



BAB I



PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia, ketentuan bahwa Indonesia merupakan negara hukum tertera dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut “**UUD 1945**”) yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.¹ Mengacu pada pada ayat tersebut, dapat dipahami bahwa segala kehidupan berbangsa dan bernegara memerlukan suatu hukum yang jelas dalam rangka menjamin adanya perlindungan hukum dan kepastian hukum.

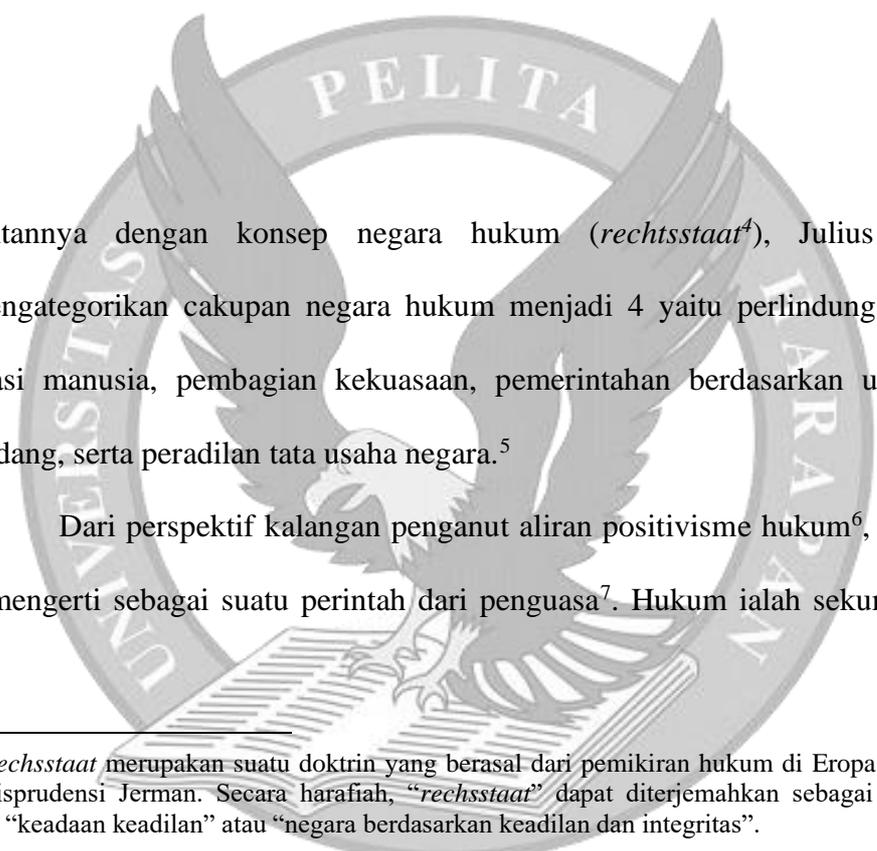
Oleh karena itu, dalam suatu negara dibutuhkan hukum positif yang berlaku (*ius constitutum*²) untuk melindungi aktivitas kehidupan bermasyarakat.³ Dengan demikian, hukum dapat menjadi pelindung bagi masyarakat agar setiap hak yang dimilikinya dapat terjamin. Dalam hal

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² *Ius Constitutum* berasal dari bahasa Latin yang secara harafiah diterjemahkan sebagai “ditetapkan oleh hukum”. Menurut Sudikno Mertokusumo, *ius constitutum* adalah hukum yang berlaku di masa sekarang. Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 25.

Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *ius consitutum* merupakan hukum yang dibentuk dan berlaku dalam suatu masyarakat negara pada suatu saat. *Ius constitutum* adalah hukum positif. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hlm. 5.

³ Ishaq, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 5.



kaitannya dengan konsep negara hukum (*rechtsstaat*⁴), Julius Stahl mengategorikan cakupan negara hukum menjadi 4 yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, serta peradilan tata usaha negara.⁵

Dari perspektif kalangan penganut aliran positivisme hukum⁶, hukum dimengerti sebagai suatu perintah dari penguasa⁷. Hukum ialah sekumpulan

⁴ *Rechtsstaat* merupakan suatu doktrin yang berasal dari pemikiran hukum di Eropa, berasal dari yurisprudensi Jerman. Secara harafiah, “*rechtsstaat*” dapat diterjemahkan sebagai “negara hukum”, “keadaan keadilan” atau “negara berdasarkan keadilan dan integritas”.

Suatu *rechtsstaat* juga dapat didefinisikan sebagai “negara konstitusional” di mana pelaksanaan kekuasaan pemerintahan dibatasi oleh hukum. Carl Schmitt, *The Concept of the Political, Crisis of Parliamentary Democracy*.

⁵ Jurnal Yustika, *Hak Asasi Manusia dan Hukum*, Media Hukum dan Keadilan. Volume 7 Nomor 2, Desember 2004, hlm. 319

⁶ Aliran positivisme hukum dikembangkan oleh John Austin dan Jeremy Bentham di abad ke-18 dan ke-19, dan dicerna lebih lagi oleh para ahli hukum seperti Herbert Lionel Adolphus Hart dan Joseph Raz. Perbedaan atas pendapat para ahli-ahli hukum tersebut tentunya ada, namun gagasan umum yang ditemukan ialah mereka semua menganalisis hukum sebagaimana adanya. “...*the common idea that all of the above jurists have is that they analyse law as it is.*” Herbert Lionel Adolphus Hart with a postscript edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz, *The Concept of Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1961), hlm. 34.

Gagasan umum lain yang ditemukan ialah aliran positivisme hukum memisahkan hukum dan prinsip moral pada pijakan yang sepenuhnya terpisah. “*The Legal Positivists believed that law had no relation to the moral principles.*” Herbert Lionel Adolphus Hart, *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, (Oxford: Clarendon Press, 1983), hlm. 112.

⁷ Hukum adalah perintah dari penguasa merupakan terjemahan harafiah dari “*Law is the command of the Lawgiver*”. Lili Rasyidi dan Ira Rasyidi, *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2004).

Selebihnya, kutipan tersebut berasal dari pemahaman yang dikemukakan oleh John Austin yang menjelaskan hukum sebagai perintah dari penguasa dari pemahaman yang cukup luas. “...*Whether such an order would be called a law, seems to depend upon circumstances which are purely immaterial, that is, with reference to the present purpose, though material with reference to others.*” John Austin menjelaskan melalui beberapa contoh sebagai berikut, “...*Judicial commands are commonly occasional or particular, although the commands, which they are calculated to enforce, are commonly laws or rules. For instance, the lawgiver commands that thieves shall be hanged...Now the lawgiver determines a class or description of acts; prohibits acts of the class generally and indefinitely; and commands with the like generality, that punishment shall follow*

peraturan yang dibuat oleh pihak berwenang dengan tujuan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat serta memiliki sanksi apabila dilanggar. Gustav Radbruch mengemukakan 3 (tiga) nilai dasar tujuan hukum.⁸ Ketiganya yaitu bahwa tujuan hukum wajib memprioritaskan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.⁹ Dalam mewujudkan tiga tujuan hukum tersebut, Indonesia menganut sistem pemerintahan negara demokrasi sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” yang memberikan makna bahwa Indonesia adalah negara yang menganut paham demokrasi¹⁰.

Seluruh negara berdaulat di dunia tentu memerlukan sistem pemerintahan didukung dengan penegakkan hukum kuat guna

transgression. The command of the lawgiver is, therefor a law or rule.” John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, (London: John Murray, Albemarle Street, 1832), hlm. 15.

⁸ Radburch menjelaskan tiga tujuan hukum dengan menekankan “...*law is the reality whose sense is to serve the value of law, the idea of law.*” Radburch, *Legal Philosophy*, trans. Kurt Wilk, di: *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*, (Cambridge: Harvard University Press, 1950), hlm. 73.

⁹ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Ghalia, 2004), hlm. 74

¹⁰ Kata “demokrasi” awal muncul dalam pemikiran politik dan filosofis Yunani kuno di negarokota Athena pada zaman klasik. John Dunn, *Democracy: the unfinished journey 508 BC – 1993 AD*, Oxford University Press, 1994, ISBN 0-19-827934-5.

Definisi demokrasi secara harafiah berasal dari kata *demos*, yang berarti “rakyat biasa” dan *kratos* yang berarti “kekuatan”. Democracy, “Online Etymology Dictionary”, <<https://www.etymonline.com/>> diakses pada 28 September 2020.

Melalui Cleisthenes, para rakyat Athena mendirikan apa yang umumnya dianggap sebagai demokrasi pertama pada 508-507 SM. Sejak itu, Cleisthenes disebut sebagai “bapak demokrasi Athena”. R. Po-chia Hsia, Lynn Hunt, Thomas R. Martin, Barbara H. Rosenwein, dan Bonnie G. Smith, *The Making of the West, Peoples and Cultures, A Concise History, Volume I: To 1740* (Boston and New York: Bedford/St. Martin's, 2007), hlm. 44.

mempertahankan kedaulatannya. Perlu dipahami bahwa dalam proses penegakkan hukum ini ada kaitan yang erat dengan politik. Relasi antara hukum dan politik mencerminkan cara kerja hukum dalam situasi politik tertentu, yaitu hukum sebagai perwujudan dari nilai-nilai yang dimaksud adalah keadilan. Sehingga, tujuan ideal dari hukum itu sendiri merupakan pemenuhan dari nilai-nilai keadilan yang dimaksud melalui perintah dan larangan, penuntutan adanya kepatuhan dan adanya sanksi, demi mencapai ketertiban dan keadilan di masyarakat.¹¹

Maka, polemik mengenai hukum dan politik ini sendiri sejatinya memiliki akar sejarah yang panjang dalam mempelajari aliran ilmu hukum. Dalam menjalankan negara Indonesia menganut sistem pemerintahan demokratis, terdapat beberapa cabang maupun peralihan dari bentuk sistem pemerintahan tersebut. Salah satunya merupakan Politik Dinasti. Politik Dinasti dapat diartikan sebagai sebuah kekuasaan politik yang dijalankan oleh sekelompok orang yang masih terkait dalam hubungan keluarga.¹²

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pencegahan politik dinasti ini tertera dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

¹¹ Merdi Hajiji, “Relasi Hukum dan Politik Dalam Sistem Hukum Indonesia (*Legal and Political Relations in Law System of Indonesia*)”, Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 2, No. 3, Desember 2013, ISSN 2089-9009, hlm. 362.

¹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Pengertian Politik Dinasti”, <<https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11428>> diakses pada 1 Oktober 2020 pk1. 12.00 WIB.

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut “UU 8/2015”). Pasal 7 huruf (r) UU 1/2015 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:

r. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahanan.

Spesifikasi dalam Undang-Undang tersebut hanya mengatur tentang tidak bolehnya ada hubungan kekeluargaan antara calon perwakilan rakyat di suatu daerah yang sama, sehingga dapat disimpulkan bahwa apabila hubungan kekeluargaan yang ada terdapat dalam daerah yang berbeda meskipun masih dalam 1 (satu) provinsi yang sama, tidak ada larangan yang dapat diimplikasikan atas nama peraturan tersebut.

Masih berkaitan dengan Politik Dinasti, hak seorang warga negara Indonesia untuk mencalonkan dirinya sebagai seorang perwakilan rakyat didukung dengan dari Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi:

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”

Dalam bukunya yang berjudul “*Abuse of Power*”, Dr. Juniver Girsang S.H., M.H. mengatakan bahwa pada hakikatnya hukum diadakan harus dapat menjamin kepastian hukum dan menciptakan keadilan.¹³ Berkenaan dengan hal tersebut, terdapat suatu Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU-XIII/2015 yang menguji UU 8/2015 khususnya Pasal 7 huruf r UU tersebut¹⁴. Putusan

¹³ Dr. Juniver Girsang, S.H., M.H., *Abuse of Power*, (Jakarta: JG Publishing, 2012), hlm. 177.

¹⁴ Dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU-XIII/2015 disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-

Mahkamah Konstitusi tersebut telah memberikan landasan legal yang formal bagi pelaksanaan Politik Dinasti di Indonesia dengan alasan untuk mencegah terjadinya diskriminasi dalam pemilihan kepala daerah.¹⁵

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU-XIII/2015 tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa salah satu ideal demokrasi adalah bagaimana demokrasi dapat melibatkan sebanyak mungkin rakyat untuk turut serta dalam proses politik. Oleh karena itu, dalam konteks pemilihan kepala daerah secara langsung, pemilihan tersebut termasuk dalam penjabaran atas amanat yang termuat dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. Sejatinya, pemilihan kepala daerah adalah merupakan bagian dari upaya konstitusional untuk mendekati ideal demokrasi.¹⁶ Mahkamah juga berpendapat bahwa Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf (r) mengandung muatan diskriminasi, yang bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.¹⁷

Undang Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU-XIII/2015, hlm. 160.

¹⁵ Shanti Dwi Kartika, *Putusan MK Melegalkan Politik Dinasti Dalam UU Pilkada*, Info Singkat Hukum Volume VII Nomor 14/II/P3DI, Juli 2015, hlm. 3.

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU-XIII/2015, hlm. 136.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 143.

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa Pasal 7 huruf r Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 meski dimaknai terlepas dari penjelasannya, tetap bertentangan dengan ketentuan yang ditetapkan dalam UUD 1945 atas tidak adanya kepastian hukum yang menimbulkan potensi untuk merugikan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini yaitu hak konstitusional seseorang untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Mahkamah Konstitusi juga menambahkan bahwa penjelasan dalam suatu Undang-Undang yang memuat atau merumuskan norma baru akan bertentangan dengan UUD 1945.¹⁸

Tidak hanya bertentangan dengan UUD 1945, perihal larangan diskriminasi selanjutnya telah termaktub dalam Pasal 3 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.” Oleh karena itu, UU HAM sendiri pun juga mengatur mengenai pelarangan terhadap diskriminasi¹⁹ tersebut. Masih membahas mengenai diskriminasi atas adanya larangan untuk melakukan pencalonan diri sebagai perwakilan daerah, negara Indonesia juga ikut serta dalam ratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 146

¹⁹ Berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, “*Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan sosial lainnya.*”

(*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*)²⁰. Konsekuensi hukum dari ratifikasi tersebut ialah penganutan prinsip *pacta sunt servanda*, yang mengartikan bahwa Indonesia menurut Kovenan tersebut berkewajiban hukum untuk menaati ketentuan-ketentuan yang tertera dalam ICCPR, di mana salah satunya ialah ketentuan tentang larangan terhadap praktik diskriminasi.²¹

Kemudian, terdapat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, yang sejatinya menjadi perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Dalam Undang-undang tersebut, Pasal 7 huruf r dalam UU 8/2015 yang semula mengatur bahwa 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 tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana telah dihapuskan. Hal ini mendukung bahwa sejatinya pengaturan hukum di Indonesia tidak melarang praktik dari Politik Dinasti ini.

Terkait praktik Politik Dinasti ini, terlepas dari pengaturan perundang-undangan yang telah ditetapkan dalam konstitusi Indonesia, terdapat banyak ahli dan pakar-pakar hukum yang memiliki opini terhadap

²⁰ Dalam Pasal 26 *International Covenant on Civil and Political Rights*, secara tegas menyatakan bahwa, “*All persons are equal before the law and are entitled to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.*”

²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU-XIII/2015, hlm. 144.

persoalan ini. Salah satunya merupakan Dr. Irman Putra Sidin, seorang pakar hukum Tata Negara²² berpendapat bahwa kekuasaan yang sangat kuat dan lama bersifat kurang baik, karena adanya pendapat kekuasaan cenderung korup, khususnya kekuasaan yang kuat dan lama. Ia mengutip pernyataan John Emerich Edward Dalberg-Acton²³, “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”²⁴.²⁵ Hal ini dikarenakan praktik Politik Dinasti dalam suatu daerah tertentu ditakutkan akan menjadi penyebab terjadinya suatu pemerintahan yang korup.

Menteri Dalam Negeri (selanjutnya disebut “**Mendagri**”) 2014-2019 Tjahjo Kumolo berpendapat bahwa Politik Dinasti bukanlah alasan penyebab terjadinya korupsi. Ia menilai bahwa tidak ada jaminan apabila Politik Dinasti akan melahirkan kasus korupsi, demikian juga kepala daerah yang bukan berasal dari kalangan Politik Dinasti. Tjahjo Kumolo juga berpendapat bahwa setiap orang memiliki hak asasi untuk berpolitik, lantas hubungan

²² Dijelaskan dalam artikel berita yang dikutip dalam Tribun Manado bahwa Irman Putra Sidin merupakan “Pakar Hukum Tata Negara”. Ryo Noor, “Pakar Hukum Tata Negara Irman Putra Sidin Sebut E2L Tak Bisa Dilantik, Mendagri Patuhi Putusan MA”, <<https://manado.tribunnews.com/2020/01/16/pakar-hukum-tata-negara-irman-putra-sidin-sebut-e2l-tak-bisa-dilantik-mendagri-patuhi-putusan-ma>> diakses pada 2 Oktober 2020.

²³ John Emerich Edward Dalberg-Acton merupakan seorang sejarawan Katolik Inggris, politikus, dan Penulis. Dod, Robert P, *The Peerage, Baronetage and Knightage of Great Britain and Ireland*, (London: Whitaker and Co, 1863), hlm. 83.

²⁴ Frasa ini merupakan bagian dari surat yang ditulis untuk Uskup Anglikan yang secara lengkap berisi, “*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority; still more when you superadd the tendency of the certainty of corruption by authority.*” Surat kepada Uskup Mandell Creighton, April 5, 1887 Transcript of, dipublikasikan di *Historical Essays and Studies*, dan disunting oleh J. N. Figgis dan R. V. Laurence (London: Macmillan, 1907).

²⁵ Dr. Irman Putra Sidin, *PILKADA*, *Op. cit*, hlm. 150.

kekeluargaan tidak seharusnya menjadi penghalang untuk memenuhi hak konstitusional seseorang sebagai warga negara Indonesia yang dilindungi dengan ketentuan-ketentuan yang tertera dalam UUD 1945.²⁶

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa dengan adanya penghapusan Pasal 7 huruf r Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 oleh Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 serta adanya Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU-XIII/2015 yang menghapus Pasal 7 huruf r dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 telah membuktikan bahwa Pasal 7 huruf r tersebut tidaklah efektif karena telah melanggar ketentuan UUD NRI 1945. Oleh sebab itu, hubungan kekeluargaan atau yang disebut Politik Dinasti di Provinsi Banten sejatinya tidaklah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Menurut Aharon Barak²⁷ yang dikutip oleh Marojahan Pandjaitan, ada dua hal yang harus dipahami dalam proses demokrasi yaitu kedaulatan rakyat dan pengimplementasian²⁸ nilai-nilai demokrasi ke dalam peraturan.

²⁶ Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “*Mendagri: Politik Dinasti Tak Selalu Jadi Penyebab Korupsi Kepala Daerah*”, <<https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/13452/mendagri-politik-dinasti-tak-selalu-jadi-penyebab-korupsi-kepala-daerah>> diakses pada 28 September 2020.

²⁷ Aharon Barak merupakan Profesor Hukum Israel di Pusat Interdisipliner di Herzliya dan dosen hukum di Universitas Ibrani Yerusalem, Sekolah Hukum Yale, Universitas Eropa Tengah, Pusat Hukum Universitas Georgetown, dan Fakultas Hukum Universitas Toronto. Dari 1995 hingga 2006, ia menjabat sebagai Presiden Mahkamah Agung Israe. Hillel Neuer, “Aharon Barak’s Revolution”, 1998, hlm. 3, <<http://www.azure.org.il/article.php?id=395>> diakses pada 2 Oktober 2020.

²⁸ Aharon Barak mengenai istilah *judicial restraint* yang memahami bahwa a hakim harus sedapat mungkin tidak membentuk norma hukum baru dalam mengadili sebuah perkara untuk menciptakan keseimbangan diantara nilai-nilai sosial yang saling bertentangan. Dengan kata lain *judicial restraint* menghendaki hakim untuk menafsirkan sebuah undang-undang dengan terlebih dulu memperhatikan politik hukum pembentuknya. Dalam bukunya, kutipan langsungnya berbunyi, “...*judicial restraint is the judicial tendency, conscious or unconscious, to achieve the proper*

Kedaulatan rakyat tercermin dalam pemilihan umum yang bebas yang berguna bagi rakyat untuk memilih wakilnya dalam mewakili aspirasi rakyat. Mengenai pengimplementasian nilai-nilai demokrasi ke dalam peraturan, hal-hal terpenting yang harus diperhatikan adalah adanya pemisahan kekuasaan, *the rule of law*²⁹, peradilan yang bebas, perlindungan hak-hak asasi manusia, prinsip-prinsip dasar yang mencerminkan nilai-nilai lainnya (seperti moral dan keadilan), tujuan sosial (seperti ketertiban masyarakat dan keamanan), serta menyediakan metode untuk bertingkah laku (seperti kebijaksanaan dan itikad baik).³⁰

Pemilu lahir dari konsep dan gagasan mengenai demokrasi. Dalam demokrasi, ada nilai-nilai partisipasi dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara.³¹ Meskipun diselenggarakan dengan ketentuan dan aturan yang berlaku, namun partisipasi yang dilakukan oleh

balance between conflicting social values by preserving existing law rather than creating new law.” Lihat Aharon Barak, *The Judge in a Democracy*, (Princeton University Press, 2006), hlm. 271.

²⁹ Konsep *the rule of law* pertama kali diutarakan oleh Samuel Rutherford dengan pemahaman bahwa “the rule of law” mengutamakan hukum itu sendiri, bukan pemimpin suatu pemerintahan, sehingga sumber dari hukum bukan lah ketentuan dari raja atau pemerintah melainkan perintah Tuhan yang sebenarnya. “*Kings confer not honours from their plenitude of absolute power, but according to the strait line and rule of law, justice, and good observing...*”

Selanjutnya ditegaskan melalui, “*Hence, the prince remaineth, even being a prince, a social creature, a man as well as a king; one who must buy, sell, promise, contract, dispose: therefore, he is not regula regulans, but under the rule of law; for it is impossible...*”. Samuel Rutherford, *Lex, Rex or The Law and The Prince*, (Edinburgh, 1644), masing-masing hlm. 18 dan hlm. 291.

³⁰ Dr. Marojahan JS Panjaitan, S.H., M.H., *Politik, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi*, (Bandung: Pustaka Reka Cipta), hlm. 93-94.

³¹ Farahdiba Rahma Bachtiar, *Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai representasi*, Jurnal Politik Profetik, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014, hlm. 2.

masyarakat dalam pemilihan umum merupakan bentuk pengejawantahan dari negara yang menganut paham demokrasi. Pemilu yang diselenggarakan sebagai bentuk perwujudan sistem demokrasi diselenggarakan dengan menggunakan hak politik yang terkandung dalam setiap calon pemilihan maupun para masyarakat yang memilih dalam pemilihan tersebut. Terkait hal tersebut, Dworkin³² berpendapat bahwa dalam pengambilan keputusan politik, demokrasi tidak hanya melihat suara mayoritas dan minoritas, tetapi harus melihat pada kepentingan bersama.³³

Adanya peran masyarakat³⁴ secara aktif dalam memilih pihak yang akan mewakili kepentingan dan aspirasi masyarakat merupakan bentuk implementasi nyata dan hidup dari sistem demokrasi. Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat, serta pandangan rakyat itu sendiri. Corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat.

³² Roland Dworkin menegaskan bahwa masyarakat memiliki hak di atas pemerintahannya, dengan konsep kesetaraan sosial dan politik. *“It makes sense to say that a man has a fundamental right against the Government, in the strong sense, like free speech, if that right is necessary to protect his dignity, or his standing as equally entitled to concern and respect, or some other personal value of like consequence.”* Lihat Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1977), hlm. 199.

³³ Panjaitan, *Politik, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi*, hlm. 95.

³⁴ Dalam demokrasi, terdapat nilai-nilai partisipasi dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara. Lihat Farahdiba Rahma Bachtiar, *Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi dari Berbagai Representasi*, Jurnal Politik Profetik, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2014, hlm. 2.

Oleh karena itu, demokrasi³⁵ yang kuat ialah demokrasi yang bersumber dari nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat.³⁶

Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat, serta pandangan rakyat itu sendiri. Corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat. Oleh karena itu, demokrasi yang kuat ialah demokrasi yang bersumber dari nurani rakyat untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat.³⁷ Di Indonesia, perkembangan demokrasi berdasar Undang-undang Dasar mengalami perkembangan dalam tiga masa. Adapun tiga masa perkembangan demokrasi di Indonesia adalah sebagai berikut:³⁸

1. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi yang menitikberatkan peran parlemen dan partai-partai saat masa itu dinamai demokrasi parlementer.
2. Masa Republik Indonesia II, yaitu demokrasi terpimpin yang dalam penerapannya terdapat banyak aspek yang menyimpang dari

³⁵ Demokrasi dalam arti sempit menurut Joseph Schumpeter adalah sebuah metode politik dan sebuah mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga negara diberikan kesempatan untuk memilih salah satu di antara pemimpin-pemimpin politik yang bersaing meraih suara. Pada pemilihan berikutnya, warga negara dapat mengganti wakil mereka yang dipilih sebelumnya. Kemampuan untuk memilih diantara pemimpin-pemimpin politik pada masa pemilihan inilah yang disebut dengan demokrasi. Lihat George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 14.

³⁶ Zakaria Bangun, S.H., M.H, *Demokrasi dan Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, (Medan: Bina Medika Perintis, 2008), hlm. 2.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Cora Elly Noviati, *Demokrasi dan Sistem Pemerintah*, Jurnal Konstitusi, Volume 10 Nomor 2, Juni 2013, hlm. 336.

demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasannya dan menunjukkan aspek demokrasi rakyat.

3. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional.

Indonesia menganut sistem Demokrasi Pancasila³⁹. Demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan yang mengandung semangat Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan keadilan sosial.⁴⁰ Perwujudan-perwujudan demokrasi di Indonesia terdapat dalam hal-hal seperti putusan-putusan penting oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, hasil pemilihan umum, pemerintah harus bersikap terbuka, dimungkinkan rakyat yang berkepentingan menyampaikan keluhannya, putusan yang diambil harus memperhatikan kepentingan-kepentingan golongan minoritas.⁴¹

Bersandar pada pembahasan mengenai demokrasi serta Demokrasi Pancasila yang berlaku di Indonesia, tentu demokrasi tersebut kembali lagi

³⁹ Istilah Demokrasi Pancasila pertama kali muncul sebagai reaksi terhadap Demokrasi Terpimpin di bawah Pemerintahan Soekarno. Konsep Demokrasi Pancasila mengutamakan musyawarah untuk mufakat, di mana pimpinan harus menunggu mufakat bulat sebelum menjatuhkan suatu mandate. Perumusan Demokrasi Pancasila awalnya diatur dalam TAP MPRS No. XXXVII/MPRS/1968, namun kemudian dicabut. Lihat Tap No. V/MPR/1973.

Namun, terlepas dari pencabutan teknis prosedural pencetusan Demokrasi Pancasila, konsep Demokrasi Pancasila didefinisikan sebagai demokrasi kedaulatan rakyat yang dijiwai dan diintegrasikan dengan sila-sila lainnya. Soeharto, Pidato Kenegaraan, 16 Agustus 1967.

⁴⁰ Dr. Marojahan JS Panjaitan, S.H., M.H., *Op. cit*, hlm. 71

⁴¹ Ramon Kaban, *Perkembangan Demokrasi di Indonesia*, PERSPEKTIF Volume VII Nomor 3, Juli 2000, hlm. 163-164.

sangat erat terkait dengan apa Politik Dinasti. Bertumpu kepada penjelasan-penjelasan dan pengaturan-pengaturan yang telah dijelaskan di atas, terdapat berbagai macam pemberitaan dan sorotan di media massa mengenai Politik Dinasti. Salah satu bentuk Politik Dinasti yang disorot merupakan yang terjadi di Provinsi Banten. Politik Dinasti di Provinsi Banten⁴² disebut sebagai “Kerajaan Banten”, yang disebabkan karena adanya hubungan kekeluargaan yang menempati posisi pemerintahan di sebagian besar wilayah Provinsi Banten.

Permulaan Politik Dinasti di Banten tidaklah terlepas dari peran Chasan Sohib (ayahanda Ratu Atut) pasca Banten menjadi provinsi pada tahun 2000. Chasan Sohib merupakan salah satu tokoh pembentukan Provinsi Banten yang paling berpengaruh. Setelah itu, pada Pemilihan Gubernur (Pilgub) Banten pertama, Ratu Atut berhasil menduduki kursi Wakil Gubernur mendampingi Djoko Munandar.⁴³

Pada saat itu, Djoko Munandar sebagai Gubernur Banten diberhentikan karena terjerat kasus korupsi, yang menyebabkan Ratu Atut menjadi Plt Gubernur Banten. Kurang lebih setahun menjabat sebagai Plt Gubernur Banten, Ratu Atut memenangkan pilkada yang diselenggarakan

⁴² Puncak kekuasaan Politik Dinasti Provinsi Banten dipegang oleh Ratu Atut sebagai Gubernur Banten. Selain itu terdapat pula Heryani (Ibu tiri) sebagai Wakil Bupati Pandeglang, Ratu Tatu Chasanah (adik kandung) sebagai Wakil Bupati Serang, Tubagus Haerul Jaman (adik tiri) sebagai Walikota Serang, Airin Rachmi (adik ipar) sebagai Walikota Tangerang Selatan, dan beberapa lainnya yang masuk ke ranah legislatif seperti anggota DPR, Anggota DPD, dan Anggota DPRD. *Ibid.*, hlm. 151.

⁴³ Agus Sutrisna, *Gejala Proliferasi Politik Dinasti di Banten Era Kepemimpinan Gubernur Ratu Atut Chosiyah*, *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 2 (2), 2017, hlm. 102-103

untuk pertama kalinya secara langsung pada tahun 2006 dan memulai menjabat sebagai Gubernur Banten pada tahun 2007. Pada tahun 2012, Ratu Atut terpilih kembali menjadi Gubernur Banten periode 2012—2017, sampai terjadi malapetaka pada tahun 2013 dan menyebabkan diberhentikannya Ratu Atut pada tahun 2014 dan digantikan dengan Rano Karno sebagai Plt Gubernur Banten yang pada periode itu menjabat sebagai Wakil Gubernur Banten.⁴⁴ Sampai pada akhirnya tahun 2017, Andhika Hazrumy yang merupakan anak kandung Ratu Atut memenangkan Pemilihan Gubernur Banten Tahun 2017 dan menjabat sebagai Wakil Gubernur Banten mendampingi Wahidin Halim yang menjabat sebagai Gubernur Banten.⁴⁵

Dari sejarah terdirinya Politik Dinasti di provinsi Banten ini, menarik dilakukan pengkajian tentang perdebatan yang bermunculan mengenai pro dan kontra dari adanya praktik tersebut. Untuk mencapai dan mendukung kedua pihak pro maupun kontra dari praktik Politik Dinasti ini, perlu dipaparkan fakta dan angka-angka statistika mengenai potensi korup yang diamalkan oleh para ahli hukum dan peraturan perundang-undangan akan terjadi apabila Politik Dinasti diterapkan di Indonesia.

Berdasarkan Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2019, ada sejumlah provinsi yang menjadi daerah operasi tangkap

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 108

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 116

tangan (OTT).⁴⁶ Ditemukan 76 tersangka dalam dalam 22 pelaksanaan OTT di 14 daerah berbeda. Berbagai bentuk kasus yang ditemukan merupakan kasus-kasus seperti penyuapan, gratifikasi, jual beli jabatan, korupsi, dan lain sebagainya. Dari laporan tersebut, terlihat jelas bahwa Provinsi Banten menjadi salah satu daerah dengan kasus OTT KPK terendah yaitu 1 (satu) kasus.⁴⁷

Berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan Indonesia Corruption Watch (ICW) selama Tahun 2018 mengenai pemetaan korupsi berdasarkan provinsi, dapat diketahui bahwa dari 35 provinsi di Indonesia, Provinsi Banten menempati peringkat ke 21 dengan 7 (tujuh) kasus korupsi dengan nilai kerugian negara sebesar Rp3,2 miliar serta nilai suap sebesar Rp30 juta. Adapun 10 (sepuluh) provinsi dengan tingkat jumlah kasus korupsi tertinggi berdasarkan hasil pemantauan ICW selama Tahun 2018 ialah:⁴⁸

⁴⁶ Dari Laporan Tahunan KPK Tahun 2019, daerah operasi tangkap tangan yang dilakukan oleh KPK dapat dijabarkan sebagai berikut: DKI Jakarta (6 kasus), Jawa Tengah (2 kasus), Lampung (2 kasus), Kalimantan Timur (2 kasus), Kalimantan Barat (1 kasus), DIY Yogyakarta (1 kasus), Kepulauan Riau (1 kasus), Nusa Tenggara Timur (1 kasus), Sumatera Selatan (1 kasus), Sumatera Utara (1 kasus), Sulawesi Utara (1 kasus), Jawa Timur (1 kasus), Jawa Barat (1 kasus), dan Banten (1 kasus).

⁴⁷ Komisi Pemberantasan Korupsi, “Laporan Tahunan KPK 2019”, <<https://www.kpk.go.id/id/laptah2019>>, diakses pada 28 September 2020.

⁴⁸ Indonesia Corruption Watch, “Laporan Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2018”, hlm. 13, <https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan_tren_penindakan_kasus_korupsi_2018.pdf>, diakses pada 29 September 2020.

Tabel 1.1 Pemetaan Korupsi Berdasarkan Provinsi

No	Provinsi	Jumlah Kasus	Nilai Kerugian Negara	Nilai Suap
1	Jawa Timur	52	Rp125,9 miliar	Rp4,3 miliar
2	Jawa Tengah	36	Rp152,9 miliar	Rp3,2 miliar
3	Sulawesi Selatan	31	Rp74,5 miliar	-
4	Jawa Barat	27	Rp51,4 miliar	Rp10,3 miliar
5	Nasional	25	Rp3 triliun	Rp32,1 miliar
6	Sumatera Utara	23	Rp1,1 triliun	Rp4,4 miliar
7	Aceh	22	Rp333 miliar	Rp500 juta
8	Bengkulu	16	Rp9,7 miliar	Rp215 juta
9	Jambi	15	Rp200,1 miliar	Rp65,4 miliar
10	Lampung	15	Rp9 miliar	Rp900 juta

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa dengan adanya hubungan kekeluargaan dalam suatu pemerintahan politik di suatu daerah atau yang biasa disebut sebagai Politik Dinasti tidaklah menjamin bahwa akan terjadi tingginya kasus korupsi di daerah tersebut. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo bahwa Politik Dinasti bukanlah alasan penyebab terjadinya korupsi.

Dengan demikian, Pasal 7 huruf (r) UU 8/2015⁴⁹ tidak berpengaruh dan tidak dapat disebut sebagai Politik Dinasti sebab hubungan kekeluargaan politik yang terjadi di Provinsi tidaklah terjadi di satu daerah yang sama. Selain itu, apabila ketentuan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dipersandingkan Pasal 28 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka akan terlihat jelas saling bertentangan.⁵⁰

Sehingga, dari statistika faktual dan pemaparan latar belakang di atas yang menimbulkan pertanyaan kembali mengenai kebenaran dari praktik Politik Dinasti di Indonesia di atas, penulis mengangkat skripsi dengan judul **“Politik Dinasti pada Pemilihan Kepala Daerah di Wilayah Provinsi Banten”**.

1.2 Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini merupakan:

1. Bagaimana pengaturan politik dinasti dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia setelah dilakukan amandemen UUD 1945?

⁴⁹ Pada bagian penjelasan undang-undang tersebut, dijelaskan bahwa pasal 7 huruf r bahwa 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, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu, kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.

⁵⁰ Dr. Irman Putra Sidin, *PILKADA*, (Jakarta: Bestari, 2015), hlm. 154.

2. Bagaimana pelaksanaan politik dinasti dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di wilayah Provinsi Banten?

1.3 Tujuan Penelitian

Maka tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan di atas adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan politik dinasti dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di Indonesia setelah dilakukan amandemen UUD 1945
2. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan politik dinasti dalam Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota di wilayah Provinsi Banten.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi studi ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam perihal Pemilihan Umum Kepala Daerah, baik Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan juga politik dinasti.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan suatu acuan maupun referensi khususnya dalam perihal Pemilihan Umum Kepala Daerah, baik Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan juga politik dinasti.

1.5 Sistematika Penulisan

Adapun tata sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bab yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan bab yang terdiri dari Tinjauan Teori yang terdiri dari Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah dan Tinjauan Umum tentang Demokrasi serta Tinjauan Konseptual yang terdiri dari Pilkada di Indonesia dan Politik Dinasti.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini merupakan bab yang berisikan metodologi dari penelitian hukum yang sedang dilakukan.

BAB IV : HASIL ANALISIS DAN PENELITIAN

Bab ini merupakan bab yang berisikan hasil dari analisis serta penelitian.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang akan menyajikan kesimpulan dan saran terkait penelitian yang telah Penulis lakukan.



