

**REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN KEPALA DAERAH GUNA
MEMBATASI DINASTI POLITIK**



OLEH :

NAMA MAHASISWA : OKKY ALIFKA NURMAGULITA, S.H

NO. POKOK MAHASISWA : 19912030

BIDANG KAJIAN UTAMA : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2022

**REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN KEPALA DAERAH GUNA
MEMBATASI DINASTI POLITIK**



OLEH :

NAMA MAHASISWA : OKKY ALIFKA NURMAGULITA, S.H

NO. POKOK MAHASISWA : 19912030

BIDANG KAJIAN UTAMA : HTN/HAN

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2022



**REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN KEPALA DAERAH
GUNA MEMBATASI DINASTI POLITIK**

Oleh :

Nama Mahasiswa : **Okky Alifka Nurmagulita, S.H**
No. Pokok Mahasiswa : **19912030**
Bidang Kajian Utama : **HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Studi Magister Ilmu
Hukum**

Pembimbing,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 2 Juni 2022

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN KEPALA DAERAH
GUNA MEMBATASI DINASTI POLITIK**

Oleh:

Nama Mahasiswa : **Okky Alifka Nurmagulita, S.H**
No. Pokok Mahasiswa : **19912030**
Bidang Kajian Utama : **HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS dengan nilai A pada Jumat, 24 Juni 2022
Program Magister (S-2)
Ilmu Hukum**

Pembimbing I

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 18 Juli 2022

Pembimbing II

Dr. H. Saifudin, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 18 Juli 2022

Anggota Penguji

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. Yogyakarta, 20 Juli 2022

Mengetahui

**Ketua Program Studi Program
Magister Ilmu Hukum Fakultas
Hukum Universitas Islam Indonesia**



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

MOTTO

Tumbuhlah jiwa penuh kasih.

Menjadi tulus, mandiri, pekerja keras dan terpelajar adalah baik.

*Tetaplah hidup dengan kebaikan dan penuh pertolongan
untuk akhir yang lapang, yang hanya ada cinta di dalamnya.*

Allah selalu ada dan selalu sesuai prasangka hamba-Nya.

“... Fa inna ma'al-'usri yusrā, inna ma'al-'usri yusrā.

Fa iżā faragta fanṣab, wa ilā rabbika fargab.”

(QS. Al Insyirah 94: 5-8)

المعهد الإسلامي
الاستدرا الأندلسي

HALAMAN PERSEMBAHAN

Karya sederhana ini adalah salah satu bentuk syukur penulis atas segala rejeki berupa waktu, kekuatan, kasih sayang, orang-orang baik, dan ilmu yang diberikan oleh Allah SWT.

Karya ini penulis persembahkan untuk :

Diri sendiri, ruh dan jiwa

Ibuk, Sri Gunik,

Orang tua satu-satunya yang menghidupi dengan doa dan segala daya.

Mbah Kung Sumakun, Mbah Yi Susriyanti, dan Kakung Djuwinto,

yang menyayangi tanpa jeda.

Adik, Citra Anggun Damai Maharani dan Hening Satiti Wikan Mitayani,

Bulik, Rida Setyarini,

saudara sekaligus teman selamanya.

serta seluruh orang baik dengan segenap ketulusannya,

energi positif yang senantiasa menjadi peneh,

Seluruh almamater penulis,

Tanah Air, Indonesia Raya,

dan semesta.

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH TESIS
MAHASISWA PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya:

Nama : **Okky Alifka Nurmagulita, S.H**

No. Mahasiswa : **19912030**

Adalah benar-benar Mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul: **REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN KEPALA DAERAH GUNA MEMBATASI DINASTI POLITIK**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar asli karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur penjiplakan karya ilmiah (*plagiarisme*);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-keentingan yang bersifat akademik dan perkembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan nomor 2), saya sanggup menerima sanksi baik administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.



Yogyakarta, Juni 2022

Okky Alifka Nurmagulita
Okky Alifka Nurmagulita, S.H

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillahirrobbil'alamin, segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq, serta hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis berjudul **“Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Kepala Daerah Guna Membatasi Dinasti Politik”**. Sholawat dan salam senantiasa tercurah kepada Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah membawa kita dari zaman kegelapan ke zaman penuh cahaya seperti saat ini.

Segala upaya untuk menjadikan karya ini selesai dengan baik telah penulis lakukan. Semoga tesis ini menjadi manfaat bagi seluruh pembaca. Penyelesaian tesis ini tidak luput dari segala doa, dukungan, dan kekuatan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menghaturkan terimakasih dengan setulus hati kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
3. Bapak Drs. Agus Triyanta M.A., M.H., Ph.D., selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, sosok Guru, Ibu, sekaligus Dosen Pembimbing yang telah memberikan arahan, masukan, dan doa restu dalam proses penyusunan tesis ini
5. Segenap Bapak dan Ibu Staf Pengajar/Dosen yang telah memberikan teladan dan membekali serta membimbing penulis untuk memperoleh ilmu yang bermanfaat sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
6. Seluruh Bapak dan Ibu Tenaga Fungsional Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang senantiasa

memberikan pendampingan dan bantuan selama penulis menempuh pendidikan Program Studi Hukum Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia

7. Ibu Sri Gunik yang senantiasa menyayangi, mendoakan, serta merawat penulis dengan segala kerja keras dan dukungan terbaik agar segala cita-cita putrinya mencapai keberhasilan. Adik Citra Anggun Damai Maharani dan Hening Satiti Wikan Mitayani yang hadir sebagai pelajaran tentang kemandirian dan kekuatan. Mbah Kung Sumakun, Mbah Yi Susriyanti, dan Kakung Djuwinto yang selalu menyayangi penulis. Bulik Rida Setyarini serta seluruh keluarga dan saudara di Blora.
8. Farahdiba Balqis, sahabat yang selalu berada di sisi penulis hingga karya tulis ini terselesaikan
9. Na Jaemin, jiwa indah dalam separuh hidup penulis
10. Sahabat-sahabat penulis, Ika Kurniawati, Muflikhatul Amalia, Sulava Sururi Ramadhani, Ane Herna, Khoerotun Ni'mah, Tika Agustina, Achmad Kurniawan, Muhammad Furqon, serta sahabat-sahabat penulis dari Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat disebutkan satu per satu.
11. Keluarga Besar Komunitas Pemerhati Konstitusi (KPK) FSH UIN Sunan Kalijaga, masih begitu banyak ucapan terimakasih yang ingin penulis sampaikan atas segala ilmu, inspirasi, dan pengalaman. KPK akan selalu menjadi kenangan terbaik sebagai komunitas yang telah merawat sayap penulis di bidang hukum dan konstitusi.
12. Keluarga Besar Pusat Studi dan Konsultasi Hukum (PSKH) FSH UIN Sunan Kalijaga serta Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Magister Hukum (HMMH) FH UII masa bhakti 2020-2021 yang menjadi tempat belajar sabar dan tulus ikhlas mengabdikan pada fakultas serta universitas.
13. Seluruh orang baik dari berbagai daerah dan negara yang senantiasa mengelilingi Jaeminnesia dan Jenonesia dengan energi positif, termasuk

Bapak dan Ibu pengurus serta adik-adik di seluruh Yayasan yang pernah dan akan penulis tuju sebagai muara aliran kasih sayang.

Semoga segala wujud kebaikan yang telah diberikan selalu menjadi amal ibadah dan mendapatkan balasan terindah dari Allah SWT. Penulis menyadari akan keterbatasan dan kekurangan dalam penyusunan karya ilmiah ini, maka kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya ini dapat memberikan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan bermanfaat bagi pembaca. *Aamiin ya Rabbal 'Alamin.*

Yogyakarta, 11 Juni 2022

Okky Alifka Nurmagulita, S.H

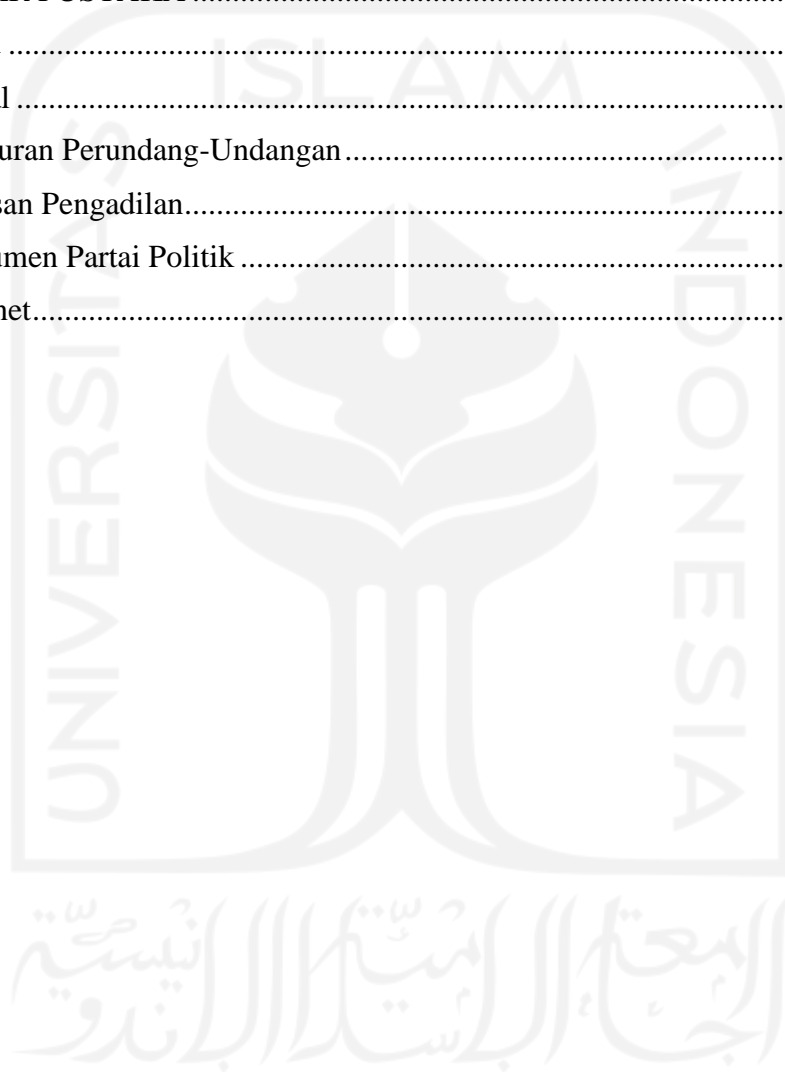
19912030

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
الجامعة الإسلامية
الاستد بالاندية

DAFTAR ISI

SAMPUL DEPAN	1
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
ABSTRAK.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian.....	8
F. Definisi Operasional.....	10
G. Kerangka Teori atau Doktrin	11
H. Metode Penelitian.....	21
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, OTONOMI DAERAH, DAN POLITIK HUKUM	25
A. Demokrasi	25
B. Otonomi Daerah.....	45
C. Politik Hukum.....	59
BAB III GAGASAN REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN KEPALA DAERAH GUNA MEMBATASI DINASTI POLITIK	71
A. Urgensi Gagasan Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Kepala Daerah.....	71
B. Pengaruh Rekrutmen Kepala Daerah oleh Partai Politik terhadap Dinasti Politik	86

C. Konsep Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Kepala Daerah guna Membatasi Dinasti Politik	98
BAB IV PENUTUP	105
A. Kesimpulan	105
B. Saran.....	106
DAFTAR PUSTAKA	108
Buku	108
Jurnal	109
Peraturan Perundang-Undangan.....	110
Putusan Pengadilan.....	110
Dokumen Partai Politik	111
Internet.....	111



DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 : Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada Pilkada 2017 yang memiliki Ikatan Keluarga

Tabel 3.2 : Perubahan Aturan Syarat Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Tabel 3.3 : Model Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik



ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh problematika pemilihan kepala daerah yang berdampak pada pelaksanaan dan penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Penelitian ini berfokus pada rekrutmen kepala daerah yang mempengaruhi maraknya dinasti politik. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah mengetahui dan menganalisis urgensi reformulasi pengaturan rekrutmen kepala daerah guna membatasi dinasti politik dan memberikan gagasan konsep pengaturan ideal tentang hal tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Upaya pembatasan yang dapat dilakukan untuk membatasi dinasti politik melalui proses rekrutmen oleh partai adalah dengan pemberian jeda waktu untuk maju dalam pilkada terhadap calon yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana maupun pejabat pemerintahan lainnya melalui AD/ART masing-masing partai serta revisi UU Partai politik dengan menambahkan ayat baru tentang pemilihan pendahuluan oleh anggota partai. Selain itu, pengembangan pendidikan politik bagi rakyat juga penting untuk dilakukan agar rakyat lebih cerdas dan bijak dalam memilih calon Kepala Daerah sebab kemauan politik rakyat mempengaruhi hasil pemilihan yang muaranya akan menentukan jalannya pemerintahan.

Kata Kunci: Reformulasi, Rekrutmen, Kepala Daerah, Dinasti Politik

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang sistem ketatanegaraannya menganut prinsip demokrasi. Hal tersebut termaktub dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Prinsip demokrasi menurut asal katanya memiliki arti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*.¹ Salah satu elemen penting dalam demokrasi adalah Pemilihan Umum (selanjutnya disebut pemilu). Menurut Affan Gaffar, demokrasi sebagai gagasan politik berarti mengandung adanya rotasi kekuasaan dan Pemilu yang dilakukan secara teratur dan damai dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih.²

Menurut Jimly Asshidiqie terdapat 4 tujuan dalam penyelenggaraan pemilu yaitu:³ (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan

¹ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT.Gramedia, 1996), hlm. 50

² Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 15

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo, 2009), hlm. 418-419.

prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak asasi warga negara.

Prinsip demokrasi di Indonesia pun disertai dengan prinsip otonomi dan desentralisasi sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945. Prinsip otonomi dan desentralisasi menghendaki adanya penyerahan sebagian wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal.⁴ Penerapan prinsip tersebut di negara Indonesia diwujudkan dengan penyelenggaraan pemilihan umum di daerah untuk menentukan pengisian jabatan politik yang meliputi pemilihan perwakilan rakyat di parlemen daerah dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Pilkada merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan pemerintahan daerah yang menjadi bagian integral dari kemauan politik pemerintah pusat. Pilkada juga disebut sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Namun, dalam praktik penyelenggaraannya masih terdapat problematika yang belum terselesaikan secara tuntas. Problematika tersebut antara lain adalah masih maraknya kasus *money politic* dalam Pilkada, mengalirnya politik dinasti, serta kasus korupsi yang menjerat banyak kepala daerah terpilih.

Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) per Oktober 2020 menunjukkan bahwa tidak kurang dari 143 kepala daerah, terdiri atas 21 gubernur serta 122 bupati dan walikota yang telah didakwa oleh KPK

⁴ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2010), hlm. 33

dalam kasus korupsi.⁵ Di samping itu, langgengnya dinasti politik di Indonesia juga menambah jumlah kasus korupsi di daerah. Berdasarkan data *Indonesia Corruption Watch* sampai Januari 2017, paling tidak ada enam kepala daerah pelaku korupsi yang diketahui berkaitan dengan dinasti politik di daerahnya, yaitu Ratu Atut Chossiyah (Gubernur Banten 2007-2017) korupsi pengadaan alat kesehatan dan suap sengketa pilkada Kabupaten Lebak, Atty Suharti (Walikota Cimahi 2012-2017) suap proyek pembangunan Pasar Atas Baru Cimahi, Sri Hartini (Bupati Klaten 2016-2021) suap dalam promosi jabatan PNS, Yan Anton Ferdian (Bupati Banyuasin 2013-2018) suap proyek pengadaan di Dinas Pendidikan, Syaukani Hasan Rais (Bupati Kutai Kertanegara 1999-2010) korupsi pembangunan Bandara Samarinda, dan Fuad Amin (Bupati Bangkalan 2003-2012) suap jual beli gas alam untuk pembangkit listrik serta melakukan pencucian uang atas harta yang diduga dari hasil korupsi.⁶

Hal tersebut menunjukkan adanya gejala tidak kondusif dalam proses pembangunan demokrasi di daerah. Bahkan secara tidak langsung permasalahan ini telah menciderai tujuan lahirnya otonomi daerah yakni meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta meningkatkan daya saing daerah. Menurut penyusun, peristiwa Pilkada maupun kasus yang menjerat para kepala daerah di Indonesia dipengaruhi oleh buruknya sistem rekrutmen

⁵<https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1923-ketua-kpk-pastikan-penyelidikan-korupsi-kepala-daerah-tetap-jalan> diakses pada 31 Januari 2021

⁶<https://www.antikorupsi.org/id/article/depth-analysis-dinasti-politik-melanggengkan-korupsi> diakses pada 01 Januari 2021

kepemimpinan politik di daerah, lemahnya peraturan-peraturan hukum yang mengatur tentang hal tersebut, serta implementasinya di lapangan. Peraturan hukum yang dimaksud tidak hanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pilkada, namun juga Undang-Undang tentang Partai Politik.

Menurut Miriam Budiardjo, fungsi dari partai politik antara lain adalah sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi, sarana pengatur konflik, dan sarana rekrutmen politik.⁷ Partai Politik memiliki posisi strategis dalam fungsi rekrutmen. Pemilihan kepala daerah sejak tahun 2005 diikuti oleh pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Bahkan hampir seluruh jabatan publik di lembaga eksekutif dan legislatif ditentukan oleh proses rekrutmen politik yang dilakukan oleh partai politik.⁸

Keterlibatan partai politik dalam penyelenggaraan pemilihan umum merupakan wujud dari partisipasi politik, melalui partai politik kader politik yang potensial dapat dipilih dan menjadi mandataris rakyat. Keberadaan partai politik di sebuah negara demokrasi adalah salah satu syarat penting dalam rangka menjamin terlaksananya hak politik warga untuk berserikat, berkumpul dan mengemukakan pendapat. Partai politik memiliki kedudukan dan peran penting dalam sistem demokrasi. Bahkan

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *Op.Cit.*, hlm.405-409.

⁸ Syamsuddin Harris, dkk, *Panduan Rekrutmen Kaderisasi Partai Politik Ideal di Indonesia*, (Jakarta: KPK dan LIPI, 2016), hlm. 39

menurut Schattscheider, “*political parties create democracy*”, yang berarti partai politik lah yang membentuk demokrasi, bukan sebaliknya.⁹

Saat ini tata kelola partai politik di Indonesia masih belum tertata secara modern, justru dapat dikatakan masih cenderung tradisional dan personal. Hal ini dapat kita lihat dari rekrutmen kepemimpinan politik yang didominasi oleh orang-orang yang memiliki kekuatan di partai, termasuk didalamnya faktor keluarga. Pun, pengisian jabatan strategis di tubuh partai juga tidak terlepas dari pengaruh personifikasi, pengusaha, dan hubungan keluarga atau kekerabatan.

Padahal sebagai organisasi modern, partai politik dituntut untuk mengembangkan etika berpartai secara modern yang meliputi etika kepemimpinan demokratis dan kolegial, etika berorganisasi atas dasar distribusi kekuasaan yang terdiferensiasi, dan etika pertanggungjawab secara publik yang semuanya dilembagakan melalui mekanisme internal partai yang disepakati bersama. Pelembagaan etika berpartai diharapkan menjadi wadah pendidikan politik dan pembentukan kepemimpinan serta menjadi basis sekaligus fondasi bagi pelembagaan demokrasi kearah yang lebih substansial.¹⁰

Salah satu Putusan Mahkamah Konstitusi yang secara tidak langsung mempengaruhi maraknya politik dinasti, yakni Putusan MK No.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), hlm. 708-709.

¹⁰ Irvin S.T Sihombing, “Reformulasi Demokrasi Internal Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokratis yang Hakiki”, *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, Yayasan Perludem, hlm. 26.

33/PUU-XIII/2015. Putusan ini menguji Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pengganti Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada). MK melalui putusannya menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r UU Pilkada beserta penjelasannya mengenai persyaratan calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana bertentangan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. MK menganggap pasal tersebut melanggar hak konstitusional warga negara untuk memperoleh hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan serta kebebasan setiap orang dari tindakan diskriminatif. Hal tersebut didasarkan pada UUD 1945 yang menjamin hak konstitusional bagi seluruh warga negara atas hak untuk dipilih. Atas dasar pertimbangan itu, maka materi muatan dalam Pasal 7 huruf r UU Pilkada dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan karena itu batal demi hukum.¹¹

Menurut Bahrul Ilmi Yakup, *ratio decidendi* putusan MK terlalu sumir apabila dipahami berdasarkan interpretasi validitas norma hukum serta landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis suatu undang-undang. Pasal 7 huruf r UU Pilkada beserta penjelasannya memiliki landasan filosofis yang berupa instrument normatif yang lahir karena respon publik atas ketidakadilan dalam praktik pencalonan kerabat petahana dalam pilkada.¹²

¹¹Lihat Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015

¹² Shanti Dwi Kartika, "Putusan MK Melegalkan Politik Dinasti dalam UU Pilkada", Jurnal Info Singkat Hukum Vol. VII, No. 14/II/P3DI/Juli2015, hlm. 2

Berdasarkan uraian di atas, penyusun berpendapat bahwa hal tersebut sangat penting untuk dikaji secara komprehensif dengan mengevaluasi proses rekrutmen calon kepala daerah dan proses Pilkada untuk menyeimbangkan antara *electoral laws* dan *electoral processes*. Oleh karena itu, dalam penelitian ini penyusun tertarik untuk mengkaji dan menganalisis mengenai **“Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Kepala Daerah Guna Membatasi Dinasti Politik”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka peneliti menarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa urgensi reformulasi pengaturan rekrutmen kepala daerah dalam rangka membatasi dinasti politik?
2. Bagaimana konsep atau reformulasi pengaturan rekrutmen kepala daerah guna membatasi dinasti politik?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi reformulasi pengaturan rekrutmen kepala daerah dalam rangka membatasi dinasti politik.
- b. Untuk memberikan gagasan konsep pengaturan ideal tentang rekrutmen kepala daerah guna membatasi dinasti politik

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, manfaat yang hendak dicapai dapat dipetakan menjadi dua aspek, yaitu:

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna serta bermanfaat bagi pengembangan keilmuan yakni ilmu hukum tata negara pada umumnya, dan lebih khusus mengenai pembaharuan hukum (regulasi) yang terkait rekrutmen kepala daerah
- b. Secara praktis, dapat digunakan menjadi pertimbangan bagi pengambilan kebijakan regulasi di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan mengenai rekrutmen kepala daerah serta hal lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

E. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian

Setelah dilakukan penelusuran terkait tema mengenai *“Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Kepala Daerah Guna Membatasi Dinasti Politik”* ditemukan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan dengan penelitian yang disusun lakukan. Untuk membuktikan orisinalitas penelitian bahwa judul penelitian ini belum pernah dijadikan objek penelitian sebelumnya oleh peneliti yang lain, maka penyusun akan menguraikan perbedaan penelitian ini dengan penelitian lain yang pernah dilakukan.

Pertama, tesis Muhammad Aziz Hakim yang berjudul *“Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia pada Era Reformasi”*. Penelitian tersebut membahas mengenai pembentukan peraturan

perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan umum, dengan fokus pembahasan pada penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan sistem pemilu di era reformasi serta implementasinya.¹³ Dalam penelitian tersebut hanya membahas politik hukum sistem pemilihan umum dan tidak menyentuh terkait pemilihan umum yang berfokus pada pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) dan proses rekrutmen politik yang mempengaruhi kualitas para kepala daerah.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Novia Handayani berjudul “*Politik Dinasti di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia Berdasarkan Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015*”. Penelitian tersebut membahas tentang Putusan MK yang menghapuskan salah satu pasal UU Pilkada yang memuat upaya pencegahan dinasti politik. Penelitian tersebut menganalisis tentang Putusan MK dengan tinjauan hak asasi manusia (HAM) karena notabene putusan tersebut menyatakan pasal terkait bertentangan dengan ketentuan-ketentuan pasal tentang hak asasi manusia dalam UUD 1945.¹⁴ Dalam penelitian tersebut tidak membahas mengenai rekrutmen politik oleh partai politik dan tidak menjelaskan bagaimana mekanisme reformulasi pengaturan rekrutmen kepala daerah untuk meminimalisir terjadinya dinasti politik.

¹³ Muhammad Aziz Hakim, “*Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Pada Era Reformasi*”, Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012

¹⁴ Novia Handayani, “*Politik Dinasti di Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia Berdasarkan Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015*”, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 2019

Ketiga, penelitian karya Adlina Adelia yang dimuat dalam *Journal of Islamic Law Studies* dengan judul “*Implikasi Sistemik dari Rekrutmen Kepala Daerah oleh Partai Politik*”. Jurnal tersebut membahas tentang implikasi-implikasi dari rekrutmen kepala daerah oleh partai politik dan pada kesimpulannya peneliti menyarankan sistem meritokrasi.¹⁵ Penelitian tersebut tidak membahas mengenai konsep serta mekanisme reformulasi pengaturan rekrutmen kepala daerah.

Dalam hal ini terdapat perbedaan tegas antara 3 (tiga) penelitian di atas dengan penelitian tesis ini. Perbedaan paling kentara adalah pada metode dan objek dari penelitian. Meskipun sama-sama meneliti mengenai Pilkada dan Rekrutmen Politik di Daerah, tetapi penyusun lebih menekankan pada mekanisme reformulasi regulasi (undang-undang) yang dapat diupayakan guna membatasi dinasti politik.

F. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini ada beberapa kata kunci yang menurut penulis perlu untuk dipaparkan sebagai batasan-batasan dalam konsep penelitian tesis ini, yaitu sebagai berikut :

1. Reformulasi berasal dari kata formulasi. Dalam KBBI definisi “formulasi” adalah perumusan. Kemudian jika dibentuk menjadi kata kerja “memformulasikan” bermakna merumuskan atau menyusun dalam bentuk yang tepat.¹⁶ Sehingga “reformulasi”

¹⁵ Adlina Adelia, “Implikasi Sistemik dari Rekrutmen Kepala Daerah oleh Partai Politik”, *Journal of Islamic Law Studies*, Vol. 4 No. 1 Juni 2020

¹⁶ <https://kbbi.web.id/formulasi> diakses pada 3 Februari 2021

berarti memformat, menyusun, atau merumuskan ulang terhadap keadaan (atau apapun) yang ada dalam bentuk yang lebih tepat atau ideal.

2. Rekrutmen politik dapat diartikan sebagai proses penentuan orang-orang yang akan menjalankan fungsi sistem politik suatu negara melalui lembaga politik yang tersedia. Kualitas suatu rekrutmen politik dapat terlihat dari bagaimana pola dan mekanisme yang digunakan dalam proses rekrutmen tersebut. Adapun tiga pertimbangan yang perlu diperhatikan dalam sebuah proses rekrutmen politik, yaitu:

- (1) indikator yang sensitif dalam melihat nilai-nilai dan distribusi pengaruh politik dalam masyarakat;
- (2) pola-pola rekrutmen politik menjadi bahan refleksi bagi masyarakat;
- (3) pola-pola rekrutmen politik menjadi indikator penting untuk melihat pembangunan dan perubahan dalam masyarakat.¹⁷

Dalam penelitian ini akan berfokus pada rekrutmen kepemimpinan politik di daerah dan fokus pada rekrutmen politik para calon kepala daerah.

G. Kerangka Teori atau Doktrin

1. Demokrasi

Secara etimologis, “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*cratein*” yang berarti kekuasaan atau

¹⁷ Komarudin Sahid, *Memahami Sosiologi Politik*. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2015), hlm. 128

kedaulatan. Jadi “*demos, cratein*” atau “*democratos*” adalah keputusan rakyat, pemerintahan rakyat, rakyat berkuasa, dan kekuasaan oleh rakyat atau *government by the people*.¹⁸

Menurut Juan J. Linz, demokrasi merupakan persaingan terbuka untuk mendapatkan hak menguasai pemerintahan. Pada gilirannya, demokrasi menuntut diselenggarakannya pemilu yang bebas dan bersifat kompetitif yang hasilnya dapat menentukan orang-orang yang memerintah (pemerintah). Menurutnya, demokratisasi lebih luas daripada sekadar liberalisasi dan lebih bersifat politis.¹⁹

Demokrasi memiliki arti penting bagi masyarakat sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.²⁰ Sehingga negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang

¹⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op.Cit.*, hlm. 50.

¹⁹ Juan J. Linz, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar dari Kekliruan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 26-27

²⁰ Delia Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hlm. 207 yang dikutip dalam Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 8

dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.²¹

Menurut Mahfud MD, telaah tentang hubungan antara peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah demokrasi. Hal tersebut dikarenakan hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai dasarnya yang fundamental. Di samping itu, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.²²

Suatu sistem politik yang demokratis menurut Huntington adalah ketika para pembuat keputusan yang secara kolektif mayoritas dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, berkala, dan dalam sistem yang membuat mereka bersaing untuk memperoleh suara dan hampir semua penduduk dewasa berhak memberikan suara.²³ Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, sistem demokrasi harus menjamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.²⁴

²¹ Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, dalam PRISMA No. 8 LP3ES, Jakarta, 1984 yang dikutip dalam Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Loc.Cit.

²² *Ibid.*, hlm. 5.

²³ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 2001), hlm. 5-6

²⁴ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 115-116

Menurut Mahfud MD, demokratis atau tidaknya sebuah sistem politik juga berpengaruh pada pembentukan produk hukum dan proses penegakkannya. Sistem politik yang demokratis akan cenderung menciptakan hukum yang berkarakter responsif dan otonom, sedangkan sistem politik yang otoriter cenderung melahirkan hukum-hukum yang berwatak konservatif.²⁵

Demokrasi di Indonesia memiliki ke-khas-an tersendiri atau memiliki corak khusus yang disebut demokrasi Pancasila. Pancasila merupakan ideologi bangsa Indonesia. Pada sila ke empat Pancasila termaktub “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sila tersebut menegaskan bahwa Indonesia adalah negara demokrasi atau kerakyatan dengan sistem perwakilan yang representatif.²⁶

2. Otonomi Daerah

Perkembangan demokrasi di Indonesia terus berjalan dan membawa perubahan sistem ketatanegaraan, salah satunya adalah adanya prinsip otonomi daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan

²⁵ *Ibid*, hlm. 187

²⁶ Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan kedua, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001), hlm. 84

perundang-undangan. Prinsip otonomi daerah menghendaki adanya penyerahan sebagian wewenang dari pemerintah pusat (*central government*) ke pemerintah lokal (*local government*).²⁷

Diterapkannya prinsip otonomi daerah menciptakan adanya proses Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD dinyatakan bahwa tata cara pengisian jabatan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) dilakukan secara demokratis. Kata “demokratis” tersebut mengandung dua makna, yaitu pemilihan langsung dan tidak langsung. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 15/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyatakan:

“Ada dua substansi yang menjadi amanat Konstitusi yang terkandung dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut. Pertama, bahwa pengisian jabatan kepala daerah harus dilakukan melalui pemilihan. Dengan kata lain, pengisian jabatan kepala daerah tersebut tidak boleh dilakukan melalui cara lain di luar pemilihan, misalna dengan cara pengangkatan atau penunjukan. Kedua, pemilihan tersebut harus dilakukan secara demokratis, artinya harus memenuhi kaidah-kaidah demokrasi. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak mewajibkan pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) untuk menggunakan prosedur atau tata cara pemilihan tertentu, secara langsung ataupun tidak langsung. Hal itu sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang, sepanjang telah terpenuhinya kaidah-kaidah demokrasi”²⁸

²⁷ Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah.*, *Op.Cit.*, hlm.

²⁸ Putusan MK RI No. 15/PUU-V/2007

Menurut Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari, sistem pelaksanaan Pilkada di Indonesia terbagi menjadi 3 (tiga) periode sebagai berikut:²⁹

- 1) Periode penunjukkan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota. Periode ini ditandai dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
- 2) Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengaturan ini diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- 3) Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung yang diatur dalam beberapa undang-undang yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang.

Penyelenggaraan otonomi daerah juga disertai dengan konsep pemerintahan yang baik (*good governance*). *Good governance* merupakan konsep pemerintahan yang menghendaki terwujudnya pemerintahan yang mematuhi beberapa prinsip dasar seperti

²⁹ Ali Marwan, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan MK RI Nomor 97/PUU-IX/2013", *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 3 No. 13*, September 2016, hlm. 229-330

partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁰

Arti kata “good” dalam *good governance* mengandung dua pengertian sebagai berikut: *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.³¹

Dalam *good governance* diwajibkan keterlibatan tiga pilar (komponen), yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat dalam pisisi seimbang dan saling kontrol (*check and balances*). Hal tersebut sangat penting untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. *Good governance* yang demikian dapat didefinisikan sebagai pencapaian kondisi pemerintahan yang terselenggara secara seimbang dengan kerjasaa individu dan lembaga, serta antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan pihak masyarakat.³²

³⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 423

³¹ *Ibid*, hlm. 425-426

³² Irwan Waris, “Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi dalam Mewujudkan Good Governance”, dalam *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 3 No. 1, Maret 2012, hlm. 42

3. Politik Hukum

Dalam rangka menjamin konstruksi negara hukum yang demokratis dan konstitusional, seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara Indonesia, termasuk kekuasaan membentuk undang-undang dan berbagai peraturan negara yang lainnya harus berdasarkan pada ketentuan hukum dan konstitusi. Pembaharuan hukum harus selalu mengutamakan pelaksanaan cita-cita bangsa atau tujuan nasional. Terkait dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan atau pembaharuan hukum tersebut, kita tidak dapat terlepas dari sebuah politik hukum.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.³³ Mahfud MD merumuskan politik hukum sebagai *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Dalam arti yang seperti ini, politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, tujuan dan sistem itu terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945,

³³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 35

khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum.³⁴

Politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.³⁵ Konstruksi politik hukum dalam pemilihan politik hukum Indonesia terdiri atas dua model, terdapat politik hukum yang tetap dan tidak berubah (permanen), dan pada sisi lain terdapat politik hukum yang dapat berubah-ubah sesuai kebutuhan dalam jangka waktu tertentu.

Dalam bidang konstitusi, K.C. Wheara sebagaimana dikutip Mahfud MD menyebutkan bahwa “...*a constitution is indeed the resultant of parallelogram of forces-political, economiand sosial-which operate at that of it adoption...*” Makna demikian berarti;

Pertama, karena konstitusi merupakan produk situasi atau keadaan bangsa pada waktu tertentu maka konstitusi itu dapat berubah jika situasi dan kondisi masyarakat sudah berubah dan melahirkan tuntutan-tuntutan baru; *Kedua*, isi konstitusi sebenarnya merupakan kesepakatan tentang pilihan politik. Ia tidak dapat secara kategoris dikatakan benar atau salah atau dikatakan baik atau buruk; *Ketiga*,

³⁴ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, cet.ke-2, (Jakarta; Rajawali Pers, 2011), hlm.5.

³⁵ *Ibid*, hlm. 16

isi konstitusi tidak harus mengikuti teori tertentu atau sistem yang berlaku di negara tertentu. Isi konstitusi dapat dipilih sendiri oleh bangsa dan negara yang membuatnya sesuai dengan kebutuhan domestiknya masing-masing. Konstitusi sebagai produk kesepakatan politik di era perjuangan fisik didesain sebagai konstitusi sederhana, singkat tetapi diharapkan fleksibel atau dapat menyesuaikan dengan keadaan.³⁶

Konfigurasi politik hukum dalam sebuah negara juga berpengaruh pada karakter produk hukum yang dibentuk. Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang berwujud konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum melalui wakil-wakilnya. Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan secara aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara.

Karakter produk hukum yang dilahirkan oleh konfigurasi politik demokratis adalah produk hukum yang responsif yakni produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Sedangkan konfigurasi politik otoriter akan

³⁶ Muhtadi, "Politik Hukum Pengawasan Hakim Konstitusi", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 3, Juli-September 2015. hlm. 313..

melahirkan produk hukum konservatif yakni produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, keinginan pemerintah, dan bersifat *positivis-instrumentalis* atau alat pelaksanaan ideologi dan program negara.

Secara spesifik, indikator yang digunakan untuk mengkualifikasikan sebuah konfigurasi politik adalah dengan melihat bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Sedangkan untuuk mengkualifikasi apakah produk hukum responsif atau konservatif, indikator yang digunakan adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.³⁷

H. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan tesis ini, jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji objek undang-undang dan sejenisnya yang menjadi bahan analisis tentang diperlukannya pengusulan reformulasi regulasi terkait rekrutmen kepala daerah guna membatasi dinasti politik.

2. Objek Penelitian

³⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan ke-6, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 30-32

Objek penelitian ini adalah produk hukum dan regulasi yang terkait dengan rekrutmen kepala daerah dan prosesnya serta data-data terkait Pilkada dan kinerja Kepala Daerah terpilih.

3. Bahan Hukum

Sumber data dalam penelitian ini terbagi menjadi 3 (tiga) komponen berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- 3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- 4) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, serta Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

5) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

b. Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Hal ini dapat berupa buku, jurnal ilmiah, artikel, dan laporan penelitian yang berhubungan dengan obyek penelitian.

c. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), baik berupa putusan pengadilan, buku-buku, jurnal ilmiah, media massa, dan internet serta referensi lain yang relevan, yaitu AD/ART Partai Politik dan Petunjuk Pelaksanaan rekrutmen calon kepala daerah dan wakil kepala daerah beberapa partai politik

5. Metode Pendekatan

Jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan

mengumpulkan teks-teks hukum berupa peraturan perundang-undangan mengenai Pemilihan Kepala Daerah, Partai Politik, serta Putusan Mahkamah Konstitusi yang terkait. Sedangkan pendekatan konseptual beranjak dari doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sebagai pijakan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dengan memberikan konsep hukum yang relevan dengan kebutuhan rakyat daerah dalam hal figur kepala daerah serta proses yang paling ideal untuk kemaslahatan rakyat dan daerah.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian ini dianalisis secara deskriptif kualitatif serta menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Sehingga bahan hukum akan disajikan dengan cara mendeskripsikan, mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan, membuat tabel data terkait syarat calon kepala daerah dan proses rekrutmen oleh partai politik.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, OTONOMI DAERAH, DAN POLITIK HUKUM

A. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang mempunyai arti rakyat berkuasa atau kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat.³⁸ Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi menjamin hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara. Henry B. Mayo dalam *An Introduction to Democratic Theory* memberikan pengertian demokrasi sebagai berikut:³⁹

“A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”.(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik)

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktekkan

³⁸ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2019), hlm. 9.

³⁹ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta : PT Rineka Cipta, 2003), hlm. 19.

dalam hidup bernegara antara abad ke-4 Sebelum Masehi sampai abad ke-6 Masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaannya, demokrasi yang dipraktekkan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.⁴⁰ Gagasan demokrasi tenggelam pasca kekalahan bangsa Romawi atas bangsa Eropa Barat dan Benua Eropa saat Abad Pertengahan. Ekspansi bangsa Eropa ditandai dengan mengemukanya corak struktur sosial feodal, kehidupan sosial dan spriritual dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politiknya ditandai dengan perebutan kekuasaan diantara para bangsawan.⁴¹

Prinsip demokrasi muncul kembali di Eropa Barat berkat perubahan sosial dan kultural pendekatan dan pemerdekaan akal dari berbagai pembatasan yaitu *Renaissance* dan reformasi. *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat terhadap kasusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan.⁴² Kemudian disusul reformasi yakni perang agama yang diakhiri dengan perdamaian dan menciptakan keseimbangan. *Renaissance* dan reformasi telah mempersiapkan Eropa masuk ke dalam *Aufklarung* (Abad Pemikiran) dan Rasionalisme yang mendorong mereka untuk

⁴⁰ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi.....*, *Op.Cit* , hlm. 20-21

⁴¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *Op.Cit.*, hlm. 109

⁴² *Ibid.*

memerdekakan pikiran dari batas-batas yang ditentukan gereja untuk mendasarkan pada pemikiran atau akal (rasio) semata. Hal tersebut melahirkan pikiran tentang kebebasan politik.⁴³

Pemikiran tersebut menimbulkan gagasan tentang hak-hak politik rakyat yang tidak boleh diselewengkan oleh raja serta kecaman terhadap raja yang memerintah dengan kekuasaan tak terbatas (monarki absolut). Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki itu mulai berpengaruh karena kedudukan ekonomi dan mutu pendidikan golongan ini yang relatif baik.⁴⁴

Penolakan terhadap absolutisme monarki didasarkan pada teori rasionalitas sebagai *social contract* yang salah satu asasnya menentukan bahwa dunia ini dikuasai oleh hukum yang berasal dari alam (natural) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal, berlaku untuk semua waktu dan semua orang. Unsur universalisme dalam bidang politik melahirkan pendapat umum bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasarkan pada suatu perjanjian yang mengikat kedua belah pihak; raja diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan menciptakan suasana yang memungkinkan rakyat menikmati hak-haknya dengan aman,

⁴³ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi*, *Op. Cit*, hlm. 24-25

⁴⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik..*, *Op.Cit*, hlm. 55

sedangkan rakyat akan menaati pemerintahan raja asal hak-haknya terjamin.⁴⁵

Teori hukum alam merupakan usaha untuk mendobrak pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi (Pemerintahan rakyat). John Locke mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak atas hidup, kebebasan, dan hak memiliki (*live, liberty, property*). Di samping itu, Montesquieu mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui “Trias Politika” yakni suatu sistem pemisahan kekuasaan dalam negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴⁶

Secara terminologis, Joseph A. Schmeter mendefinisikan demokrasi sebagai suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁴⁷ Rakyat yang dimaksud dalam pengertian ini bersifat kolektif bukan perorangan. Sedangkan hak untuk memerintah lebih ditekankan pada hak individual (perorangan). Artinya, demokrasi menjamin hak setiap individu untuk memerintah bagi kepentingan rakyat banyak (kolektif). Hal tersebut seirama dengan pandangan James Mac Gregor tentang demokrasi bahwa: “*a system of*

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 56

⁴⁶ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi....*, *Op. Cit*, 25.

⁴⁷ A. Ubaidillah, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, (Jakarta : IAIN Jakarta Press, 2000), hlm. 162

*government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of inuring free to participate*⁴⁸

Dalam dunia modern saat ini, pengertian demokrasi lebih ditekankan pada makna kekuasaan tertinggi dalam urusan politik yang berada di tangan rakyat sebagaimana rumusan Abraham Lincoln yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, for the people*).⁴⁹ Urofsky mengidentifikasi demokrasi memiliki prinsip dasar yang berkembang, yaitu:⁵⁰

1. Konstitusionalisme;
2. Pemilihan yang demokratis;
3. Federalisme, negara bagian dan pemerintahan lokal;
4. Pembentukan undang-undang;
5. Peradilan yang independen;
6. Kekuasaan presiden;
7. Peranan media;
8. Peranan kelompok penekan (interest group);
9. Hak publik untuk mengetahui;
10. Melindungi hak minoritas; dan
11. Kontrol sipil atas militer.

Demi mewujudkan sebuah negara demokratis sangat tergantung pada kehormatan dan konsistensi negara untuk memenuhi prinsip-prinsip demokrasi. Negara yang menerapkan prinsip demokrasi pun harus memperhatikan konsekuensi demokrasi itu

⁴⁸ James Mac Gregor Burns at all, *Government By The People*, Thirteenth Alternate Edition Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989 yang dikutip oleh Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 13

⁴⁹ Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 37

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 144

sendiri. Afan Gaffar mengemukakan lima hal elemen empirik sebagai konsekuensi demokrasi, yaitu⁵¹:

- 1) Masyarakat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*);
- 2) Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara teratur di mana pemilih bebas menentukan pilihannya tanpa unsur paksaan;
- 3) Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
- 4) Adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas;
- 5) Adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting dalam proses penyelenggaraan negara.

Ada beberapa nilai yang harus ditekankan dalam pelaksanaan demokrasi sebagaimana pendapat B. Mayo, yakni.⁵²

- 1) Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
- 2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a change society*);
- 3) Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rulers*);
- 4) Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
- 5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
- 6) Menjamin tegaknya keadilan

⁵¹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Op.Cit., hlm. 15

⁵² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005), hlm. 244-245

Dari uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa demokrasi merupakan mekanisme politik yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan atau kedaulatan tertinggi dan memiliki hak untuk berpartisipasi secara langsung dalam menggunakan hak politiknya dalam menentukan keputusan dan kebijakan negara dan pemerintahan. Sehingga sejatinya sistem demokrasi mengusung tiga konsep dasar yaitu kebebasan (*liberty*), persamaan (*equality*), dan keadilan (*justice*). Dalam sistem demokrasi juga terdapat beberapa barometer, yaitu:⁵³

1. Syarat Internal: demokrasi hanya mungkin tercipta dengan wajar dan benar apabila rakyat berdada dalam kesadaran politik yang mandiri (tidak terhegemoni) dan memiliki kemampuan untuk mengaktualisasi aspirasi. Namun, seberapa jauh kesadaran politik yang mandiri juga perlu didukung oleh kemampuan-kemampuan tertentu hingga kemudian rakyatnya dapat melakukan segala tindakan yang diperlukan guna mengaktualisasi aspirasi tersebut secara mandiri;
2. Syarat Eksternal: adanya kondisi yang mendukung posisi dan eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Kondisi eksternal yang dimaksud ini meliputi dua hal:
 - a.) Jaminan penuh rakyat, yakni pengakuan atas hak-hak dasar rakyat sehingga dapat menjadi jaminan rasa aman bagi rakyat
 - b.) Adanya suatu wahana atau badan-badan formal yang dapat menjadi penyalur ataupun dapat mendistribusikan aspirasi rakyat. Badan yang dimaksud tentu bukanlah yang berada di bawah kooptasi pemerintah seperti dalam sistem otokrasi modern, melainkan suatu badan formal yang mandiri dan bersikap independen serta benar-benar di atas prinsip kedaulatan.

⁵³ Ilham Yuli Isdiyanto, *Prinsip Umum Demokrasi dan Pemilu*, (Yogyakarta: Indie Book Corner, 2015), hlm. 20

Dewasa ini demokrasi sangat sering diperbincangkan di berbagai negara. Bahkan terdapat beberapa pengertian demokrasi dengan karakteristik dan politik yang berbeda, seperti demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi kerakyatan, demokrasi sosialis, dan sebagainya.⁵⁴ Persandingan antara demokrasi dan politik mengandung makna tunggal bahwa keduanya sama-sama membahas tentang kekuasaan.

Perlu digarisbawahi bahwa kekuasaan bukan berdiri sebagai landasan demokrasi melainkan sebaliknya. Sebagaimana Jimly Asshididdie mengkritik konsep legitimasi kekuasaan yang dikemukakan oleh Franz Magniz Suseno, bahwa kekuasaan yang didirikan berdasarkan legitimasi religius, legitimasi ideologi eliter, maupun legitimasi eliter bisa dipastikan menjadi kekuasaan yang otoriter. Demokrasilah yang seharusnya memberi landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia karena demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal sebagai prinsip kedaulatan rakyat.⁵⁵

Konsep kedaulatan merupakan persoalan tentang apa dan siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan membuat keputusan akhir

⁵⁴ S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 92-93

⁵⁵ Jimly Asshididdie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 532.

dalam kegiatan kenegaraan.⁵⁶ Jack H. Nagel mengungkapkan bahwa konsepsi kedaulatan mengandung dua makna, yaitu:⁵⁷

- a. Lingkup kekuasaan (*scope of power*) yang menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, dan;
- b. Jangkauan kekuasaan (*domain power*), berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).

Dalam konsep negara modern, pemegang kedaulatan diidentikkan dengan istilah *government or rule by the people* yaitu pemegang kedaulatan tertinggi adalah rakyat itu sendiri (kedaulatan rakyat).⁵⁸ Ketika kedaulatan berada di tangan rakyat, maka kekuasaan pemerintahan akan terbatas. Hal ini kemudian disebut sebagai demokrasi konstitusional.

Demokrasi konstitusional menekankan pada pembatasan kekuasaan pemerintah dalam bertindak. Pembatasan tersebut biasanya membagi kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara supaya tidak terpusat pada satu lembaga negara yang dapat menimbulkan kesewenang-weanangan dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Di samping itu, negara dengan paham demokrasi konstitusional menempatkan pemilihan umum untuk mewujudkan demokrasi. Seluruh rakyat memiliki hak untuk memilih dan mewujudkan hak politiknya dengan menduduki jabatan pemerintah

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Loc.Cit, hlm. 144.

⁵⁷ Jack H. Nagel, dalam Tanto Lailam, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Media Prudent, 2012), hlm. 5.

⁵⁸ Muchtar Hadi Saputra, *Konstitusi Rakyat (Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar)*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 14.

sehingga proses pergantian kekuasaan dan pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat serta prinsip-prinsip hak warga negara tercipta.

2. Demokrasi Pancasila

Para ahli berpendapat bahwa prinsip-prinsip hidup bernegara dengan prinsip demokrasi/kerakyatan sudah lama dipraktekkan dalam kehidupan nenek moyang bangsa Indonesia. Mattulada mengemukakan bahwa dalam kehidupan masyarakat Nusantara dikenal adanya kelompok-kelompok masyarakat yang disebut “kaum” atau anang (Bugis) atau marga (Batak) yang anggota-anggotanya terikat satu sama lain oleh hubungan kekerabatan yang ketat. Secara perorangan warga kaum adalah merdeka dan wajib menghormati dan melindungi kemerdekaan sesama warganya.⁵⁹ Tiap-tiap warga kaum dianggap mempunyai kelebihan hak atas warga lainnya.

Kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan meskipun tidak pernah dirumuskan merupakan dasar-dasar pokok kelangsungan kaum itu dan menjadi tabiat dasar dari kerakyatan dalam persekutuan kaum pada masyarakat Nusantara. Dalam masyarakat kaum ini tidak terdapat tingkatan-tingkatan yang berdasarkan asal keturunan yang membedakan seseorang dari orang lainnya, dan ini menjadi corak kerakyatan dalam kehidupan masyarakat kaum zaman purba

⁵⁹ Mattulada, *Demokrasi dalam Tradisi Masyarakat Indonesia*, dalam majalah *Prisma*, 1997, hlm. 4, sebagaimana dikutip kembali oleh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 31

Nusantara. Berkaitan dengan itu, Mattulada menulis:⁶⁰ “Kalau demokrasi itu adalah bentuk Pemerintahan sesuatu persekutuan yang ber-pemerintahann sendiri dalam hal mana sebagian besar warganya turut mengambil bagian, maka dalam persekutuan kaum ini, walaupun masih sederhana, ciri tersebut sudah ditemui”

Konsep tentang bangsa Indonesia lahir ketika pergerakan kemerdekaan bangsa dan tuntutan mendirikan negara Indonesia di atas wilayah jajahan Hindia Belanda. Pada awal abad ke-20 konsep bangsa dalam Indonesia modern mulai muncul secara resmi dengan ditandai berdirinya Budi Oetomo pada tanggal 20 Mei 1908. Dalam konsep bangsa Indonesia tersebut dicakup suku bangsa yang sebelumnya berjuang secara lokal dengan identitas bangsa yang masih terikat dengan suku atau wilayah masing-masing. Puncak pernyataan identitas bangsa Indonesia terjadi pada 28 Oktober 1928 dengan momen Sumpah Pemuda yang berikrar untuk berbangsa, bertanah air, dan berbahasa satu; Indonesia. Konsep bangsa Indonesia modern lahir dan menggema sejak kebangkitan nasional kemudian semakin ditegaskan pada tanggal 1 Juni 1945 melalui pidato Ir. Soekarno di depan BPUPKI.⁶¹

Demokrasi di Indonesia secara resmi mengkristal dalam UUD 1945 dan yang saat ini berlaku di Indonesia biasa disebut

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, *Op.Cit*, hlm. 33

“Demokrasi Pancasila”.⁶² Pengertian Demokrasi Pancasila dapat dirujuk dari “Garis-Garis Besar Kebijakanaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik” yang dalam Bidang Politik dan Konstitusional dirumuskan dengan:⁶³

“Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali asas-asas negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, di mana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional. Dalam rangka ini perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja Orde Baru dilepaskan dari ikatan-ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan (depersonalization, institutionalization)”

Secara ringkas, Demokrasi Pancasila memiliki beberapa pengertian sebagai berikut:⁶⁴

- 1) Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan
- 2) Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat
- 3) Dalam demokrasi Pancasila kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial
- 4) Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa

⁶² *Ibid*, hlm. 41.

⁶³ Seminar Angkatan Darat II, *Garis-garis Besar Kebijakanaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik*, Seskoad Bandung, 1966 yang dikutip kembali oleh Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia.....*, *Op.Cit.*, hlm. 43.

⁶⁴ Mohammad Najib dkk, *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*, (Yogyakarta: LKPSM, 1996), hlm. 125.

Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas

Demokrasi Pancasila ini adalah demokrasi yang dianut bangsa Indonesia yang sekarang sudah dianggap sebagai ideologi bangsa.⁶⁵ Pancasila merupakan filosofi bernegara bagi bangsa Indonesia sehingga dapat dimaknai juga bahwa Demokrasi Pancasila berarti berlandaskan nilai-nilai Pancasila dari sila pertama hingga sila kelima.

Sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi, Indonesia pun menerapkan pemilihan umum (Pemilu). Pemilu diselenggarakan untuk memilih kepala negara oleh suara rakyat. Hal tersebut juga berlaku untuk pemilihan kepala daerah. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, sistem demokrasi harus menjamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan.⁶⁶

3. Hak Politik dan Partai Politik

Partisipasi politik merupakan salah satu hal terpenting di negara demokratis. Menurut Miriam Budiardjo, partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok untuk ikut serta secara

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 170.

⁶⁶ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme....*, *Op.Cit.*, hlm. 115-116

aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara, dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).⁶⁷ Sedangkan definisi partisipasi politik menurut Samuel P. Huntington dan Joan Nelson adalah kegiatan yang dilakukan warga negara dengan tujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.⁶⁸

Terbukanya ruang partisipasi politik rakyat juga seiring dengan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut Robert A. Dahl terdapat 7 (tujuh) prinsip demokrasi yang harus diperhatikan dan diimplementasikan oleh negara, yaitu:⁶⁹

1. Kontrol atas keputusan-keputusan pemerintah;
2. Para pejabat yang dipilih selalu dari proses pemilihan yang dilakukan secara jujur;
3. Adanya hak untuk memilih;
4. Adanya hak untuk dipilih;
5. Kebebasan warga negara untuk mengeluarkan dan menyatakan pendapat tanpa ancaman;
6. Warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan sumber-sumber informasi;
7. Warga negara mempunyai hak untuk membentuk perkumpulan-perkumpulan atau organisasi.

Robert A. Dahl menggarisbawahi bahwa proses demokrasi yang ideal harus memenuhi 5 (lima) kriteria secara utuh yang

⁶⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik....*, *Op.Cit*, hlm. 367.

⁶⁸ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, diterjemahkan oleh Sahat Simamora, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994), hlm. 4.

⁶⁹ Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy : Autonomy and Control*, (New Heaven and London, Yale University Press, 1982), hlm. 18

kemudian dijadikan sebagai tolak ukur negara yang demokratis, yaitu:⁷⁰

- a. *Persamaan hak pilih (equality in voting)*
Dalam membuat keputusan kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara seharusnya diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir
- b. *Partisipasi efektif (effective participation)*
Dalam seluruh proses pembuatan keputusan secara kolektif, termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warga negara harus mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir
- c. *Mendapatkan pemahaman yang jernih (gaining enlightened understanding)*
Dalam waktu yang dimungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan
- d. *Melaksanakan kontrol terakhir terhadap agenda (exercising final control over the agenda)*
Masyarakat harus mempunyai kekuasaan eksklusif untuk menentukan soal-soal mana yang harus dan tidak diputuskan melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria sebelumnya. Dengan cara lain, tidak memisahkan masyarakat dari hak kontrolnya terhadap agenda dan dapat mendelegasikan kekuasaan kepada orang-orang lain yang mungkin dapat membuat keputusan-keputusan lewat proses non demokratis.
- e. *Pencakupan orang dewasa (inclusion of adults)*
Masyarakat harus meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara

Prinsip demokrasi juga disertai dengan aspek perlindungan

hak asasi manusia, antara lain sebagai berikut:⁷¹

1. Adanya hak untuk memilih dan dipilih
2. Adanya hak untuk berserikat (*freedom of assembly*)
3. Adanya jaminan terhadap pers (*freedom of the press*)

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 10

⁷¹ Munir Fuady, *Konsep Negara Hukum Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 21

4. Adanya kebebasan untuk beragama dan kebebasan untuk tidak beragama (*freedom of religion*)
5. Adanya kebebasan untuk memilih pekerjaan dan mencari kehidupan yang diinginkan oleh masing-masing anggota masyarakat]

Hak tersebut di atas disebut juga sebagai hak-hak politik. Hak politik diberikan kepada seluruh rakyat sehingga rakyat bisa menentukan nasibnya sendiri sesuai dengan apa yang diinginkannya. Demokrasi merupakan wadah untuk mewujudkan hak-hak tersebut secara langsung. Sehingga pada prinsipnya, demokrasi adalah ruang politik rakyat untuk turut secara produktif dan aman dalam proses penyelenggaraan negara.

Hak politik sejatinya merupakan salah satu hak asasi manusia (HAM) yang bersifat mendasar dan harus dilindungi oleh negara. Pun dalam islam, hak asasi manusia tidak hanya diakui, namun juga dilindungi sepenuhnya.⁷² Prinsip itu ditegaskan dalam Al-Qur'an yakni Q.S Al Isra ayat 70 :

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْوُجُوهِ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ
وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

Ayat tersebut di atas dengan jelas mengekspresikan kemuliaan manusia yang di dalam teks Al Qur'an disebut karamah (kemuliaan). Mohammad Hasbi As-Shiddiqy membagi karamah itu ke dalam tiga kategori, yaitu; (1) kemuliaan pribadi atau *karamah fardiyah*; (2)

⁷² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsip nya Dilihat dan Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 94.

kemuliaan masyarakat atau *karamah ijtima'iyah*, dan (3) kemuliaan politik atau *karamah siyasiyah*. Dalam kategori pertama, manusia dilindungi baik pribadinya maupun hartanya. Dalam kategori kedua, status persamaan manusia dijamin sepenuhnya, dan dalam kategori ketiga, nomokrasi Islam meletakkan hak-hak politik dan menjamin hak-hak itu sepenuhnya warga negara, karena kedudukannya yang di dalam Al-Qur'an disebut khalifah Tuhan di bumi⁷³.

Di Indonesia, pengaturan jaminan hak asasi manusia, khususnya yang berkaitan dengan hak politik dan kedudukan warga negara termaktub dalam batang tubuh UUD NRI 1945 yakni pada Pasal 27 ayat (1) tentang persamaan kedudukan dan kewajiban warga negara di dalam hukum dan pemerintahan⁷⁴, Pasal 28D ayat (1) tentang hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil⁷⁵, Pasal 28D ayat (3) tentang hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan⁷⁶, dan Pasal 28E ayat (3) tentang kebebasan berkumpul, berserikat, dan mengeluarkan pendapat.⁷⁷

⁷³ *Ibid*, hlm. 131

⁷⁴ *Lihat* Pasal 27 ayat (1) menyatakan, "Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"

⁷⁵ *Lihat* Pasal 28D ayat (1) menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum"

⁷⁶ *Lihat* Pasal 28D ayat (3) menyatakan, "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan"

⁷⁷ *Lihat* Pasal 28E ayat (3) menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat"

Selain adanya pemilihan umum yang dapat diikuti oleh rakyat secara langsung, kehadiran partai politik juga merupakan salah satu wadah untuk mewujudkan dan melindungi hak asasi warga negara. Partai politik dalam sistem demokrasi tidak dapat dilepaskan peran dan fungsinya dalam penyelenggaraan negara karena organisasi partai politik dapat menempatkan anggotanya dalam jabatan-jabatan politis yang nantinya akan menentukan kebijakan publik. Peran dan fungsi partai politik ini juga dipengaruhi oleh baik buruknya sistem kaderisasi dan regenerasi dalam tubuh organisasi partai itu sendiri. Hal ini akan bermuara pada penentuan kualitas calon pemimpin bangsa.⁷⁸

Indonesia merupakan negara demokrasi yang menjamin adanya partai politik sebagai salah satu manifestasi dari hak kebebasan berserikat. Pengertian partai politik menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara

⁷⁸ Firmansyah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Edisi Kedua (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hlm. 71

Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁷⁹

Partai politik menjadi sangat dibutuhkan karena memiliki posisi dan peran sebagai penghubung strategis antara proses pemerintahan dengan warga negara. Sistem kepartaian yang baik akan menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan dan sistem politik berdasarkan prinsip *check and balances* dalam arti luas.⁸⁰ Partai politik merupakan cermin kebebasan berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) sebagai wujud adanya kemerdekaan berfikir (*freedom of thought*) serta kebebasan berekspresi (*freedom of expression*), maka keberadaannya pun dilindungi secara konstitusional melalui konstitusi.⁸¹

Kehadiran partai politik diharapkan dapat menjadikan pemerintahan selalu dalam kendali kehendak rakyat.⁸² Menurut Clark, partai politik memiliki peran untuk mengaitkan (*linkage*) rakyat dan pemerintahan, terdapat 6 (enam) model keterkaitan yang diperankan oleh partai politik. *Pertama*, adalah *participatory linkage*, yaitu ketika partai berperan sebagai agen dimana warga

⁷⁹ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 52-53)

⁸¹ Moh. Shaleh, "Akibat Hukum Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya*, Volume I Nomor. 1, November 2011, hlm. 7

⁸² Muhammad Ali Syafaat, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 40

dapat berpartisipasi dalam politik. *Kedua, electoral linkage*, dimana pemimpin partai mengontrol berbagai elemen dalam proses pemilihan. *Ketiga, responsive linkage*, yaitu ketika partai bertindak sebagai agen untuk meyakinkan bahwa pejabat pemerintah bertindak responsif terhadap pemilih. *Keempat, clientelistic linkage*, pada saat partai bertindak terhadap pemilih. *Kelima, directive linkage*, yaitu pada saat partai berkuasa mengontrol tindakan warga. Serta *keenam*, adalah *organisational linkage*, yaitu pada saat terjadi hubungan antara elit partai dan elit organisasi dapat memobilisasi atau “menggembosi” dukungan suatu partai politik.

Partai politik merupakan sesuatu yang esensial bagi realisasi pemerintahan yang demokratis. Keberadaan partai politik dan pemilihan umum secara berkala menjadikan demokrasi bekerja sebagai suatu mekanisme, yaitu suatu institusi untuk membuat keputusan politik melalui perjuangan kompetitif untuk mendapat pilihan rakyat. Pemilihan umum tanpa keberadaan partai politik yang bebas dari negara, hanya akan menjadi alat legitimasi kekuasaan pihak-pihak yang sedang berkuasa. Maka prinsip utama sistem kepartaian yang harus dikembangkan adalah bahwa partai politik harus bebas dari kontrol negara (*staatsfreiheit*) dan memiliki kesempatan yang sama (*chancengleichheit*).⁸³

⁸³ *Ibid*, hlm. 51-52

B. Otonomi Daerah

1. Otonomi Daerah dan Pilkada

Perkembangan demokrasi di Indonesia terus berjalan dan membawa perubahan sistem ketatanegaraan, salah satunya adalah asas otonomi dan pelaksanaan desentralisasi. Otonomi daerah di Indonesia telah dilaksanakan sejak 1 Januari 2001. Instrumen regulasi penyelenggaraan otonomi daerah disusun dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dan diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, dan yang sekarang adalah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 (revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004).

Otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani. *Auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan.⁸⁴ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), definisi otonomi adalah berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.⁸⁵

Menurut Van Vollenhoven, otonomi dapat diartikan sebagai *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengendalikan sendiri),

⁸⁴ S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2012), hlm. 33

⁸⁵ <http://kbbi.web.id> diakses pada 26 Februari 2021

dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Namun kewenangan yang ada di dalam daerah otonomi tidak boleh melebihi kewenangan pemerintah pusat.⁸⁶

Philipus M. Hadjon mengartikan otonomi daerah sebagai penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh, baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya. Hakikat otonomi daerah berasal dari unsur kebebasan, bukan kemerdekaan dan merupakan subsistem dari negara kesatuan.⁸⁷

Mohammad Yamin menulis bahwa susunan tata negara yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan pada bagian pusat sendiri maupun pembagian kekuasaan di antara pusat dan daerah. Asas demokrasi dan desentralisasi tenaga pemerintahan berlawanan dengan asas hendak mengumpulkan segala-galanya pada pusat pemerintahan.⁸⁸ Hal tersebut memberi kesimpulan bahwa otonomi daerah dan desentralisasi merupakan bagian dari negara yang menganut paham demokrasi. Jauh sebelum Indonesia merdeka,

Hatta juga menulis:

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, desa dan di daerah.... Dengan keadaan yang demikian,

⁸⁶ S.H Sarundajang, *Arus Balik Kekusaan Pusat ke Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 33-34

⁸⁷ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 254-255

⁸⁸ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982), cet. VI hlm. 145 yang dikutip kembali oleh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 92

maka tiap-tiap bagian atau golongan rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan-peraturan sendiri) dan zelfbestuur (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Dewan yang lebih tinggi) Keadaan seperti itu tidak penting sekali, karena keperluan tiap-tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berlain-lainan.”⁸⁹

Sehingga otonomi harus menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis dan desentralisasi dapat dilihat sebagai bagian perwujudan negara hukum karena mengandung maksud pembatasan kekuasaan terhadap pemerintah pusat.⁹⁰ Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa istilah otonom mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur: *Pertama*, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. *Kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang

⁸⁹ Mohammad Hatta, “Ke Arah Indonesia Merdeka” (1932), dalam *Kumpulan Karangan*, Jilid I, (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), hlm. 103 yang dikutip kembali oleh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, *Loc.Cit.*

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 92-93.

dapat membangkitkan oto-aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.⁹¹

Pengakuan otonomi daerah di Indonesia didasari oleh Pasal 18 UUD 1945 (perubahan kedua) yaitu:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan kota yang dipilih secara Demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.

⁹¹ Wolfhoff, dikutip Ateng Syarifudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, 1985, hlm. 22-23.

6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam ketentuan Pasal 18A UUD 1945 diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Di samping itu, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, serta sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pada Pasal 18B UUD 1945 pun dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat konstitusi maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.⁹² Demi mewujudkan hal tersebut, terdapat konsep *good governance* (pemerintahan yang baik) yang bisa diterapkan.

2. *Good Governance*

Good governance pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata ‘baik’ ini dimaksudkan mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance* itu sendiri.⁹³ Definisi *good governance* menurut World Bank adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi secara politik maupun

⁹² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 2.

⁹³ Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hlm. 32

administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.⁹⁴

Istilah “*governance*” tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, namun juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Secara konseptual pengertian kata ‘*good* (baik)’ dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman sebagai berikut:⁹⁵ *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam *good governance* diwajibkan keterlibatan tiga pilar (komponen), yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat dalam pisisi seimbang dan saling kontrol (*check and balances*). Hal tersebut sangat penting untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. *Good governance* yang demikian dapat didefinisikan sebagai pencapaian kondisi pemerintahan yang terselenggara secara seimbang dengan

⁹⁴ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: ANDI, 2002), hlm. 18.

⁹⁵ Sedarmayanti, *Good Governance “Kepemerintahan yang Baik”*, (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm. 3.

kerjasama individu dan lembaga, serta antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan pihak masyarakat.⁹⁶

UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, yaitu:⁹⁷

- a) *Participation*: keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b) *Rule of Law*: kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- c) *Transparency*: transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- d) *Responsiveness*: lembaga-lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani stakeholder.
- e) *Consensus orientation*: berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- f) *Equity*: setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- g) *Efficiency and Effectiveness*: pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- h) *Accountability*: pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan
- i) *Strategic vision*: penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Demokrasi sebagai inti dari *Good Governance* menuntut keikutsertaan seluruh elemen masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, mulai dari perumusan pembuatan

⁹⁶ Irwan Waris, "Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi dalam Mewujudkan *Good Governance*", *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 3 No. 1, Maret 2012, hlm. 42

⁹⁷ Alwi Hasyim Batubara, "Konsep *Good Governance* dalam Konsep Otonomi Daerah", *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, Volume 3 Nomor 1, Januari-April 2006, hlm. 1-2

dan penyusunan kebijakan sampai pada pelaksanaan dan pengendalian pemerintahan.⁹⁸ Pemerintahan yang demokratis membutuhkan persyaratan, seperti lembaga demokrasi yang kuat, penduduk yang memahami dan memiliki pengetahuan cukup tentang prinsip-prinsip demokrasi, dan kepemimpinan negara yang *capable* dan *responsible*.⁹⁹

Konsep *good governance* secara sederhana merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasinya. *Governance* berlaku dan berlangsung di semua tingkatan, baik nasional maupun lokal.¹⁰⁰ Sementara itu, *good governance* merujuk pada adanya akuntabilitas, partisipasi, consensus, transparansi, efisiensi dan efektivitas, responsivitas, persamaan dan inklusiivitas, serta kepatuhan pada *rule of law*.¹⁰¹

Pelaksanaan sistem *good governance* dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan pembangunan dan perbaikan masyarakat daerah, termasuk masyarakat pedesaan. Pergeseran dari paradigma sentralisasi ke desentralisasi dikelola dengan penggunaan prinsip *good governance*, adalah tuntutan reformasi dalam bentuk proses demokratisasi.

⁹⁸ Muhammadiyah, "Partisipasi Publik Sebagai Strategi Mewujudkan *Good Governance* Otonomi Daerah", *Jurnal Otoritas* Vol. III No. 1, April 2013, hlm. 58

⁹⁹ R. Siti Zuhro, "*Good Governance* dan Reformasi Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik* Vol. 7 No. 1, 2010, LIPI, hlm. 4

¹⁰⁰ Jon Pierre dan B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, (New York: St. Martin's Press, 2000), hlm. 1 yang dikutip oleh R. Siti Zuhro, "*Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia*", *Op.Cit.*, hlm. 2

¹⁰¹ *Ibid.*

Dengan demikian, desentralisasi dan *good governance* adalah bagian dari proses demokratisasi menuju penyelenggaraan demokrasi yang sesungguhnya.

Salah satu hal utama yang dicitakan dari *good governance* di daerah adalah peningkatan indikator pembangunan ekonominya yang secara fisik dapat dilihat dari perbaikan infrastruktur daerah, besarnya APBD, PDRB dan PAD. Selain itu, indikator penting lainnya dapat dilihat dari besar kecilnya pelayanan publik yang tercermin dari angka kemiskinan, pengangguran, kesehatan, dan tingkat pendidikan masyarakat. Realisasi *good governance* atau efektivitas pemerintah daerah dapat dilihat dari kemampuannya mewujudkan program-program yang berkaitan dengan pelayanan publik. Keberhasilannya sangat tergantung pada seberapa besar pemerintah dapat melibatkan partisipasi seluruh masyarakat.¹⁰² Di samping itu juga bergantung pada tingkat transparansi dan akuntabilitas dalam tindakan pemerintah.

3. Perkembangan Pilkada di Indonesia

Pelaksanaan Pilkada adalah salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah. Pilkada memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama*, kepala daerah dipilih sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan harapan masyarakat

¹⁰² *Ibid*, hlm. 2-4

di daerah. *Kedua*, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah untuk menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.¹⁰³

Menurut catatan sejarah politik, pemilihan kepala daerah telah dilakukan melalui 5 (lima) sistem, yaitu:¹⁰⁴

1. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial Belanda, penjajahan Jepang, Undang-Undang No. 27 tahun 1902). Kemudian Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, ketika berlakunya sistem parlementer yang liberal. Pada masa itu, baik sebelum dan sesudah pemilihan umum 1955 tidak ada partai politik yang mayoritas tunggal. Akibatnya pemerintah pusat yang dipimpin oleh Perdana Menteri sebagai hasil koalisi partai, mendapat jabatan biasanya sampai ke bawah;
2. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960, Undang-Undang No. 18 Tahun 1956) yang lebih dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”;
3. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang No. 5 tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga DPRD dan

¹⁰³ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 93

¹⁰⁴ Sarundajang, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Problematika dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005), hlm. 33 yang dikutip oleh Ali Marwan, “Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan MK RI Nomor 97/PUU-IX/2013”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vo. 3 No. 13, September 2016, hlm. 229.

kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh Presiden;

4. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999), di mana kepala daerah dipilih secara murni oleh Lembaga DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat;
5. Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang No. 32 tahun 2004), kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.

Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari mengatakan sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia dibagi menjadi 3 (tiga) periode yaitu:¹⁰⁵

1. Periode penunjukan Gubernur oleh Presiden atas pengusulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi sedangkan Bupati ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri melalui pengusulan beberapa calon oleh DPRD Kabupaten/Kota. Periode ini ditandai dengan dikeluarkannya beberapa dasar hukum yaitu Undang-Undang No. 1 tahun 1945, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
2. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota melalui pemilihan di DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Pengaturan ini dapat ditemukan di dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota
3. Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota secara langsung, yang diatur dalam beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang dan Undang-Undang

¹⁰⁵ Rahmat Hollyzon MZ dan Sri Sundari, *Pilkada: Penuh Euforia, Miskin Makna*, (Jakarta: Bestari, 2015), hlm. 27-28 yang dikutip oleh Ali Marwan, "Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan MK RI Nomor 97/PUU-IX/2013", *Op. Cit.*, -hlm. 229-230

No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang.

Di antara praktik penyelenggaraan pilkada, terdapat anggapan bahwa mekanisme pilkada yang dilaksanakan secara langsung cenderung lebih memenuhi makna demokratis yang diinginkan oleh ketentuan konstitusi, karena: *Pertama*, hadirnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak rakyat secara mayoritas. *Kedua*, stabilitas pemerintahan lebih terjamin karena mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah langsung kepada rakyat karena secara struktural dan politis, kepala daerah merupakan mandataris rakyat secara langsung, bukan mandataris parlemen daerah. *Ketiga*, terciptanya pemerintahan yang demokratis dalam arti sesungguhnya.¹⁰⁶

Penyelenggaraan pilkada yang demokratis harus dilakukan sesuai asas-asasnya. Adapun asas-asas pilkada secara umum, yaitu:¹⁰⁷

1) Asas Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak pilih untuk memberikan suara secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nurani tanpa perantara.

2) Asas Umum

¹⁰⁶ Tim PSHK FH UII, *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021), hlm. 42.

¹⁰⁷ Ade Kosasi, "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah secara Demokratis", *Al – Ijarah Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 2 No. 1 2017, hlm. 41.

Semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-undang berhak mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan untuk memilih berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial

3) Asas Bebas

Setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun.

4) Asas Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya (dalam surat suara) tidak akan diketahui oleh pihak manapun.

5) Asas Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap Penyelenggara Pemilu, Aparat Pemerintah, Pasangan Calon, Partai Politik, Tim Kampanye, Pengawas Pemilu, Pemantau Pemilu, Pemilih, serta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan

6) Asas Adil

Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggara pemilu dan semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak adil. Pemilih dan Pasangan Calon harus mendapat perlakuan adil serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Perubahan sistem pilkada di Indonesia yang dinamis dapat dianalisis melalui berbagai perubahan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Beberapa peraturan perundang-undangan yang disebutkan di atas dilahirkan dengan alasan, tujuan, dan tuntutan yang berbeda-beda. Pengisian jabatan kepala daerah melalui mekanisme pilkada, baik secara langsung maupun tidak langsung pasti berujung pada sebuah pemberian tanggung jawab, karena setiap kekuasaan memerlukan adanya mekanisme *check and balances* dalam bentuk pertanggungjawaban oleh pemangku kekuasaan, baik secara legal maupun politis. Namun, hal yang menjadi permasalahan adalah kepada siapa atau kepada lembaga apa kepala daerah akan menyampaikan pertanggungjawabannya. Mekanisme pertanggungjawaban terhadap sebuah jabatan dipengaruhi oleh sistem rekrutmen atau pengisian jabatan tersebut.¹⁰⁸

C. Politik Hukum

1. Politik Hukum Perundang-Undangan

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 48

Dalam rangka menjamin konstruksi negara hukum yang demokratis dan konstitusional, seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara Indonesia, termasuk kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada ketentuan hukum dan konstitusi. Pembaharuan hukum harus selalu mengutamakan pelaksanaan cita-cita bangsa atau tujuan nasional. Terkait dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan atau pembaharuan hukum tersebut, kita tidak dapat terlepas dari sebuah politik hukum.

Politik hukum merupakan kebijakan yang diambil oleh negara untuk menetapkan hukum yang perlu diganti atau diubah atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan, agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara dapat terwujud secara bertahap dan terencana.¹⁰⁹

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sementara itu, Mahfud MD merumuskan politik hukum sebagai *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru

¹⁰⁹ Bintang Regen Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung: CV Utomo, 2006), hlm 17

dan penggantian hukum lama. Dalam arti yang seperti ini, politik hukum harus berpijak pada tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, tujuan dan sistem itu terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila, yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum.¹¹⁰

Politik hukum mengandung dua sisi yang tak terpisahkan, yakni sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga negara dalam pembuatan hukum dan sekaligus sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai atau tidak dengan kerangka pikir *legal policy* tersebut untuk mencapai tujuan negara.¹¹¹

Politik hukum berusaha membuat dan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa saja yang harus dihadirkan dalam hukum yang berlaku saat ini supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan bahwa politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara positivis dan realitas sosial. Politik hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang akan berlaku) dan berusaha agar *constituentum* tersebut berlaku sebagai *ius constitutum* (hukum yang

¹¹⁰ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, cet.ke-2, (Jakarta; Rajawali Pers, 2011), hlm.5.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 16

sedang berlaku). Namun, terkadang politik hukum juga menjadi sebuah “*rulling class*” yang berhak menjajah bagian besar anggota masyarakat tanpa memperhatikan kenyataan sosial yang kemudian menghasilkan ketegangan antara positivis dan realitas sosial.¹¹²

Adanya politik hukum menjadikan eksistensi hukum sebuah negara terlihat, begitu pun sebaliknya, eksistensi hukum menunjukkan eksistensi politik hukum. Terdapat 2 (dua) sifat politik hukum, yaitu:¹¹³

- 1) Politik hukum yang bersifat permanen (politik hukum yang tetap atau tidak berubah). Contohnya, pemberlakuan prinsip pengajuan yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, penggantian hukum peninggalan kolonial dengan hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan lain sebagainya. Disini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat dalam konstitusi berlaku sebagai politik hukum;
- 2) Politik hukum yang bersifat periodik yakni politik hukum yang dapat berubah-ubah dan dibuat sesuai kebutuhan dalam jangka waktu tertentu, baik yang akan memberlakukan sebuah peraturan perundang-undangan atau yang akan mencabut.

Konfigurasi politik hukum dalam sebuah negara juga berpengaruh pada karakter produk hukum yang dibentuk. Konfigurasi politik diartikan sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik yang berwujud konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi

¹¹² Bintang Regen Saragih, *Politik Hukum...Op.Cit*, hlm 17

¹¹³ Veri Junaidi et.al., *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, (Jakarta: Yayasan Perludem), hlm 25.

rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum melalui wakil-wakilnya. Sedangkan konfigurasi politik otoriter adalah susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan secara aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara.

Karakter produk hukum yang dilahirkan oleh konfigurasi politik demokratis adalah produk hukum yang responsif yakni produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Sedangkan konfigurasi politik otoriter akan melahirkan produk hukum konservatif yakni produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elite politik, keinginan pemerintah, dan bersifat *positivis-instrumentalis* atau alat pelaksanaan ideologi dan program negara.

Secara spesifik, indikator yang digunakan untuk mengkualifikasikan sebuah konfigurasi politik adalah dengan melihat bekerjanya tiga pilar demokrasi, yaitu peranan partai politik dan badan perwakilan, kebebasan pers, dan peranan eksekutif. Sedangkan untuk mengkualifikasi apakah produk hukum responsif atau konservatif, indikator yang digunakan adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum (peraturan perundang-undangan).¹¹⁴

¹¹⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, ... Op.Cit.*, hlm. 30-32

Undang-undang merupakan produk hukum yang dibuat oleh DPR dan Presiden yang dibahas dalam forum DPR. Dalam pembahasan undang-undang, suara mayoritaslah yang akan menentukan hasil akhir. Suara mayoritas tersebut dianggap sebagai cerminan suara rakyat karena dalam demokrasi perwakilan, rakyatlah yang memilih Presiden dan para anggota legislatif. Namun, suara mayoritas rakyat yang tercermin dalam undang-undang seringkali tidak identik dengan keadilan, kebenaran, dan amanat konstitusi. Oleh sebab itu jika undang-undang bertentangan dengan konstitusi maka undang-undang tersebut dapat dinyatakan tidak mengikat untuk umum, baik sebagian materi atau seluruhnya.¹¹⁵

Menurut Mahfud MD, jika terdapat isi peraturan perundang-undangan yang salah atau menyimpang dari konstitusi (UUD), maka harus ada acara untuk membenarkannya (meluruskannya). Salah satu cara untuk mengupayakan supaya semua produk hukum sesuai dengan konstitusi dan sistem hukum yang hendak dibangun adalah melalui *judicial review*, yakni pengujian undang-undang dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi oleh lembaga yudisial. Lembaga yudisial yang berwenang tersebut berhak menyatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dibatalkan karena materi muatannya bertentangan dengan peraturan perundang-

¹¹⁵ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm 355-356

undangan yang lebih tinggi. Di sinilah *judicial review* berlaku sebagai politik hukum.¹¹⁶

2. Legitimasi Putusan MK

Kewenangan menguji keabsahan aturan hukum di Indonesia diserahkan kepada lembaga peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari campur tangan pihak manapun sebagaimana di tetapkan dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹¹⁷ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹¹⁸

Kewenangan menguji tersebut bersandar pada pembagian kekuasaan negara untuk memberi makna terhadap tindakan mengawasi kebijakan yang dibuat agar senantiasa berjalan dengan prinsip negara. Hal ini sejalan dengan konsep pemberian wewenang publik, yaitu: (a) membentuk UU (*wetgeving*), (b) melaksanakan

¹¹⁶ Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, ...*Op.Cit.*, hlm 123.

¹¹⁷ Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945

¹¹⁸ Pasal 24 ayat (2) UUD Tahun 1945

(*bestuurlijke*), dan (c) pengawasan peradilan (*rechterlijke controle*).¹¹⁹

Kehadiran Mahkamah Konstitusi di Indonesia tidak terlepas dari gejolak reformasi 1998 yang ditandai dengan selesainya amandemen UUD 1945 pada tahun 2002. Tepatnya pada amandemen ke-3 (tiga) pada tahun 2001 terjadi rekonstruksi secara besar terhadap struktur dan kelembagaan kekuasaan kehakiman Indonesia. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 ditetapkan melalui amandemen ke-3 (tiga) tersebut yang memberikan suatu pemahaman baru bahwa tugas menjalankan kekuasaan kehakiman tidak hanya diberikan kepada Mahkamah Agung beserta lingkungan peradilan dibawahnya, tetapi juga diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi termaktub dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang dasar, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*". Di samping itu, melalui Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 dituliskan bahwa, "*Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat*

¹¹⁹ Taufiqurrahman Syahuri, et.al., *Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham RI, 2014), hlm. 20.

mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Menurut Fatkhurrohman dkk, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang tepat untuk melakukan pengujian norma hukum undang-undang terhadap Undang-undang Dasar dengan 3 (tiga) alasan sebagai berikut:¹²⁰ *Pertama*, menurut paham konstitusionalisme, kedudukan UUD adalah sebagai bentuk peraturan yang tertinggi sehingga hakim harus memiliki wewenang untuk membatalkan setiap tindakan presiden dan setiap undang-undang yang bertentangan dengan UUD. *Kedua*, asumsi bahwa undang-undang merupakan produk politik yang seringkali mengedepankan kepentingan politik suara mayoritas dan cenderung mengabaikan aspek kebenaran dalam proses pengambilan keputusan, sehingga perlu dikontrol. Dengan diberikannya wewenang menguji kepada Mahkamah Konstitusi, hal tersebut mendorong mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. *Ketiga*, berdasarkan hasil amandemen UUD Tahun 1945, kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*), yaitu kekuasaan kehakiman terbagi dalam cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Menyerahkan kewenangan menguji kepada peradilan biasa hanya

¹²⁰ Fatkhurrohman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 26-27

akan mengundang kecurigaan dan ketidakpercayaan publik terhadap proses dan hasilnya, karena pengadilan di bawah Mahkamah Agung selama ini tenggelan dan mengabdikan kepada kekuasaan. Selain itu, peradilan biasa, terutama hakimnya belum berpengalaman dalam menguji konstitusi.

Kewenangan MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD dalam hukum konstitusi dikenal dengan istilah *constitutional review*. Dalam sistem *constitutional review* mencakup dua tugas pokok, yakni: (1) menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, artinya *constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan; (2) melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental mereka yang dijamin dalam konstitusi.¹²¹

Permasalahan dalam undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi memiliki karakter tersendiri dan berbeda dengan permasalahan yang dihadapi oleh peradilan biasa. Hal ini disebabkan oleh adanya sifat kepentingan umum yang tersangkut di dalamnya. Keputusan dari Mahkamah Konstitusi akan membawa akibat hukum yang tidak hanya mengenai orang perorangan, tetapi juga orang lain, lembaga negara dan aparat pemerintah atau

¹²¹ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 11.

masyarakat pada umumnya.¹²² Putusan MK merupakan perbuatan hakim sebagai pejabat negara berwenang yang memuat sikap dan pendapat tentang konsistensi dan koherensi undang-undang yang dimohonkan pengujiannya terhadap UUD 1945 dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.¹²³

Amar putusan MK yang mengabulkan satu permohonan pengajuan undang-undang akan menyatakan satu pasal, ayat atau bagian dari undang-undang dan bahkan undang-undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945. Umumnya sebagai konsekuensi maka undang-undang, pasal, ayat atau bagian dari undang-undang yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bunyi putusan demikian mengandung makna bahwa ketentuan norma yang termuat dalam satu undang-undang dinyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi, meskipun UU MK tidak secara tegas menyatakan demikian. Di samping itu, amar putusan MK bersifat final dan mengikat.¹²⁴

Dari uraian tersebut di atas, hal penting yang memiliki implikasi hukum yang luas adalah bahwa konsekuensi dari pembatalan oleh MK terhadap suatu UU yang inkonstitusional adalah terjadinya kekosongan hukum. Di samping itu, pembatalan

¹²² Inosentius Samsul dkk, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009, hlm. 23-24

¹²³ Maruarar Siahaan, "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung", *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, Nomor 4, Desember 2020, hlm. 734

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 735

suatu undang-undang karena proses pembentukannya inkonstitusional memiliki implikasi hukum yang luas, karena seluruh bagian dari undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi.¹²⁵

Putusan MK yang mengabulkan permohonan bersifat final membawa makna bahwa putusan yang diambil dapat menjadi solusi atas masalah konstitusi yang dihadapi. Ketika permohonan yang diajukan mengenai larangan, muatan norma yang dikandung dalam pasal, ayat dan bagian dari undang-undang yang diuji tidak lagi menuntut kepatuhan dan tidak mempunyai daya sanksi. Hal yang awalnya dinyatakan sebagai suatu perbuatan yang dilarang atau dihukum, dengan putusan MK yang menyatakan hal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi, maka perbuatan yang tadinya dilarang menjadi tidak dilarang lagi. Putusan yang demikian sudah tentu akan berdampak luas serta membutuhkan mekanisme procedural tentang bagaimana tindak lanjut atau pelaksanaan dari pembatalan pemberlakuan suatu ketentuan tersebut, sehingga tidak menimbulkan kekosongan hukum.¹²⁶

¹²⁵ Topane Gayus Lumbuun, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 6 No. 3, September, 2009, hlm. 83-84

¹²⁶ Maruar Siahaan, "Integrasi Konstitusional Kewenangan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung", *Op.Cit.*, hlm. 735-736

BAB III

GAGASAN REFORMULASI PENGATURAN REKRUTMEN KEPALA DAERAH GUNA MEMBATASI DINASTI POLITIK

A. Urgensi Gagasan Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Kepala Daerah

Demokrasi merupakan bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat.¹²⁷ Demokrasi yang ideal memberikan peluang bagi rakyat untuk terlibat dalam proses politik. Artinya ruang partisipasi bagi seluruh rakyat untuk ikut berkontestasi memperebutkan jabatan-jabatan politik sangat terbuka, baik di level nasional dan regional (daerah) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²⁸ Salah satu implementasi demokrasi di daerah adalah penyelenggaraan pilkada. Namun, pilkada yang diharapkan sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah masih dihindangi permasalahan hingga saat ini, salah satunya adalah maraknya dinasti politik.

Dinasti politik dalam ranah politik lokal dapat disebut sebagai perkembangan elit yang menggunakan keluarga sebagai media kekuasaan.¹²⁹ Sedangkan politik dinasti adalah strategi dan taktik suatu keluarga inti dalam memperoleh, mempertahankan, dan atau melipatgandakan kekuasaan politik, ekonomi, dan sosialnya dengan cara

¹²⁷ Elldar Chaidir, *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm.80.

¹²⁸ Martien Herna Susanti, "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia" *Journal of Government and Civil Societ*, Vol. 1, No. 2, September, 2017, hlm. 113

¹²⁹ Wasisto Raharjo Djati, "Revalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: *Dinasti Politik di Aras Lokal*," *Jurnal Sosiologi Masyarakat* Vol. 18, No 2, Juli 2013, hlm. 213

menggunakan kekuatan partai secara non-demokratis untuk menjadi peserta pemilu dalam rangka menduduki suatu jabatan politik puncak.¹³⁰

Dinasti politik terbagi menjadi tiga model. *Pertama*, model dimana satu keluarga memegang penuh kekuasaan dalam satu lingkaran kekerabatan serta dilakukan atas regenerasi keluarga yang sama. *Kedua*, model satu keluarga yang terbagi atas politik lintas kamar kekuasaan, contohnya ayah menjabat sebagai Kepala Daerah dan anak menjabat sebagai DPRD. *Ketiga*, model dinasti lintas daerah, di mana setidaknya ada 2 (dua) politisi yang berkuasa di daerah yang berbeda, namun kedua politisi tersebut masih terikat dalam satu ikatan keluarga.¹³¹

Menurut Karyudi Sutajah Putra, dinasti politik merebak disebabkan oleh 3 (tiga) faktor, yakni kekuatan modal finansial, kekuatan jaringan, dan posisi dalam partai.¹³² Perdebatan mengenai adanya dinasti politik seringkali dikaitkan dengan esensi demokrasi dan jaminan hak konstitusional warga negara. Menurut penyusun untuk menyikapi hal ini perlu diperhatikan apakah dinasti politik cenderung membawa mudharat atau maslahat bagi daerah dan negara?

Data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) per Oktober 2020 menunjukkan bahwa tidak kurang dari 143 kepala daerah, terdiri atas 21 gubernur serta 122 bupati dan walikota yang telah didakwa oleh KPK

¹³⁰ Riset Nagara Institute tentang Politik Dinasti, www.nagarainstitute.com diakses pada 1 April 2022

¹³¹ <https://nasional.tempo.co/read/833610/3-jenis-dinasti-politik-di-indonesia-mulai-model-arisan-hingga-lintas-kamar> diakses pada 29 April 2022

¹³² Nur Hidayati, Dinasti Politik dan Demokrasi Indonesia, *Jurnal ORBITH* Vol. 10 No. 1 Maret 2014: 18-21, hlm. 19

dalam kasus korupsi.¹³³ Dinasti politik di Indonesia juga menambah jumlah kasus korupsi di daerah. Berdasarkan data *Indonesia Corruption Watch* (ICW) sampai Januari 2017, paling tidak ada 6 (enam) kepala daerah pelaku korupsi yang diketahui berkaitan dengan dinasti politik di daerahnya, yaitu Ratu Atut Chossiyah (Gubernur Banten 2007-2017) korupsi pengadaan alat kesehatan dan suap sengketa pilkada Kabupaten Lebak, Atty Suharti (Walikota Cimahi 2012-2017) suap proyek pembangunan Pasar Atas Baru Cimahi, Sri Hartini (Bupati Klaten 2016-2021) suap dalam promosi jabatan PNS, Yan Anton Ferdian (Bupati Banyuasin 2013-2018) suap proyek pengadaan di Dinas Pendidikan, Syaukani Hasan Rais (Bupati Kutai Kertanegara 1999-2010) korupsi pembangunan Bandara Samarinda, dan Fuad Amin (Bupati Bangkalan 2003-2012) suap jual beli gas alam untuk pembangkit listrik serta melakukan pencucian uang atas harta yang diduga dari hasil korupsi.¹³⁴

Hasil survei Libang Kompas mengenai politik dinasti di Pilkada 2020 yang dilakukan melalui telepon kepada 553 responden yang berusia minimal 17 tahun dari 145 kabupaten/kota di 34 provinsi pada 27 – 29 Juli 2020 menunjukkan sebanyak 60,8 persen responden gerah dengan praktik politik dinasti. Hasil survei menunjukkan bahwa sebanyak 28,2 persen responden menilai praktik politik dinasti sebagai praktik yang wajar terjadi dan bagian dari proses demokrasi serta sebanyak 11 persen responden

¹³³<https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1923-ketua-kpk-pastikan-penyelidikan-korupsi-kepala-daerah-tetap-jalan> diakses pada 31 Januari 2021

¹³⁴<https://www.antikorupsi.org/id/article/depth-analysis-dinasti-politik-melanggengkan-korupsi> diakses pada 01 Januari 2021

tidak tahu tentang politik dinasti. Hasil survei ini juga menunjukkan, dari kalangan muda atau kelompok usia 17-30 tahun sebanyak 67,9 persen menilai praktik politik dinasti sebagai praktik yang buruk, kelompok usia diatas 50 tahun sebanyak 47,3 persen menilai praktik politik dinasti sebagai praktik yang buruk. Namun, sebanyak 34,4 persen menilai praktik politik dinasti sebagai praktik yang wajar terjadi atau baik.¹³⁵ Kemudian, terkait pengadaan aturan larangan atau batasan terhadap keluarga pejabat publik maju pilkada, 58 persen responden setuju jika ada aturan tersebut. Sementara itu, sebanyak 35,8 persen mengatakan tidak setuju dan 6,2 persen menyatakan tidak tahu.¹³⁶

Upaya pembatasan maraknya dinasti politik pernah diatur dalam Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang berbunyi: *Warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut:....**tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.*** Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015, berbunyi sebagai berikut: *Yang dimaksud dengan “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman,*

¹³⁵<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/03/09565261/survei-litbang-kompas-608-persen-responden-gerah-dengan-praktik-politik>. diakses 26 April 2022

¹³⁶<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/03/11014971/litbang-kompas-58-persen-responden-ingin-ada-aturan-larang-dinasti-politik?page=all>. diakses 26 April 2022

bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan". Namun Pasal tersebut telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK-RI No. 33/PUU-XIII/2015. Pemohon dalam perkara gugatan terhadap Pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah adalah Adnan Purichta Ichsan, Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan Periode 2014-2019. Pemohon merasa hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar atas berlakunya norma pasal tersebut.

Menurut keterangan Presiden dalam persidangan tanggal 22 April 2015, politik dinasti tidak dapat dipisahkan dari konsep petahana. *Original inten* atau maksud asli dari pembentuk Undang-Undang bahwa petahana adalah pejabat yang sedang menduduki jabatan pada saat tahapan Pilkada sedang berlangsung. Pertimbangan dari pemerintah saat pembahasan pembentukan Undang-Undang tersebut di DPR antara lain sebagai berikut:¹³⁷

- 1) Bahwa politik dinasti ini diatur sedemikian rupa karena petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dan akses terhadap alokasi anggaran, sehingga dapat memberukan keuntungan pribadi untuk memenangkan pilkada atau memenangkan kelompok-kelompoknya.
- 2) Petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan yang melekat kepada dirinya sehingga untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat secara terus menerus, sehingga dalam banyak hal kita sering melihat ada banyak spanduk yang menuliskan program-

¹³⁷ Lihat Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 hlm. 74-75

program dan kegiatan yang di dalamnya tercantum gambar *incumbent* atau nama *incumbent* terkait dengan pemilihan pada saat itu

- 3) Akibat petahana sedang menjabat maka petahana memiliki keunggulan terhadap program-program dan kegiatan yang seluruhnya atau Sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau dinastinya
- 4) Petahana mempunyai akses yang lebih besar untuk memobilisasi PNS untuk memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya

Kedudukan antara keluarga petahana dengan kedudukan calon yang lain dirasa tidak berada dalam kondisi yang sama (*equal*). Keluarga petahana memiliki akses dan sumber daya yang lebih tinggi terhadap keadaan atau potensi yang dimiliki negara dan potensi yang dimiliki oleh swasta karena kedudukannya, maka petahana beserta keluarganya dapat memperoleh keuntungan yang lebih dari aspek fasilitas maupun dukungan. Dengan kata lain, menurut pemerintah dan pembentuk undang-undang, maksud dan tujuan dari pembatasan terhadap keluarga petahana adalah supaya semua calon kepala daerah berangkat dari kondisi yang sama. Politik hukum rumusan norma Pasal 7 huruf r Undang-Undang No. 8 tahun 2015 sejatinya adalah upaya pemerintah untuk memutus rantai dinasti politik, tindakan koruptif dan tindakan penyalahgunaan wewenang.

Presiden juga menyebutkan dalam keterangannya bahwa sesungguhnya apabila sistem pengawasan Bawaslu, sistem pengawasan inspektorat, sistem pengawasan BPKP sudah bisa berjalan dengan baik, pembatasan-pembatasan terhadap hak-hak politik tersebut tidak perlu dilakukan. Pemerintah berpendapat ketika sistem pengawasan belum bisa berjalan optimal, maka pembatasan melalui Undang-undang adalah *the*

second base policy yang dapat ditempuh agar kontestasi politik berjalan secara *fair*.¹³⁸

Selain keterangan dari Presiden, pada persidangan tanggal 22 April 2015, DPR juga memberikan keterangan bahwa gejala yang mendasari terbentuknya suatu dinasti dapat dianalisa dari 2 (dua) hal: *Pertama*, macetnya kaderisasi politik dalam menjaring calon kepala daerah yang berkualitas, sehingga menciptakan pragmatism politik dengan mendorong kalangan sanak keluarga kepala daerah untuk menjadi pejabat publik. *Kedua*, konteks masyarakat yang menjaga adanya kondisi *status quo* di daerahnya yang menginginkan kepala daerah untuk berkuasa dengan cara mendorong kalangan keluarga atau orang terdekat kepala daerah menggantikan petahana.

Menurut DPR, pasal yang diuji sebenarnya tidak menghilangkan hak konstitusional dan tidak bersifat diskriminatif karena jika dicermati terhadap jawaban dalam penggalan akhir dari Pasal 1 angka 6 tentang Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 berbunyi, "*Kecuali telah melewati jeda satu kali masa jabatan*". Maksud dari penggalan redaksi tersebut adalah tidak menutup hak secara keseluruhan bagi kerabat petahana, tetapi diberikan jeda satu periode pemerintahan saja, sehingga pada periode berikutnya kerabat petahana tersebut boleh ikut mencalonkan diri dalam Pilkada.¹³⁹

¹³⁸ *Ibid*, hlm. 74-76

¹³⁹ *Ibid*, hlm. 82-83

Berdasarkan keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya politik hukum Pasal tersebut adalah untuk mewujudkan Pilkada yang merata untuk seluruh pasangan calon yang berasal dari keluarga petahana dan calon lain yang tidak berasal dari keluarga petahana dengan harapan tidak terjadi dinasti politik yang terus menerus. Namun, MK berpendapat pembatasan tersebut tidak sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.¹⁴⁰ Sejak awal masa keberadaannya, MK telah menyatakan pendapat terkait pembatasan terhadap hak atau kebebasan seseorang sebagaimana termuat dalam Putusan No. 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004 yang dalam pertimbangan hukumnya, antara lain, menyatakan:¹⁴¹

“... memang Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan terhadap hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, tetapi pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud “semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”..... Di samping itu persoalan pembatasan hak pilih (baik aktif maupun pasif) dalam pemilihan umum lazimnya hanya didasarkan atas pertimbangan ketidakcakapan misalnya faktor usia dan keadaan jiwa, serta ketidakmungkinan (*impossibility*) misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang

¹⁴⁰ Lihat Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*”

¹⁴¹ Lihat Putusan MK No. 011-017/PUU-I/2003

berkekuatan hukum tetap dan pada umumnya bersifat individual dan tidak kolektif.”

MK menyatakan bahwa sesuai ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, syarat untuk dapat membatasi pelaksanaan hak asasi bukan semata-mata bahwa pembatasan itu harus dilakukan dengan Undang-Undang. Menurut MK, seseorang yang karena kelahirannya atau karena memiliki hubungan kekerabatan dengan kepala daerah petahana tidaklah mengganggu hak atau kebebasan orang lain jika hendak mencalonkan diri menjadi kepala daerah. Demikian pula, dengan mencalonkan diri sebagai kepala daerah, hal ini pun tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral, agama, keamanan maupun ketertiban umum. Dengan demikian, alasan bahwa larangan itu hanya berlaku sementara, yaitu selama belum terlampauinya jeda satu periode masa jabatan sebagaimana diterangkan oleh DPR, tidaklah menghilangkan substansi pertentangan ketentuan *a quo* dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

MK juga menganggap bahwa Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 mengandung muatan diskriminasi. Menurut MK ketentuan pasal tersebut memuat perbedaan perlakuan yang semata-mata didasarkan atas kelahiran dan status kekerabatan seseorang. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”. Memang benar bahwa tidak setiap perbedaan serta-merta berarti

diskriminasi. Namun, dalam kasus *a quo*, tampak nyata kalau perbedaan tersebut dibuat semata-mata didasari oleh maksud untuk mencegah kelompok orang tertentu (*in casu* anggota keluarga kepala daerah petahana) untuk menggunakan hak konstitusionalnya (*in casu* hak untuk dipilih atau mencalonkan diri, *right to be candidate*) dan dilakukan dengan cara yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.¹⁴²

Ketentuan *a quo* yang bersangkutan-paut dengan hak bagi setiap warga negara atas perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan maka ketentuan *a quo* dengan sendirinya juga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.¹⁴³ Secara lebih spesifik, oleh karena hak konstitusional yang terhalangi secara tidak konstitusional oleh ketentuan *a quo* adalah hak untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah maka telah nyata pula ketentuan *a quo* melanggar hak konstitusional warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.¹⁴⁴

MK juga menyatakan bahwa dengan pertimbangan dalam putusan tersebut bukan berarti MK menafikan kenyataan di mana kepala daerah petahana (*incumbent*) memiliki berbagai keuntungan sehingga penting untuk dirumuskan pembatasan-pembatasan agar keuntungan-keuntungan itu tidak disalahgunakan oleh kepala daerah petahana untuk kepentingan

¹⁴² Lihat Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015, hlm. 142-143

¹⁴³ Lihat Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

¹⁴⁴ Lihat Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”

dirinya (jika hendak mencalonkan diri kembali), anggota keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu yang dekat dengannya.¹⁴⁵

Pasca putusan MK yang akhirnya membuat kembali tidak adanya peraturan yang dapat dijadikan dasar sebagai upaya pencegahan dinasti politik, sejumlah calon dari kerabat petahana pun maju dalam Pilkada. Hal tersebut membuat dinasti didalam sistem politik dan pemerintahan semakin masif secara kuantitas dan tersebar di banyak daerah. Berdasarkan siaran pers yang dirilis oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW), pada tahun 2017 terdapat 12 calon kepala daerah yang berasal dari dinasti politik yang telah terbangun di daerahnya masing-masing. Berikut data tersebut:¹⁴⁶

Tabel 3.1 Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada Pilkada 2017 yang memiliki Ikatan Keluarga

No.	Nama	Daerah	Partai	Keluarga	Hubungan
1.	Andika Hazrumy	Calon Wakil Gubernur Provinsi Banten	Golkar, PKB, Hanura, Gerindra, Demokrat, PKS, PAN	Ratu Atut Choisyah, Gubernur Banten 2012-2015	Orang Tua - Anak
2.	Hana Hasanah Fadel	Calon Gubernur Provinsi Gorontalo	PPP, Gerindra, PKB, PDIP	Fadel Muhammad, Gubernur Gorontalo 2001-2008	Suami-Istri
3.	Dodi Reza Alex Nurdin	Calon Bupati Kabupaten Musi Banyuasin	PDIP, PAN, Gerindra,	Alex Noerdin, Bupati Musi	Orang Tua-Anak

¹⁴⁵ Lihat Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015, hlm. 150

¹⁴⁶ <https://antikorupsi.org> diakses pada 28 April 2022

			Demokrat, Golkar, Nasdem, PKB, PKS, Hanura, PP, PBB	Banyuasin 2002-2008	
4.	Adam Ishak	Calon Wakil Bupati Kabupaten Mesuji	PDIP, Hanura	(Alm) Ismail Ishak, Wakil Bupati Mesuji 2012-2016	Kakak- Adik
5.	Parosil Mabsus	Calon Bupati Kabupaten Lampung Barat	PDIP, PAN, Golkar	Mukhlis Basri, Bupati Lampung Barat 2007- 2017	Kakak- Adik
6.	Atty Suharti	Calon Walikota Kota Cimahi	Nasdem, Golkar, PKS,	Itoc Tochija, Walikota Cimahi 2002-2007	Suami-Istri
7.	Siti Rahma	Calon Bupati Kabupaten Pringsewu	PAN, Nasdem	Bachtiar Basri, Wakil Gubernur Lampung	Orang Tua-Anak
8.	Dewanti Rumpoko	Calon Walikota Kota Batu	PDIP	Eddy Rumpoko. Walikota Batu 2007- 2017	Suami-Istri
9.	Karolin Margret Natasa	Calon Bupati Kabupaten Landak	PDIP, Demokrat, PKB, Golkar, Hanura, Nasdem, Gerindra, PAN	Kornelis, Gubernur Kalimantan Barat 2008- 2017	Orang Tua-Anak
10.	Noormiliyani A. S	Calon Bupati Kabupaten Barito Kuala	Golkar	Hassanudin Murad, Bupati Barito	Suami-Istri

				Kuala 2007-2017	
11.	Rahmadian Noor	Calon Wakil Bupati Barito Kuala	Golkar	Hassanudin Murad, Bupati Barito Kuala 2007-2017	Keponakan
12.	Tuasikal Abua	Calon Bupati Kabupaten Maluku tengah	Gerindra, Golkar, Hanura, Demokrat, Nasdem, PAN, PBB, PDIP	Abdullah Tuasikal, Bupati Maluku Tengah 2002-2012	Kakak-Adik

Di Kabupaten Barito Kuala, Kalimantan Selatan, pasangan Noormiliyani dan Rahmadian Noor merupakan kerabat dari Hassanudin Murad, Bupati Barito Kuala yang sudah tidak dapat mencalonkan diri kembali karena telah menjabat 2 (dua) periode jabatan. Noormiliyani merupakan istri Hasanuddin Murad yang sebelumnya menjabat sebagai Ketua DPRD Kalimantan Selatan. Sedangkan Rahmadian Noor merupakan keponakan Hasanuddin Murad yang sebelumnya menjabat sebagai Anggota DPRD Barito Kuala. Keduanya dicalonkan oleh Partai Gerindra dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Pada Pilkada 2017 tersebut pun pasangan Noormiliyani dan Rahmadian Noor memenangkan Pilkada dan sampai saat ini masih menjabat. Kemudian, Atty Suharti yang saat Pilkada 2017 merupakan petahana Calon Walikota Cimahi saat ini telah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK atas kasus penerimaan suap

bersama suaminya, Itoc Tochija (Walikota Cimahi 2001-2012) terkait proyek pembangunan tahap dua Pasar Atas Baru Cimahi.¹⁴⁷

Pada tahun 2021, KPK juga menetapkan Bupati Musi Banyuasin, Dodi Reza Alex Noerdin sebagai tersangka kasus dugaan suap pengadaan proyek infrastruktur (barang dan jasa) di wilayahnya. Dodi merupakan anak dari Alex Noerdin mantan Gubernur Sumatera Selatan. Alex Noerdin juga sebelumnya telah lebih dulu ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Agung dalam kasus dugaan korupsi Masjid Raya Sriwijaya Palembang.¹⁴⁸

Pilkada 2020 pun masih diwarnai dengan dinasti politik. Menurut data riset yang dilakukan oleh Nagara Institute, terdapat 129 kandidat yang terafiliasi dengan dinasti politik dan maju sebagai calon kepala daerah di Pilkada 2020. Jumlah dinasti politik ini meningkat pasca Putusan MK 33/PUU-XIII/2015. Sebelum putusan tersebut, jumlah dinasti politik pada rentang waktu 2005-2014 hanya di 59 wilayah pemerintahan. Namun pada 3 (tiga) pilkada serentak yakni tahun 2015, 2017 dan 2018 terjadi kenaikan drastis dengan total 86 orang kandidat. Jumlah ini meledak menjadi 129 kandidat pada Pilkada 2020. Dari 129 calon dinasti politik yang berkonstestasi, 57 calon di antaranya menang dan 27 di antaranya kemudian diajukan gugatan sengketa perselisihan hasil pemilihan ke MK. Calon/paslon yang digugat ke MK tidak hanya mempersoalkan terkait

¹⁴⁷ *Ibid*

¹⁴⁸ <https://nasional.tempo.co/read/1518304/deretan-kasus-korupsi-yang-lahir-dari-dinasti-politik> diakses pada 1 April 2022

perselisihan hasil pemilihan, namun juga mengungkap bernagai pelanggaran yang dilakukan peserta maupun penyelenggara yang berdampak pada hasil pemilihan. Hal tersebut meliputi, pengerahan ASN oleh petahana untuk ikut menyosialisasikan visi-misi paslon, dugaan **ketidaknetralan penyelenggara pada setiap paslon, ditemukannya surat suara yang sudah tersobek, jumlah pemilih yang melebihi jumlah penduduk, dan status kewarganegaraan calon.**¹⁴⁹

Berdasarkan data tersebut di atas, maraknya dinasti politik yang disertai dengan kasus korupsi harus dikritisi dan tidak boleh diabaikan. Kehadiran dinasti politik mengakibatkan substansi dari demokrasi sulit diwujudkan. Dinasti politik yang merambah ke berbagai jabatan politik lintas kamar kekuasaan kemudian korupsi jelas melanggar asas-asas *good governance*, yaitu akuntabilitas publik, kepastian hukum dan transparansi publik.¹⁵⁰ Hal ini pun membuat tujuan yang ingin dicapai oleh desentralisasi dan otonomi daerah menjadi terabaikan. Kesejahteraan rakyat dan daerah tidak tercapai karena mereka yang berkuasa mementingkan diri sendiri (kepentingan keluarga atau kelompoknya).

Menurut Robertus Robet, terdapat beberapa alasan mengapa dinasti politik tidak dapat diterima. *Pertama*, kata “rakyat”, “demokrasi” dan kata politik sebagaimana ditulis konstitusi pada dasarnya merujuk pada hal yang sama, yakni “polis” atau kemasalahatan umum atau kepentingan

¹⁴⁹ Riset Nagara Institute: Politik Dinasti, www.nagarainstitute.com diakses pada 1 April 2022

¹⁵⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, *Loc.Cit*, hlm. 431

orang banyak. Artinya, politik dalam paham ketatanegaraan secara prinsipil harus bersumber dan sekaligus diarahkan ke tujuan kepublikan atau kemasalahatan orang banyak. Politik dinasti berlawanan dengan paham tersebut karena di dalamnya yang menjadi dasa sekaligus tujuan adalah kepentingan pribadi (*private interest*). *Kedua*, konsep demokrasi yang kita terima secara prinsipil berarti mengedepankan legitimasi dan reproduksi kekuasaan yang melibatkan orang banyak. Artinya, sekali lagi ditegaskan bahwa politik selalu urusan "yang umum" atau "yang publik". Prinsip ini tidak dalam ditelikung dengan manipulasi uang, media, dan eksploitasi budaya patronase yang masih kuat. *Ketiga*, dalam konteks Indonesia, invasi kepentingan pribadi (*private interest*) ini sudah mencapai tahap kegilaan tertentu. Hal ini terlihat dalam gejala di mana makin banyak anak, istri bahkan istri pertama dan istri kedua, artis-artis yang hanya mengandalkan bombastisme media bertarung dalam pilkada. Hal tersebut secara sepintas mungkin tidak menciderai prosedur demokrasi, namun secara prinsip merusak substansi politik dan demokrasi yang mengedepankan kemasalahatan dan akal budi umum.¹⁵¹

B. Pengaruh Rekrutmen Kepala Daerah oleh Partai Politik terhadap Dinasti Politik

Sistem politik di negara yang demokratis memang mengakui dan melindungi hak politik setiap orang, namun praktik politik dinasti

¹⁵¹ Robertus Robet, "Bahaya Politik Dinasti", Opini *Kompas*, 23 April 2010 yang dikutip Ni'matul Huda dalam, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan, Loc.Cit*, 420-421

membuat proses sirkulasi politik ajeg dalam lingkaran kepentingan sekelompok keluarga saja. Menurut penyusun, hal ini secara tidak langsung menutup akses peluang yang sama bagi orang lain yang tidak berasal dari kalangan keluarga dinasti. Padahal elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi adalah adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas serta adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.¹⁵²

Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat dan negara yang baik idealnya diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat atau melibatkan rakyat seluas-luasnya¹⁵³. Hal ini menunjukkan bahwa kemauan politik rakyatlah yang menjadi paradigma dan parameter untuk menilai dan menentukan jalannya pemerintahan.¹⁵⁴ Ketika fenomena dinasti politik yang saat ini terjadi cenderung membawa keburukan daripada kemasalahatan, maka perlu dikembangkan pendidikan politik bagi rakyat agar menentukan pilihan secara lebih cerdas dan bijak.

Tumbuh suburnya dinasti politik khususnya di daerah juga tidak terlepas dari peran partai politik dan regulasi tentang Pilkada.¹⁵⁵ Undang-Undang Pilkada memuat syarat-syarat umum bagi calon kepala daerah dan

¹⁵² Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 15

¹⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241

¹⁵⁴ I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 91

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm. 112

wakil kepala daerah dan menjamin hak konstitusional setiap warga negara untuk dipilih. Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, persyaratan pembatasan hak politik untuk meminimalisir menjamurnya dinasti politik pun telah dibatalkan oleh Putusan MK. Berikut adalah perubahan aturan syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Pilkada.

Tabel 3.2 Perubahan Aturan Syarat Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008	UU No. 8 Tahun 2015	UU No. 10 Tahun 2016
Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa	<i>Idem</i>	<i>idem</i>
Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada NKRI serta Pemerintah	Setia kepada Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan NKRI	<i>idem</i>
Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat	<i>Idem</i>	<i>idem</i>
Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun	Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota	<i>idem</i>
Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum	Mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan	Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan

<p>tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih</p>	<p>yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih (dibolehkan bersyarat berdasarkan Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015 bagi mantan terpidana yang secara terbuka telah jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan merupakan mantan terpidana)</p>	<p>pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan merupakan mantan terpidana</p>
<p>Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap</p>	<p><i>Idem</i></p>	<p><i>idem</i></p>
<p>Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya</p>	<p>-</p>	<p>-</p>
<p>Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia diumumkan</p>	<p>Menyerahkan daftar kekayaan pribadi</p>	<p><i>idem</i></p>
<p>Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara</p>	<p><i>Idem</i></p>	<p><i>idem</i></p>
<p>Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap</p>	<p><i>Idem</i></p>	<p><i>idem</i></p>
<p>Tidak pernah melakukan perbuatan tercela (dihapus dalam UU 12/2008)</p>	<p>Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian</p>	<p><i>Idem</i></p>
<p>Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran</p>	<p>Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi</p>	<p><i>idem</i></p>

pajak		
Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri	-	-
Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama	Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Bupati, dan Calon Walikota	Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota
-	Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota	belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama
-	Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon	<i>idem</i>
Tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah	Tidak berstatus sebagai pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota	<i>idem</i>
-	Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana (dihapus melalui Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015)	-
-	Memberitahukan pencalonannya sebagai	Menyatakan secara tertulis pengunduran

	Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan DPR bagi anggota DPR, kepada Pimpinan DPD bagi anggota DPD, atau kepada Pimpinan DPRD bagi anggota DPRD (diubah berdasar Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015 anggota DPR/DPD/DPRD mengundurkan diri setelah ditetapkan sebagai paslon)	diri sebagai anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan
	Mengundurkan diri sebagai anggota TNI, Polri, dan PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon (diubah berdasar Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015 PNS mengundurkan diri setelah ditetapkan sebagai pasangan calon)	Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota TNI/Polri, dan PNS serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan
-	Berhenti dari jabatan pada BUMN atau BUMD sejak ditetapkan sebagai calon	<i>idem</i>
Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya (ditambahkan dalam UU 12/2008)	-	-

Menurut Joko J. Prihatmoko, syarat-syarat tersebut ditetapkan karena memiliki tujuan dan alasan sebagai berikut:¹⁵⁶

1) Pendidikan

Pendidikan berpengaruh terhadap kemampuan calon dalam memahami dan memecahkan masalah daerah. Begitu kompleks dan rumitnya persoalan-persoalan daerah saat ini sehingga

¹⁵⁶ Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, (Semarang: LP21 dan LP3M Unwahas, 2003), hlm. 248-249

menuntut kemampuan analisis, sintesis, dan kemampuan generalisasi yang baik. Kemampuan-kemampuan itu bisa diperoleh melalui pengembangan pendidikan.

2) Kesehatan jasmani dan rohani

Kesehatan jasmani amat diperlukan anggota kepala daerah/wakil kepala daerah karena tuntutan mobilitas yang tinggi. Mobilitas itu membutuhkan jasmani yang sehat dan kuat. Kepala daerah/wakil kepala daerah yang penyakitan tak akan mampu menunaikan tugastugasnya, termasuk menyerap aspirasi pemilihnya, dan menimbulkan kasuk-kusuk yang menjadi sumber ketidakstabilan daerah. Selain itu, kepala daerah/wakil kepala daerah menghadapi banyak persoalan masyarakat. Untuk memahami dan memecahkan dibutuhkan kepekaan, stabilitas emosi dan kepribadian tangguh. Pemeriksaan kesehatan rohani seharusnya mengungkap stabilitas emosi, kepribadian, konsistensi dan kepekaan.

3) Keterangan tempat tinggal (domisili) dan KTP

Keterangan domisili dan KTP bermanfaat untuk melihat kejelasan alamat calon dan mengidentifikasi kewarganegaraan calon. Namun yang lebih penting berhubungan dengan sistem pemilihan. Sistem pemilihan langsung mengandaikan calon mengenal daerah dan dikenal oleh masyarakat daerah tersebut sehingga jika kelak terpilih menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah akan mendapatkan dukungan yang menjadi modal stabilitas pembangunan.

4) Daftar Riwayat Hidup

Daftar Riwayat hidup merupakan catatan perjalanan dan pengalaman hidup sekaligus *track record* calon. Dari riwayat hidup akan terungkap banyak hal, yang terpenting adalah orientasi dan kecenderungan di masa datang. Dengan membaca daftar riwayat hidup dapat diprediksikan wajah dan kinerja calon ke depan, termasuk wajah dan kinerja legislatif nanti.

Persyaratan calon kepala daerah umumnya mencakup 5 (lima)

aspek, yaitu:¹⁵⁷

1) Kesetiaan pada dasar negara dan ideologi bangsa

Kesetiaan pada dasar negara dan ideologi bangsa sangat penting menjadi persyaratan calon kepala daerah. Calon yang tidak menganut ideologi bangsa jika terpilih potensial menimbulkan

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm. 249

persoalan disintegrasi karena justru bangsa lahir dari ideologi yang ada. Misalnya, persyaratan bertaqwa pada Tuhan Yang Maha Esa dan setia pada Pancasila, UUD 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2) Akseptabilitas

Akseptabilitas adalah bahwa persyaratan harus sesuai dengan tuntutan dan kemajuan masyarakat yang mengondisikan terciptanya kepercayaan terhadap calon jika terpilih menjadi kepala daerah. Misalnya, persyaratan mengenal daerah dan dikenal masyarakat, tidak pernah melakukan perbuatan tercela dan sebagainya.

3) Kapabilitas

Adapun yang dimaksud dengan kapabilitas adalah persyaratan harus dapat menunjukkan standar kemampuan dari para calon yang mengandaikan kemampuannya menjalankan tugas, fungsi, dan tanggungjawab apabila terpilih menjadi kepala daerah. Misalnya, persyaratan pendidikan, usia, sehat jasmani dan rohani.

4) Mekanisme kontrol

Mekanisme kontrol kepala daerah sebagai pejabat publik perlu di introduksi dalam persyaratan calon. Tanpa mekanisme kontrol, seorang kepala daerah bisa bertindak tanpa kendali. Misalnya, persyaratan daftar kekayaan, riwayat hidup, dan sebagainya.

5) Ketaatan sebagai hamba hukum kredibilitas pemerintahan

Ketaatan calon sebagai hamba hukum sangat penting dalam rangka membangun kepercayaan pemerintahan yang akan dipimpin. Misalnya, persyaratan mempunyai Nomor Pokok Wajib Pajak, tidak pernah dipidana, keterangan belum pernah menjabat sebagai kepala daerah/ wakil kepala daerah selama 2 periode, memiliki hak pilih, dan sebagainya.

Syarat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Pilkada saat ini memang sudah tidak membatasi calon dan/atau pasangan calon yang berlatar belakang dinasti. Namun perlu diperhatikan bahwa penentuan awal calon kepala daerah berada di tangan partai politik. Hal inilah yang kemudian seharusnya diperhatikan bahwa praktik politik

dinasti sejatinya juga dipengaruhi oleh perekrutan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik. Idealnya partai politik harus merekrut calon kepala daerah dengan mengutamakan integritas, kapasitas, dan kapabilitas.

Seleksi calon anggota legislatif (DPR dan DPRD) serta eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Kepala Daerah) merupakan otoritas partai politik. Rekrutmen kepala daerah oleh partai politik memiliki pengaruh terhadap kemungkinan terjadinya rotasi dan mobilitas politik untuk mencegah diktatorisme dan stagnasi politik dalam sebuah sistem. Jika merujuk pada ketentuan Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan seleksi calon dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART (anggaran dasar, anggaran rumah tangga) dan/atau peraturan internal partai. Dalam hal ini sebetulnya terdapat dua indikator yang perlu diperhatikan dalam seleksi calon oleh partai yakni “demokratis” dan “terbuka”. Namun sayangnya ketentuan ini tidak menjabarkan secara lebih spesifik indikator dari seleksi calon yang demokratis dan terbuka seperti apa. Sehingga sejauh ini proses seleksi calon masih menjadi urusan dapur partai.¹⁵⁸

Selain ketentuan tentang syarat calon dalam pilkada yang secara garis besar mengikuti norma dalam Undang-Undang Pilkada sebagaimana disebutkan di atas, sistem rekrutmen calon kepala daerah oleh partai

¹⁵⁸ Titi Angraini, Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi (Perludem)*, Yayasan Perludem, hlm. 3

politik juga diatur dalam Undang-Undang Pilkada, antara lain sebagai berikut:¹⁵⁹

- (1) Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, didaftarkan ke KPU Provinsi oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (2) Pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didaftarkan ke KPU Kabupaten/Kota oleh Partai Politik, gabungan Partai Politik, atau perseorangan.
- (3) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil pada ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7.
- (4) Pendaftaran pasangan Calon Gubernur, dan Calon Wakil Gubernur oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat Provinsi disertai Surat Keputusan Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi.
- (5) Pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota oleh Partai Politik ditandatangani oleh ketua Partai Politik dan sekretaris Partai Politik tingkat kabupaten/kota disertai Surat Keputusan Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi.
- (6) Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota oleh gabungan Partai Politik ditandatangani oleh para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat Provinsi atau para ketua Partai Politik dan para sekretaris Partai Politik di tingkat kabupaten/kota disertai Surat Keputusan masing-masing Pengurus Partai Politik tingkat Pusat tentang Persetujuan atas calon yang diusulkan oleh Pengurus Partai Politik tingkat provinsi dan/atau Pengurus Parpol tingkat kabupaten/kota.

Rumusan aturan tersebut merupakan gambaran sekaligus landasan partai politik dalam melakukan proses rekrutmen calon kepala daerah. Selanjutnya terkait bagaimana proses rekrutmen atau penjaringan bakal

¹⁵⁹ Lihat Pasal 42 UU Pilkada

calon kepala daerah dan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik diatur dalam AD/ART dan peraturan internal masing-masing partai. Hasil akhir rekrutmen calon kepala daerah oleh partai politik ditentukan oleh DPP (Dewan Pimpinan Pusat), berikut adalah tabel model rekrutmen calon kepala daerah oleh partai politik:

Tabel 3.3 Model Rekrutmen Calon Kepala Daerah oleh Partai Politik

Partai Politik	Rekrutmen Calon	Keputusan Akhir
PDIP ¹⁶⁰	DPD & DPP	DPP
Partai Demokrat ¹⁶¹	DPD & DPC	DPP
Partai Golkar ¹⁶²	DPD	DPP
PKB ¹⁶³	DPC & DPW	DPP
Partai Nasdem ¹⁶⁴	DPW & DPD	DPP
PKS ¹⁶⁵	DPW	DPP
Partai Gerindra ¹⁶⁶	DPC & DPD	DPP

Dapat dilihat bahwa DPP memiliki otoritas sangat sentral untuk menentukan pasangan calon yang akan diusung. Sehingga ada kemungkinan calon yang diusulkan dari bawah terpangkas di DPP. Hal

¹⁶⁰ Lihat Surat Edaran PDIP No. 918/IN/DPP/XI/2019

¹⁶¹ Lihat Peraturan Organisasi Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat No. 02/PO/DPP/PD/1/2019

¹⁶² Lihat Petunjuk Pelaksanaan DPP Partai Golongan Karya No. JUKLAK-3/DPP/GOLKAR/III/2020

¹⁶³ Lihat Peraturan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) No. 2 Tahun 2019 tentang Penjaringan, Penetapan dan Pemenangan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota

¹⁶⁴ Lihat AD/ART Partai Nasdem Hasil Kongres II Tahun 2019

¹⁶⁵ Lihat AD/ART Partai Keadilan Sejahtera (PKS)

¹⁶⁶ Lihat AD/ART Partai Gerindra

inilah yang dapat menimbulkan ketidakadilan penentuan pasangan calon, misalnya bakal calon A sebenarnya lebih berkualitas dibandingkan bakal calon B, tetapi bakal calon B memiliki kekuatan modal finansial dan hubungan keluarga dengan sosok penting di tubuh partai sehingga DPP memutuskan untuk menetapkan calon B. Terlebih dalam beberapa tubuh partai politik juga terbentuk dinasti politik yang berpusat pada ketua umum. Misalnya, Ketua Umum PDIP, Megawati Soekarno Putri memiliki anak Puan Maharani menjabat sebagai Ketua Bidang Politik dan Keamanan. Kemudian, Partai Demokrat yang saat ini diketuai oleh Agus Harimurti Yudhoyono sebelumnya diketuai oleh ayahnya, Susilo Bambang Yudhoyono.

Menurut Titi Anggraini, Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), terdapat korelasi antara dinasti di Pilkada dengan dinasti dalam tubuh partai politik itu sendiri. Praktik dinasti di partai politik dapat dengan mudah dilanjutkan dalam Pilkada karena pengaruh penguasaan modal dan struktur partai oleh anggota keluarga dan kerabat. Penguasaan tersebut akhirnya membuat rekrutmen politik diatur oleh keluarga politik.¹⁶⁷ Sehingga demokratisasi di internal partai politik penting untuk dihidupkan demi mencegah dinasti politik.

¹⁶⁷<https://rumahpemilu.org/dinasti-di-pilkada-adalah-refleksi-praktik-dinasti-di-partai-politik/> diakses pada 1 April 2022

C. Konsep Reformulasi Pengaturan Rekrutmen Kepala Daerah guna Membatasi Dinasti Politik

Rekrutmen kepala daerah oleh partai politik merupakan langkah pertama yang mempengaruhi lahirnya kepala daerah. Meskipun Undang-Undang Pilkada tidak lagi mengatur pembatasan calon kepala daerah dari keluarga petahana, menurut peneliti upaya pembatasan masih memungkinkan untuk dilakukan melalui pengaturan rekrutmen kepala daerah oleh partai politik melalui aturan internal masing-masing partai politik.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa rekrutmen atau penjurangan calon kepala daerah oleh partai politik dilaksanakan berdasarkan AD/ART masing-masing partai. Maka, dalam AD/ART tersebut dapat diatur mengenai pemberian jeda 5 (lima) tahun untuk maju dalam pilkada terhadap calon yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana maupun pejabat pemerintahan lainnya. Pembatasan hubungan keluarga tidak hanya dengan petahana mengingat fakta yang selama ini terjadi bahwa terdapat beberapa model dinasti politik di Indonesia sebagaimana disebutkan sebelumnya, yaitu:¹⁶⁸

- 1) Satu keluarga memegang penuh kekuasaan dalam satu lingkaran kekerabatan serta dilakukan atas regenerasi keluarga yang sama.
- 2) Satu keluarga yang terbagi atas politik lintas kamar kekuasaan, contohnya ayah menjabat sebagai Kepala Daerah, anak menjabat sebagai DPRD, serta jabatan strategis lainnya
- 3) Model dinasti lintas daerah, di mana ada setidaknya 2 (dua) politisi yang berkuasa di daerah yang berbeda, namun kedua politisi tersebut masih terikat dalam satu lingkaran keluarga.

¹⁶⁸ <https://nasional.tempo.co/read/833610/3-jenis-dinasti-politik-di-indonesia-mulai-model-arisan-hingga-lintas-kamar> diakses pada 29 April 2022

Usulan ketentuan ini dapat dirumuskan ke dalam AD/ART atau aturan internal masing-masing partai politik. Hal ini penting untuk dilakukan demi meningkatkan kualitas proses rekrutmen kepala daerah mengingat partai politik sebagai sarana rekrutmen politik memiliki andil yang cukup besar dalam menyiapkan kader pemimpin politik, seleksi terhadap kader yang telah dipersiapkan, dan perjuangan untuk penempatan kader berkualitas, berdedikasi, memiliki kredibilitas tinggi serta mendapat dukungan dari masyarakat pada jabatan-jabatan politik yang bersifat strategis.¹⁶⁹

Dalam Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Partai Politik disebutkan bahwa rekrutmen politik dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART. Menurut peneliti frasa “secara demokratis” penting untuk diperhatikan dan benar-benar dilaksanakan dalam proses rekrutmen politik, termasuk didalamnya adalah rekrutmen kepala daerah. Partai politik pun harus memberikan transparansi terkait persyaratan, mekanisme, dan prosedur pemilihan bakal calon yang dapat diakses dengan mudah oleh seluruh masyarakat supaya masyarakat dapat mengawasi dan memastikan bahwa dalam proses rekrutmen tersebut tidak terjadi transaksi politik yang tidak adil.

Rekrutmen kepala daerah yang demokratis harus dimulai dengan adanya demokratisasi internal partai politik itu sendiri. Menurut peneliti

¹⁶⁹Sirajuddin, “Implementasi Peran Partai Politik dalam Peningkatan Partisipasi Politik Masyarakat”, *Observasi Vol. 7 No. 2, Th. 2009*, hlm. 90

demokratisasi dalam pengelolaan partai politik secara internal dapat dilakukan pemilihan pendahuluan yang melibatkan anggota partai. Pemilihan ini diselenggarakan untuk memilih bakal calon dari sejumlah calon yang dipersiapkan oleh Pengurus. Sehingga ada proses pemilihan terlebih dahulu yang melibatkan seluruh anggota partai, bukan sekadar penjarangan yang dilakukan oleh DPC, DPW dan penentuan mutlaknya berada di tangan DPP. Proses rekrutmen yang melibatkan seluruh anggota partai akan meminimalisir praktik ‘pilih kasih’ dalam pencalonan. Hal ini juga bertujuan untuk membuat keanggotaan partai politik menjadi lebih bermakna dan juga memulihkan keanggotaan sebagai sumber daya partai.

Langkah ini pernah diambil oleh Partai Golkar menjelang pemilu 2004 dengan mengadakan 3 (tiga) langkah strategis yaitu melakukan konversi politik, melakukan reformasi struktur dan kultur politik dalam tubuh Golkar serta menyelenggarakan konvensi partai Golkar yang disebut Konvensi Nasional Partai Golkar. Gagasan konvensi ini menjangkau calon-calon presiden seluas mungkin yang muncul dalam Partai Golkar dengan tujuan memberikan kesempatan secara terbuka kepada siapa saja untuk menjadi calon presiden. Proses konvensi menunjukkan bahwa kader partai tidak selalu dominan dalam pemilihan.

Penetapan konvensi sebagai mekanisme rekrutmen berdasarkan Keputusan Rapat Pimpinan Paripurna VI Partai Golkar No. IV/RAPIM-IV/GOLKAR/2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Konvensi Pemilihan Calon Presiden Partai Golkar. Dalam rangka pelaksanaan Keputusan

Rapim tersebut dikeluarkan Keputusan Badan Pelaksanaan Konvensi Pemilihan Calon Presiden Partai Golkar No. 06/Balak Konvensi/Golkar/IX/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Konvensi Daerah Provinsi, Pra Konvensi Nasional dan Konvensi Pemilihan Calon Presiden Partai Golkar. Penetapan mekanisme proses seleksi capres secara terbuka dan demokratis di internal partai melalui konvensi adalah terobosan berharga bagi tradisi pemilihan presiden secara langsung¹⁷⁰. Hal inilah yang kemudian menurut peneliti bisa diterapkan dalam proses rekrutmen calon kepala daerah oleh seluruh partai politik.

Proses tersebut dapat mewujudkan demokrasi internal partai politik. Suatu sistem demokrasi mengharuskan semua partai politik untuk selalu menerapkan demokrasi internal. Demokratisasi internal menjamin adanya dialog terbuka dalam proses pembentukan kehendak politik. Dalam suatu partai politik harus ada sistem pemilu bebas yang memungkinkan pergantian anggota secara adil dan bisa dipertanggungjawabkan kepada publik. Para pemimpin dan fungsionaris partai memiliki kecenderungan untuk menghimpun kekuasaan di dalam partai mereka dan berebut kekuasaan di luar partai. Demokrasi internal yang berjalan dengan baik akan mengimbangi kecenderungan ini dan menjaga struktur organisasi agar tetap terbuka terhadap kontrol demokratis dan partisipasi anggotanya serta memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berkontribusi.¹⁷¹

¹⁷⁰ A. Haris Suryo N, "Analisis Terhadap Kekuatan Ide dalam Kebiasaan Konvensi Calon Presiden Partai Golkar", *Majalah Ilmiah "Dian Ilmu" Vo. 17 No. 1 Oktober 2007*, hlm. 74

¹⁷¹ Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, (Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, 2012), hlm. 34-35

Hubungan antara pengurus partai tingkat pusat dan tingkat daerah pun dikatakan demokratis jika memenuhi indikator sebagai berikut:¹⁷²

- 1) Pengambilan keputusan partai tidak didominasi secara terpusat baik oleh Pengurus Pusat maupun ‘penguasa’ partai (Ketua Majelis Tinggi/Ketua Dewan Pembina/Ketua Umum) ataupun sekelompok kecil pengurus melainkan sebagian didesentralisasikan, tidak hanya ke cabang dan unsur organisasi tetapi juga kepada para anggota. Sebagian dapat dipegang oleh Pusat tetapi daerah dan anggota ikut berpartisipasi dalam pembahasannya.
- 2) Visi, Misi dan Program Partai untuk Pemilu Anggota DPRD Provinsi ditetapkan oleh konvensi partai (rapat umum anggota) tingkat provinsi yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota dari rancangan yang disiapkan oleh Pengurus Partai tingkat Provinsi.
- 3) Visi, Misi, dan Program Partai untuk Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/ Kota ditetapkan oleh konvensi partai (rapat umum anggota) tingkat kabupaten/kota yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat anak cabang (kecamatan) dari rancangan yang disiapkan oleh Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota.
- 4) Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi ditetapkan oleh konvensi partai tingkat Provinsi yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat kabupaten/kota dari rancangan yang disiapkan oleh Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi.
- 5) Visi, Misi dan Program Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota yang dihadiri oleh delegasi yang dipilih oleh rapat anggota partai tingkat Anak Cabang (Kecamatan) dari rancangan yang disiapkan oleh Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota.
- 6) Calon Anggota DPRD Provinsi ditetapkan oleh Konvensi Partai tingkat provinsi berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Anak Cabang, dari daftar bakal calon yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota.

¹⁷² Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, *Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2013), hlm. 46-47

- 7) Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Konvensi Partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Ranting (Desa/ Kelurahan), dari daftar bakal calon yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Anak Cabang.
- 8) Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi ditetapkan oleh konvensi partai tingkat provinsi berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Anak Cabang, dari daftar nama bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Provinsi.
- 9) Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/ Kota ditetapkan oleh konvensi partai tingkat kabupaten/kota berdasarkan hasil pemilihan para anggota partai pada pemilihan pendahuluan (*closed primaries*) pada tingkat Ranting (Desa Kelurahan) dari daftar nama bakal pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota.
- 10) Pengurus partai tingkat Provinsi menentukan dengan partai apa berkoalisi pada Pemilu Anggota DPRD Provinsi dan pada Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi.
- 11) Pengurus partai tingkat Kabupaten/Kota menentukan dengan partai apa berkoalisi pada Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota dan pada Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota.
- 12) Konvensi partai tingkat kabupaten/kota memilih delegasi yang akan menghadiri konvensi partai secara nasional dari daftar nama yang diajukan oleh Pengurus Partai tingkat provinsi.

Pemilihan pendahuluan oleh anggota partai dapat diatur melalui penambahan ayat baru pada Bab XI Undang-Undang tentang Partai Politik. Pada ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Partai Politik disisipkan ayat baru di antara ayat (1a) dan ayat (2), sehingga Pasal 29 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:

- a. Anggota Partai Politik;
 - b. Bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - c. Bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan
 - d. Bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
- (2a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diselenggarakan dengan pemilihan pendahuluan oleh para anggota partai pada tingkat Anak Cabang
- (3) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (1a), ayat (2), dan ayat (2b) dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.

Partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.¹⁷³ Sehingga reformulasi rekrutmen kepala daerah oleh partai politik seharusnya dapat dilakukan sebagai upaya menekan maraknya dinasti politik dari akar.

¹⁷³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Loc.Cit, hlm. 404.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Demi mewujudkan tatanan pemerintahan yang demokratis secara menyeluruh dari daerah hingga pusat, permasalahan maraknya dinasti politik harus ditangani dengan serius karena dinasti politik cenderung membawa keburukan daripada kemaslahatan. Hal ini dapat dilihat pada kenyataannya dinasti politik yang terjadi di Indonesia cenderung korup dan hal ini menghambat *good governance* yang dicita-citakan. Meskipun upaya pembatasan dinasti politik telah dibatalkan melalui putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015, upaya lain tetap harus segera dilakukan dengan cara mengidentifikasi akar dari praktik politik dinasti, yaitu proses rekrutmen kepala daerah oleh partai politik karena terdapat korelasi antara dinasti di Pilkada dengan dinasti dalam tubuh partai politik itu sendiri.
2. Rekrutmen kepala daerah oleh partai politik merupakan langkah pertama yang mempengaruhi lahirnya kepala daerah. Sehingga upaya pembatasan dapat dilakukan dengan pemberian jeda waktu untuk maju dalam pilkada terhadap calon yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana maupun pejabat pemerintahan lainnya melalui AD/ART masing-masing partai. Pembatasan ini nantinya tidak hanya berlaku untuk mereka yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana namun juga berlaku untuk mereka yang memiliki hubungan keluarga dengan pejabat politik lintas

kamar kekuasaan dan politisi yang berkuasa di daerah yang berbeda. Partai politik pun harus memberikan transparansi terkait persyaratan, mekanisme, dan prosedur pemilihan bakal calon yang dapat diakses dengan mudah oleh seluruh masyarakat supaya masyarakat dapat mengawasi dan memastikan bahwa dalam proses rekrutmen tersebut diselenggarakan dengan baik. Rekrutmen kepala daerah yang demokratis juga harus dimulai dengan adanya demokratisasi internal partai politik itu sendiri. Sehingga demokratisasi dalam pengelolaan partai politik secara internal dapat dilakukan pemilihan pendahuluan yang melibatkan anggota partai. Sehingga ada proses pemilihan terlebih dahulu yang melibatkan seluruh anggota partai, bukan sekadar penjurangan yang dilakukan oleh DPC, DPW dan penentuan mutlaknya berada di tangan DPP.

B. Saran

Berdasarkan kajian dalam penelitian ini, penulis mengajukan gagasan reformulasi rekrutmen kepala daerah oleh partai politik guna membatasi dinasti politik dengan mekanisme:

- a. Pemberian jeda 5 (lima tahun) untuk maju dalam pilkada terhadap calon yang memiliki hubungan keluarga dengan petahana maupun pejabat pemerintahan lainnya melalui AD/ART masing-masing partai politik.
- b. Revisi UU Partai politik dengan menambahkan ayat baru tentang pemilihan pendahuluan oleh anggota partai. Ayat baru ini

ditambahkan pada ketentuan Pasal 29 Bab IX Undang-Undang Partai Politik.

Selain itu perlu juga dilakukan pengembangan pendidikan politik bagi rakyat agar rakyat lebih cerdas dan bijak dalam memilih calon Kepala Daerah sebab kemauan politik rakyat mempengaruhi hasil pemilihan yang muaranya akan menentukan jalannya pemerintahan.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Ubaidillah, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*. Jakarta : IAIN Jakarta Press, 2000
- Amirmachmud, *Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat*, PRISMA No. 8 LP3ES, Jakarta, 1984.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- , Jimly. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- , Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- , Jimly. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- , Jimly. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- , Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- , Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- , Atmadja, I Dewa Gede. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2015.
- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsip nya Dilihat dan Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa kini*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT.Gramedia, 1996.
- Fatkurrohman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Firmansyah. *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*. Edisi Kedua. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.
- Fuady, Munir. *Konsep Negara Hukum Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Gaffar, Janedjri M. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Ghafur, Jamaludin dan Allan Fatchan Gani Wardhana. *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*. Malang : Stara Press, 2019.
- Haris, Syamsuddin. *Panduan Rekrutmen Kaderisasi Partai Politik Ideal di Indonesia*. Jakarta: KPK dan LIPI, 2016.
- Hollyzon MZ, Rahmat dan Sri Sundari *Pilkada: Penuh Euforia, Miskin Makna*. Jakarta: Bestari, 2015.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2005.
- , Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan..* Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- , Ni'matul. *Problematisasi Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta : FH UII Press, 2010.
- Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti, 2001.
- , Samuel P. dan Joan Nelson. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, diterjemahkan oleh Sahat Simamora. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1994.
- Isdiyanto, Ilham Yuli. *Prinsip Umum Demokrasi dan Pemilu*. Yogyakarta: Indie Book Corner, 2015.
- Juniadi, Veri. *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD*. Jakarta: Yayasan Perludem.
- Lailam, Tanto. *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Media Prudent, 2012.

- Linz, Juan J. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan, 2001.
- Mardiasmo. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: ANDI, 2002.
- Mahfud MD. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Cetakan kedua. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2001
- *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta : PT Rineka Cipta, 2003.
- *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Cetakan ke-2. Jakarta; Rajawali Pers, 2011.
- *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan ke-6. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Meyer, Thomas. *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*. Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, 2012
- Najib, Mohammad, *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*. Yogyakarta: LKPSM, 1996.
- Pandoyo, S. Toto. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi dan Kekuasaan MPR*. Yogyakarta: Liberty, 1984.
- Prihatmoko, Joko J. *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*. Semarang: LP21 dan LP3M Unwahas, 2003.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rosidin. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, 2010.
- Sahid, Komarudin. *Memahami Sosiologi Politik*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2015.
- Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Sahdan, Gregorius. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Saputra, Muchtar Hadi. *Konstitusi Rakyat (Partisipasi Masyarakat dalam Perubahan Undang-Undang Dasar)*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2019.
- Saragih, Bintan Regen. *Politik Hukum*. Bandung: CV Utomo, 2006.
- Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2012.
- *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Problematika dan Prospek*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005.
- Sedarmayanti. *Good Governance "Kepemerintahan yang Baik"*. Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Surbakti, Ramlan dan Didik Supriyanto. *Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2013.
- Syafaat, Muhammad Ali. *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Syahuri, Taufiqurrahman. *Pengkajian Konstitusi tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2014.
- Syarifudin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Binacipta, 1985.
- Tim PSHK FH UII. *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan dan Gagasan Penyempurnaan*, Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021.
- Tutik, Titik Triwulan. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Jurnal

- Anggraini, Titi. *Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik*. Jurnal Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Yayasan Perludem.
- Batubara, Alwi Hasyim. *Konsep Good Governance dalam Konsep Otonomi Daerah*. Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan, Volume 3 Nomor 1, Januari-April 2006.
- Chaidir, Elldar. *Negara Hukum, Demokrasi dan Konstalasi Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Total Media, 2007.
- Djati, Wasisto Raharjo. *Revalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: Dinasti Politik di Aras Lokal*. Jurnal Sosiologi Masyarakat Vol. 18, No 2, Juli 2013.

- Hidayati, Nur. *Dinasti Politik dan Demokrasi Indonesia*. *Jurnal ORBITH* Vol. 10 No. 1 Maret 2014: 18-21
- Kartika, Shanti Dwi. *Putusan MK Melegalkan Politik Dinasti dalam UU Pilkada*. *Jurnal Info Singkat Hukum* Vol. VII, No. 14/II/P3DI/Juli 2015.
- Kosasi, Ade. *Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah secara Demokratis*. *Al – Ijarah Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. 2 No. 1 2017
- Lumbuun, Topane Gayus. *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI*. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 6 No. 3, September, 2009.
- Marwan, Ali. *Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Berdasarkan Putusan MK RI Nomor 97/PUU-IX/2013*. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 3 No. 13, September 2016.
- Muhammadiyah. *Partisipasi Publik Sebagai Strategi Mewujudkan Good Governance Otonomi Daerah*. *Jurnal Otoritas* Vol. III No. 1, April 2013.
- Muhtadi. *Politik Hukum Pengawasan Hakim Konstitusi*. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 3, Juli-September 2015.
- Shaleh, Moh. *Akibat Hukum Pembubaran Partai Politik Oleh Mahkamah Konstitusi*. *Jurnal Konstitusi Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya*, Volume I Nomor. 1, November 2011.
- Sihombing, Irvin S.T. *Reformulasi Demokrasi Internal Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokratis yang Hakiki*. *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, Yayasan Perludem.
- Samsul, Inosentius, dkk. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, 2009.
- Siahaan, Maruarar. *Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung*. *Jurnal Konstitusi* Vol. 17, Nomor 4, Desember 2020.
- Sirajuddin. *Implementasi Peran Partai Politik dalam Peningkatan Partisipasi Politik Masyarakat*. *Observasi* Vol. 7 No. 2, Th. 2009.
- Suryo, A. Haris. *Analisis Terhadap Kekuatan Ide dalam Kebiasaan Konvensi Calon Presiden Partai Golkar*. *Majalah Ilmiah “Dian Ilmu”* Vo. 17 No. 1 Oktober 2007.
- Susanti, Martien Herna. *Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia*. *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1, No. 2, September, 2017.
- Waris, Irwan. *Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi dalam Mewujudkan Good Governance*. *Jurnal Kebijakan Publik*, Vol. 3 No. 1, Maret 2012.
- Zuhro, R. Siti. *Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia*. *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, Vol. 7 No. 1, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, serta Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Putusan Pengadilan

- Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Putusan MK No. 011-017/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Putusan MK RI No. 15/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dokumen Partai Politik

Surat Edaran PDIP No. 918/IN/DPP/XI/2019
 Peraturan Organisasi Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat No. 02/PO/DPP.PD/1/2019
 Petunjuk Pelaksanaan DPP Partai Golongan Karya No. JUKLAK-3/DPP/GOLKAR/III/2020
 Peraturan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) No. 2 Tahun 2019 tentang Penjarangan, Penetapan dan Pemenangan Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota
 AD/ART Partai Nasdem Hasil Kongres II Tahun 2019
 AD/ART Partai Keadilan Sejahtera (PKS)
 AD/ART Partai Gerindra

Internet

<https://www.antikorupsi.org/id/article/depth-analysis-dinasti-politik-melanggengkan-korupsi>, Akses 1 Januari 2021
<https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1923-ketua-kpk-pastikan-penyelidikan-korupsi-kepala-daerah-tetap-jalan>, Akses 31 Januari 2021
<https://kbbi.web.id/formulasi>, Akses 3 Februari 2021
<https://nasional.tempo.co/read/1518304/deretan-kasus-korupsi-yang-lahir-dari-dinasti-politik>, Akses 1 April 2022
<https://rumahpemilu.org/dinasti-di-pilkada-adalah-refleksi-praktik-dinasti-di-partai-politik/>, Akses 1 April 2022
www.nagarainstitute.com, Riset Nagara Institute tentang Politik Dinasti, Akses 1 April 2022
<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/03/09565261/survei-litbang-kompas-608-persen-responden-gerah-dengan-praktik-politik>, Akses 26 April 2022
<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/03/11014971/litbang-kompas-58-persen-responden-ingin-ada-aturan-larang-dinasti-politik?page=all>, Akses 26 April 2022
<https://antikorupsi.org>, Akses 28 April 2022
<https://nasional.tempo.co/read/833610/3-jenis-dinasti-politik-di-indonesia-mulai-model-arisan-hingga-lintas-kamar> Akses 29 April 2022