat merangsang terhadap upaya untuk menghilangkan praktik sentralistis yang sangat merugikan daerah dan penduduk lokal.

### **Pilkada Langsung**

Pilkada memiliki peran yang sangat urgent dalam pelaksanaan demokrasi lokal pasca reformasi. Hal itu tentu tidak lepas dari asas otonomi daerah. Karenanya, melalui momentum Pilkada, masyarakat di tingkat lokal dapat memilih wakil-wakilnya yang nantinya mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat lokal yang mencakup wilayah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Pilkada diberlakukan semenjak ditetapkannya Undang-undang no 32 Tahun 2004. Di mana pada masa awal, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Selanjutnya, Pilkada secara resmi dimasukkan kedalam pemilu sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum. Kemudian pembaharuan serta perbaikan sistem pemilu terus dilakukan dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011.

Sebagaimana diyakini oleh kebanyakan negara demokrasi, pemilu adalah salah satu syarat terwujudnya praktik demokrasi. Untuk itu, melalui pilkada masyarakat tidak hanya diberikan legitimasi untuk memilih pemimpin, namun juga di berikan ruang seluas-luasnya untuk terlibat sebagai calon Gubernur, Bupati/Walikota, maupun sebagai Anggota DPRD melalui pemalihan legislatif (Pileg).

### **Partai Politik**

Partai politik memiliki peran yang sangat penting dalam sebuah sistem demokrasi, partai politik mestinya menjadi jembatan untuk menegosiasikan kepentingan publik, menjadi penghubung antara masyarakat dengan negara. Partai politik juga memiliki peran untuk meningkatkan partisipasi masyarakat (Thomas Meyer, 2012). Tetapi hal itu aka dapat diwujudkan jika aktor-aktor partai politik

merupakan bentukan ataupun lahir dari basis akar rumput, sehingga kepentingan masyarakat dapat diperjuangkan dengan baik. Namun jika partai politik dikendalikan oleh kelompok pemodal yang sangat sarat dengan praktik oligarki, maka akan berdampak terhadap partisipasi masyarakat dalam proses demokrasi terutama dalam pelaksanaan Desentralisasi lewat otonomi daerah.

### **Modalitas**

Dengan adanya sistem pemerintahan yang terbuka memberikan kesempatan kepada khalayak luas untuk terlibat dalam Pilkada. Namun untuk memenangkan kontestasi Pilkada, modalitas yang dimiliki para kandidat sangat menentukan kemenangan. Pierre Bourdieu (1986), menjelaskan bahwa modalitas terdiri atas tiga bentuk, yakni: modal ekonomi, modal budaya, dan modal sosial.

#### a. Modal Sosial

Modal sosial sangat erat kaitannya dengan kepercayaan. Sebagaimana dalam penjelasan Robert Putnam (1993) bahwa modal sosial adalah *mutual trust* antara masyarakat dan terhadap pemimpinnya. Pierre Bourdieu (1970), berargumen bahwa modal sosial adalah dukungan kolektif yang memiliki hubungan ekonomi, budaya, maupun modal sosial.

#### b. Modal Budaya

Modal budaya berkaitan dengan kebiasaan, sikap, maupun perilaku yang diperoleh melalui lingkungan sosial, baik pendidikan formal maupun warisan keluarga.

#### c. Modal Politik

Modal politik diartikan sebagai legitimasi ataupun dukungan yang diberikan kepada kandidat melalui partai politik, jaringan politik, dan jabatan-jabatan politik.

d. Modal Ekonomi

Modal ekonomi berupa (Uang) sangat dibutuhkan untuk kelancaran aktivitas- aktivitas selama kompetisi Pilkada. Modal ekonomi dibutuhkan untuk berbagai kebutuhan baik teknis, strategi, maupun taktis.

Untuk itu, seorang kandidat untuk memenangkan kontestasi Pilkada langsung diharuskan memiliki modal sosial, modal budaya, modal politik, dan modal ekonomi (Badarudin & Purwaningsih, 2015:211-216).

### **2.2.2 Teori Dinasti Politik**

Politik dinasti diartikan sebagai upaya seorang penguasa atau pemimpin baik di tingkat presiden/gubernur/bupati/walikota yang telah habis masa jabatannya, untuk menempatkan keluarga sebagai calon pengganti atau penerus penguasa sebelumnya untuk periode berikutnya (Slamet Soemiarno, 2010:20). Dengan kata lain, politik dinasti mengarah kepada suatu proses regenerasi kekuasaan bagi kepentingan golongan tertentu (contohnya keluarga elite) yang bertujuan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan berdasarkan hubungan dara atau kekerabatan. Politik dinasti ini bahkan berkembang dalam dimensi yang lebih alami, dalam bentuk upaya mendorong sanak keluarga elite-elite incumbent untuk terus menerus memegang kekuasaan di pemerintahan yang telah diwariskan oleh pendahulu mereka, melalui persiapan putra-putri dari

penguasa yang bersangkutan kedalam sebuah system pendidikan dan *recruitment* politik secara dini.

Politik dinasti adalah sistem reproduksi kekuasaan primitif yang mengandalkan hubungan darah dan keturunan dari segelintir orang (E. Clubok, N. Wilensky & F. Berghorn, 1996:1035). Di dalam dinasti politik peran publik kurang dipertimbangkan. Politik dinasti merusak sistem demokrasi karena sistem ini berusaha mengekalkan kekuasaan di kalangan kelompok atau dinastinya sendiri. Dinasti merupakan musuh demokrasi dalam arti yang substansial.

### **Elite Politik**

Untuk menjelaskan peran elite di era modern, dapat dilihat dari proses sosial yaitu melalui proses pertumbuhan penduduk, pertumbuhan spesialis jabatan, pertumbuhan organisasi formal/birokrasi, dan perkembangan keragaman moral. Dengan demikian kaum elite menjadi sangat beragam dan bersifat otonom. Kaum elite mendapatkan pengakuan dalam proses sosial melalui pengaruh simbolik untuk mendapatkan kesan dalam masyarakat umum. Menurut Keller bahwa elit pada awalnya digunakan untuk menjelaskan perbedaan kaum minoritas yang diangkat untuk melayani kepentingan kaum mayoritas secara kolektif. Senada dengan hal itu Pareto Mosca menjelaskan bahwa dalam kehidupan sosial masyarakat selalu ada kelas yang memerintah dengan jumlah yang kecil serta menguasai semua fungsi politik, monopoli kekuasaan, dan memperoleh keuntungan dengan kekuasaan yang dimiliki. Dan adanya kelas yang jumlahnya lebih besar, namun diatur-dikontrol oleh kelas yang memerintah. Untuk itu, dalam teori elite menegaskan setiap masyarakat terbagi dalam dua kategori yakni:

Pertama, kelompok kecil manusia yang memiliki kemampuan, keahlian, dan kelebihan sehingga dapat menduduki posisi untuk memerintah. Kedua, kelompok manusia dengan jumlah besar yang menerima takdirnya untuk diperintah (Bai rahmat, 2014)

Dari penjelasan diatas, maka Elite Politik dapat dikatakan sebagai kelompok kecil manusia dalam kehidupan masyarakat yang memegang kekuasaan, pengaruh secara simbolik untuk mengontrol dan memberikan perintah kepada masyarakat luas yang diperintah.

### **Patronase dan Klientalisme**

Patronasi dalam aktivitas politik dapat dilihat sebagai sebuah proses bagaimana kekuasaan itu diperoleh dan dipergunakan. Dalam hal ini, yaitu bagaimana aktor politik pengaruh terhadap masyarakat melalui sebuah relasi sosial yang dominan. Melanjutkan narasi di atas, Edward Aspinall & Ward Berenschot (2019:35) berpandangan bahwa klientalisme merujuk pada suatu jenis pertukaran yang khas, sedangkan patronase merujuk pada apa yang dipertukarkan.

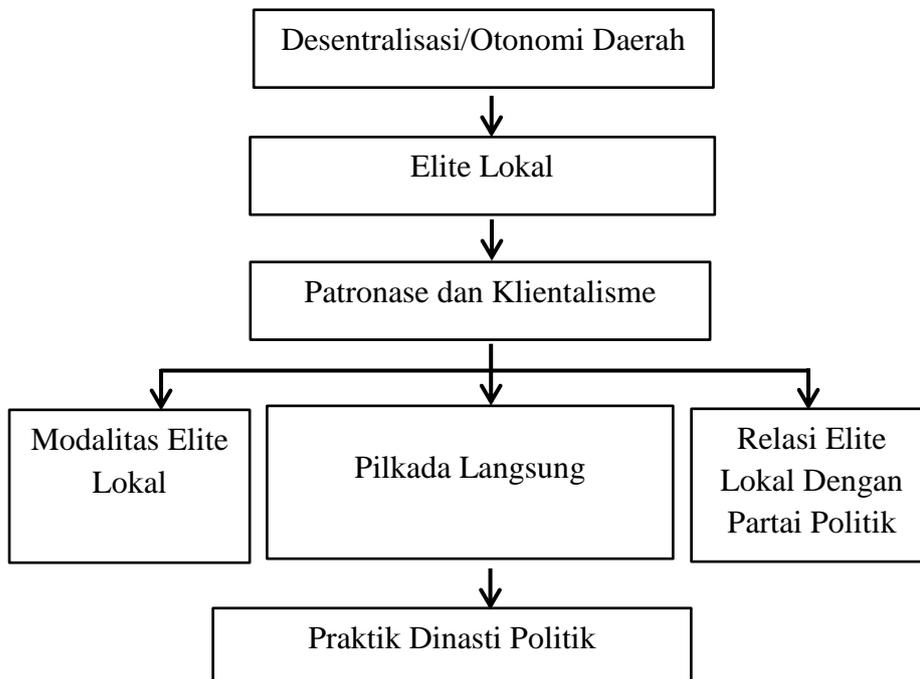
Sebagaimana dalam pandangan James C. Scott (2009), patronase dipahami sebagai sebuah relasi dua arah, dimana terdapat dominasi yang dimiliki seseorang melalui status ekonomi yang lebih tinggi atau disebut “patron” untuk melakukan pengaruh dan perlindungan kepada pihak lain yang memiliki status ekonomi lebih rendah atau disebut dengan “klien”. Klien dalam arti ini, adalah seseorang yang telah memasuki hubungan yang tidak seimbang dimana dia tidak dapat membalas sepenuhnya.

Di mana dalam patronase politik, pola hubungan kedua entitas yang ada lebih berwatak dualistic dibandingkan dualisme dan lebih mencerminkan sebuah pertukaran politik timbal balik asimetris. Sebuah hubungan yang ditandai oleh pemberian sumber daya ekonomi dan politik dari sang patron yang biasanya memiliki kekuasaan yang bersifat personal dan adanya pamrih loyalitas dan dukungan politik dari sang penerima. Pola pertukaran politik inilah yang dikenal sebagai bentuk klientalisme dalam ranah politik. Klientalisme merupakan aktivitas distribusi keuntungan yang dimiliki oleh individu atau kelompok yang teridentifikasi secara jelas yang akan ditukarkan dengan dukungan politik dari penerimanya (Hanif, 2009).

### **2.3 Kerangka Pikir**

Untuk memudahkan dalam penelitian maka dibuatlah kerangka pikir sebagaimana terlihat pada gambar berikut in:

**Gambar 2.3 Kerangka Pikir**



*Diolah oleh, Penulis 2019*

#### **2.4 Definisi Konseptual**

Definisi Konseptual adalah penggambaran secara umum tentang konsep yang berkaitan dengan objek yang diteliti diantaranya berikut ini:

1. Politik secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sebuah proses dalam membangun tatanan sosial ataupun politik.
2. Elite Politik dapat dikatakan sebagai kelompok kecil manusia dalam kehidupan masyarakat yang memegang kekuasaan, pengaruh secara simbolik untuk mengontrol dan memberikan perintah kepada masyarakat luas yang diperintah.
3. Politik dinasti adalah sistem reproduksi kekuasaan primitif yang mengandalkan hubungan darah dan keturunan dari segelintir orang.

4. Patronase dalam aktivitas politik dapat dilihat sebagai sebuah proses bagaimana kekuasaan itu diperoleh dan dipergunakan. Dalam hal ini, yaitu bagaimana aktor politik pengaruh terhadap masyarakat melalui sebuah relasi sosial yang dominan

## 2.5 Definisi Operasional

Berdasarkan penjabaran diatas, indikator dalam dipakai untuk mengeksplorasi Praktik Famili Politik Provinsi Maluku Utara sebagaimana pada tabel berikut ini:

**Tabel 2.5 Definisi Operasional**

<b>Variabel</b>	<b>Indikator</b>
Praktik Famili Politik Maluku Utara: Abdul Gani Kasuba dan Adhmad Hidayat Mus.	1. Praktik Dinasti Politik 2. Relasi Dinasti Politik dengan Parpol 3. Modalitas Dinasti Politik