

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN  
POLITIK DINASTI PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
(STUDI PUTUSAN MK NOMOR 33/PUU-XIII/2015)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

**IQBAL NOVRYANSYAH  
1706200014**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2021**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : IQBAL NOVRYANSYAH  
**NPM** : 1706200014  
**PRODI/BAGIAN** : ILMU HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN POLITIK DINASTI PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
( Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015)  
**Pembimbing** : Dr. EKA N.A.M SIHOMBING S.H.,M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
17 JUNI 2021	Terima & Periksa Skripsi	
13 JULI 2021	Perbaiki skripsi	
19 JULI 2021	Perbaiki skripsi	
28 JULI 2021	Perbaiki skripsi	
9 AGST 2021	Perbaiki skripsi	
18 AGST 2021	Perbaiki skripsi	
25 AGST 2021	Perbaiki skripsi	
8 SEP 2021	Perbaiki skripsi	
15 Sep 2021	ACC SKRIPSI <i>selektuk dnytkan</i>	

Diketahui,  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

(Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., MH)

**DOSEN-PEMBIMBING**

( Dr. EKA N.A.M SIHOMBING S.H.,M.Hum)



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA** : IQBAL NOVRYANSYAH  
**NPM** : 1706200014  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN  
POLITIK DINASTI PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
(Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 16 September 2021

**DOSEN PEMBIMBING**

  
**Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum**  
NIDN. 8875550017



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**

# FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

**NAMA** : IQBAL NOVRYANSYAH  
**NPM** : 1706200014  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN POLITIK DINASTI PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015)

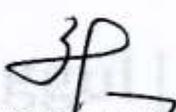
**PENDAFTARAN** : 18 September 2021

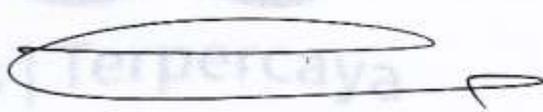
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
**DEKAN FAKULTAS HUKUM**

**PEMBIMBING**

  
Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H  
NIP: 196003031986012001

  
Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum  
NIDN. 8875550017



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**BERITA ACARA**  
**UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA**  
**BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I**

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, Tanggal 23 September 2021 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

**MENETAPKAN**

**NAMA** : IQBAL NOVRYANSYAH  
**NPM** : 1706200014  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN POLITIK DINASTI PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015)

**Dinyatakan** : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

**PANITIA UJIAN**

Ketua

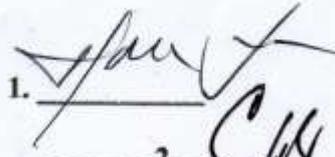
Sekretaris

  
Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H  
NIP: 196003031986012001

  
Dr. FAISAL, SH., M.Hum  
NIDN: 0122087502

**ANGGOTA PENGUJI:**

1. Assoc. Prof. Dr. H. Surya Perdana, S.H., M.Hum
2. GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H
3. Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum

1. 

2. 

3. 



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

## FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

### PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : IQBAL NOVRYANSYAH  
NPM : 1706200014  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN  
POLITIK DINASTI PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH (Studi Kasus MK Nomor 33/PUU-XIII/  
2015)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2021

Saya yang menyatakan



**IQBAL NOVRYANSYAH**

**NPM. 1706200014**

## KATA PENGANTAR



*Assalamu'laikum warahmatullahi wabarakatuh*

*Alhamdulillah* puji dan syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Tak lupa juga shalawat beserta salam penulis haturkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW yang menjadi panutan dan penuntun akhlak mulia yang telah membawa umatnya dari zaman jahiliyah menuju zaman modern seperti saat ini, serta kerabat dan para sahabatnya. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Larangan Politik Dinasti Pemilihan Kepala Daerah (Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015)”**.

Hambatan dan rintangan juga mengiringi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, baik pada saat pengumpulan data, pengolahan data maupun saat penulisannya. Namun syukur *Alhamdulillah* berkat ikhtiar dan ridho Allah SWT skripsi ini dapat diselesaikan walaupun masih jauh dari kesempurnaan.

Dalam menyelesaikan skripsi ini, penulis juga banyak mendapatkan bimbingan, masukan, kritik dan saran yang membangun hingga motivasi serta bantuan dalam bentuk moril maupun materil lainnya dari berbagai pihak. Untuk

itu dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ayahanda tersayang Awaluddin dan Ibunda tersayang Desrawati Siregar yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, memberikan bantuan materil dan moril, bahkan tak pernah berhenti memberikan do'a yang tulus, terimakasih untuk motivasi dan cinta yang diberikan. semoga Allah SWT membalas semua itu dengan surga firdaus-Nya
2. Abang tersayang Irsan Hanafi S.Pd dan Jordy Candra Erlanda yang sudah melimpahkan kasih sayangnya dan memberikan do'a yang tulus tiada henti, juga kepada seluruh keluarga yang tidak bisa disebutkan satu persatu, atas dukungan, semangat dan motivasi yang begitu besar sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. semoga Allah SWT membalas semua itu dengan surga firdaus-Nya
3. Rektor Universitas Muhammadiyah sumatera utara Bapak Prof. Dr. Agusani M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini.
4. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Assoc. Prof. Dr. Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum dan Wakil Dekan III Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H.

5. Kepala Bagian Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Fajaruddin S.H., M.H. selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara yang telah menjadi orang tua sekaligus tempat berkeluh kesah dan berdiskusi bagi kami para mahasiswa Bagian Hukum Tata Negara yang hingga saat ini selalu memberikan dukungan dan motivasi.
6. Bapak Dr. Eka N.A.M. Sihombing S.H., M.Hum selaku Pembimbing yang telah banyak meluangkan waktunya dan dengan penuh kesabaran membimbing penulis serta telah banyak memberikan dorongan, arahan, serta saran sehingga penulisan skripsi ini dapat diselesaikan, dan Bapak Dr. H. Surya Perdana S.H., M.Hum selaku Pembimbing, yang telah memberikan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. semoga kebaikan Bapak-bapak dibalas oleh Allah SWT dengan imbalan yang lebih baik.
7. Seluruh staff pengajar beserta staff administrasi biro Fakultas Hukum dan terima kasih atas perhatian, motivasi, nasihat, bimbingan dan buah pikir yang berharga yang telah diberikan kepada penulis selama menimba ilmu di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, semoga ilmu yang diberikan bermanfaat dan menjadi amal jariyah yang hanya dapat dibalas oleh Allah SWT.
8. Tiada hal yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu dalam kesempatan ini diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, kepada Nafa Fadhilah, Mutiara Sari, Carissa Vialyta lubis, M. Agung Wibowo selaku tempat curhat hati yang selalu menyemangati,

menghibur dan memberikan dukungan tanpa henti kepada penulis dalam keadaan suka dan duka, terkhusus kepada Isneni Fadhilah yang selalu mendengarkan keluh kesah dan tanpa henti memberikan dukungan dan semangat, nasihat dan saran yang membuat saya sadar agar berusaha menjadi lebih baik. Semoga persahabatan kita selalu abadi dimana pun kita berada.

9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang bersalah, kecuali Illahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari kesempurnaannya. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, amin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

*Billahi Fii Sabilillah, Fastabiqul Khairat, Wassalamualaikum Wr. Wb.*

**Medan, 12 Juni 2021**  
**Hormat saya**  
**Penulis,**

**IQBAL NOVRYANSYAH**  
**1706200014**

**ABSTRAK**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN POLITIK DINASTI  
PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
(STUDI PUTUSAN MK NOMOR 33/PUU-XIII/2015)**

**Iqbal Novryansyah**

Dinasti Politik adalah istilah yang paling umum digunakan untuk mendefinisikan siklus kekuasaan yang hanya melanjutkan kekuasaan sebelumnya. Dinasti politik telah lama hadir di negara-negara demokrasi dan meningkatkan kekhawatiran terjadinya ketidaksetaraan distribusi kekuasaan politik yang dapat mencerminkan ketidaksempurnaan dalam representasi demokrasi dalam politik yang disebut dengan kekuasaan melahirkan kekuatan. Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 antara lain menyatakan bahwa pertama, Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-undang Pilkada mengenai persyaratan calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana, bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam penghapusan pasal 7 huruf r UU No.8 Tahun 2015. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan jenis dan pendekatan penelitian *yuridis normatif*, yaitu penelitian hukum *doktrinal*, dimana hukum di konsekan sebagai apa saja yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*), dan penelitian terhadap sistematik hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.

Berdasarkan hasil pemelitan, bahwa di hapusannya Pasal 7 huruf r pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengakibatkan banyaknya pilkada di tingkat daerah yang calonnya merupakan anggota keluarga penguasa dan menutup kesempatan bagi siapapun yang merupakan kader handal dan berkualitas untuk menjadi pimpinan didaerah. Jika tidak diminimalisir dengan adanya norma seperti yang ada di pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ini, maka sirkulasi kekuasaan hanya akan berputar di lingkungan keluarga para pejabat itu saja dan sangat potensial nantinya terjadi penyalahgunaan kepentingan dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara negara. Pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII Tahun 2015.

**Kata kunci: Larangan, Politik Dinasti, Pemilihan Kepala Daerah**

**DAFTAR ISI**

**Berita Acara Ujian Skripsi**

**Pendaftaran Ujian Skripsi**

<b>Persetujuan Pembimbing</b>	
<b>Pernyataan Keaslian</b>	
<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>i</b>
<b>Abstrak .....</b>	<b>v</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
1. Rumusan Masalah .....	7
2. Faedah Penelitian .....	8
<b>B. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>8</b>
<b>C. Defenisi Oprasional.....</b>	<b>9</b>
<b>D. Keaslian Penelitian .....</b>	<b>11</b>
<b>E. Metode Penelitian .....</b>	<b>12</b>
1. Jenis Dan Pendekatan Penelitian .....	12
2. Sifat Penelitian .....	13
3. Sumber Data .....	13
4. Alat Pengumpulan Data .....	14
5. Analisis Data .....	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>16</b>
A. Pemerintahan Daerah .....	16
B. Pemilihan Kepala Daerah .....	24
C. Dinasti politik.....	34
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>39</b>
A. Pengaturan Hukum Pemilihan Kepala Daerah.....	39
B. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 Tentang Pengujian Pasal 7 Huruf r pada Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015.....	52
C. Akibat Hukum Penghapusan Pasal 7 Huruf R Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.....	75

<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>88</b>
A. Kesimpulan .....	88
B. Saran .....	90
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>91</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, yang merupakan presiden pertama di Indonesia dikenal adanya dua bentuk penerapan demokrasi yaitu yang disebut dengan masa penerapan Demokrasi Liberal (1950-1959) dan kedua masa tersebut partai politik mengalami suatu kondisi pasang surut yang begitu dinamis. Pada masa Demokrasi Liberal yang saat itu Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer, pengaruh partai dengan terhadap politik jalannya pemerintahan sangat luar biasa. Hal ini terbukti dengan tidak berlangsung lamanya umur dari kabinet Indonesia kala itu akibat sering dijatuhkan dengan jalan mosi tidak percaya dari DPR. Tercatat dalam kurun waktu dari tahun 1950 sampai dengan 1959 Indonesia telah mengalami pergantian kabinet sebanyak tujuh kali.

Tidak stabilnya kondisi politik dan pemerintahan Indonesia kala itu tidak terlepas dari kuatnya kepentingan dan keinginan masing-masing partai politik untuk menguasai pemerintahan. Wajar saja, Pada masa itu, sistem kepartaian kita menganut sistem multipartai. Akar permasalahannya bukanlah disebabkan karena

kita menggunakan sistem multipartai tersebut, akan tetapi jauhnya jarak ideologi dari masing-masing partai politiklah yang menyebabkan ketidakstabilan itu, Dengan kata lain, jika kita menggunakan penggolongan sistem kepartaian Giovanni Sartori yang berdasarkan jarak ideologi, maka kita dapat menggolongkan sistem kepartaian pada masa Demokrasi Liberal sebagai sistem kepartaian Pluralisme Ekstrim. Ketidakstabilan politik di pusat yang berlangsung cukup lama tersebut akhir membuat daerah menjadi marah karena merasa terabaikan oleh pusat sehingga muncullah pembontakan dimana-mana untuk menuntut kemerdekaan. Walaupun pada masa Demokrasi Terpimpin ini telah berhasil diselenggarakannya pemilu pertama yang di laksanakan dengan demokratis, namun ternyata anggota konstituante yang terpilih berdasarkan pemilu tersebut ternyata gagal untuk membentuk undang-undang dasar. Karena situasi semakin tidak terkendali, maka Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden mengenai pemburuan Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945.<sup>1</sup>

Selanjutnya pada masa Orde baru (1966-1998) partai politik juga mengalami kemunduran akibat pembatasan yang dilakukan oleh presiden Soeharto. Walaupun pada awal berkuasanya rezim Orde baru sistem kepartaian kita sempat menggunakan sistem multipartai, namun pada tahun 1973 jumlah partai secara drastis dikurangi menjadi tiga partai politik melalui fusi atau penggabungan partai politik. Pemerintahan melalui UU No. 3 Tahun 1973, menekan jumlah partainpolitik yang pada awalnya cukup banyak menjadi 3 kekuatan sosial politik

---

<sup>1</sup> Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017, halaman 103

yang terdiri dari 2 partai politik yaitu PPP dan PDI serta Golkar. Penataan tersebut menyebabkan partai politik tidak mampu untuk menyalurkan aspirasi rakyat karena dominannya peran pemerintah. Hal ini terlihat dari hasil pemilu selama Orde Baru sebanyak enam kali pemilu yang selalu dimenangkan oleh Golkar, yang merupakan partai pemerintah. Sedangkan, dua partai lainnya, yaitu PDI dan PPP hanya dijadikan aksesoris demokrasi semata.

Layaknya sebuah negara yang baru menemukan jati dirinya, pelaksanaan pemilu tidak selamanya berjalan sesuai dengan harapan. Pasang surut kehidupan politik pasca kemerdekaan turut memengaruhi pelaksanaan pemilu. Hingga saat ini pun Indonesia masih terus mencari format pelaksanaan pemilu yang benar-benar pas untuk kondisi bangsa Indonesia yang sangat plural. Jatuh bangun setiap rezim pemerintahan dapat dipandang sebagai eksperimen demokrasi yang terus berusaha mencapai kondisi ideal.<sup>2</sup>

Peserta pemilu tahun 1999 berjumlah 48 partai, dan yang mendapatkan kursi di DPR sebanyak 21 partai. Jumlah partai politik yang mengikuti pemilu 2004 adalah sebanyak 24 partai politik dan partai politik yang berhasil memperoleh kursi di DPR sebanyak 16 partai politik. Sedangkan pada pemilu tahun 2009, jumlah partai politik yang mengikuti pemilu sebanyak 38 partai nasional dan 6 partai politik di Aceh dan partai yang mendapat kursi di DPR 9 partai politik.<sup>3</sup>

Pelaksanaan pemilihan umum kepala pemerintahan di daerah ini, dilaksanakan oleh (KPU) komisi pemilihan umum di daerah, yang melibatkan

---

<sup>2</sup> *Ibid*, halaman 107

<sup>3</sup> *Ibid*, halaman 102

berbagai unsur dari masyarakat, partai politik pengusung, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan diawasi pelaksanaannya oleh bawaslu (badan pengawas pemilu) agar terhindar dari kecurangan-kecurangan yang dimungkinkan dilakukan oleh salah satu pihak agar tercipta pemilihan yang jujur dan adil.

Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan pelaksanaan pemilihan umum memberikan dampak yang positif bagi masyarakat dalam mengingatkan kepercayaan atas terlaksananya pemilihan umum, dan kegiatan ini merupakan wujud dari pelaksanaan demokrasi yang menjamin dilaksanakannya pemilu dengan terbuka, dan disertai nilai-nilai kejujuran dan keadilan.<sup>4</sup>

Maraknya, praktik politik dinasti menunjukkan akar feodalisme dan tradisi monarki di tanah air yang belum banyak berubah saat ini, politik dinasti tengah menjadi trendi di berbagai daerah Indonesia, praktik semacam ini harus segera dihentikan, bukan hanya bertentangan dengan semangat hakiki demokrasi, namun praktik politik dinasti berpotensi kuat menutup peluang masyarakat untuk menjadi pemimpin. Politik dinasti telah ada dan telah berlangsung di Indonesia sejak Bung Karno berkuasa. Meskipun politik dinasti tidak melanggar peraturan berdemokrasi, dalam praktiknya namun dinasti politik menahan adanya mobilisasi sosial, sebab kekuasaan hanya diasosiasikan pada golongan masyarakat tertentu saja.<sup>5</sup>

Dinasti politik telah lama hadir di negara-negara demokrasi dan meningkatkan kekhawatiran terjadinya ketidaksetaraan distribusi kekuasaan politik yang dapat mencerminkan ketidaksempurnaan dalam representasi

---

<sup>4</sup> Amelia Haryanti, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Tangerang: UNPAM PRESS, 2019, halaman 52

<sup>5</sup> Winda Roselina Effendi, *Dinasti Politik Dalam Pemerintahan Lokal Studi Kasus Dinasti Kota Banten*, jurnal Trias Politika, Volume 2, Nomor 21, Oktober 2018, halaman 235

demokrasi dalam politik yang disebut dengan kekuasaan melahirkan kekuatan. Hal ini mengingatkan kembali kekhawatiran Mosca, bahwa setiap kelas menampilkan kecenderungan untuk menjadi turun-temurun, bahkan ketika posisi politik terbuka untuk semua, kedudukan keluarga penguasa akan dianugrahi berbagai keuntungan.

Dalam demokrasi yang ideal, seharusnya rakyat memiliki peluang yang lebih besar untuk terlibat dalam proses politik. Artinya sangat terbuka ruang partisipasi bagi seluruh masyarakat untuk ikut berkontestasi memperebutkan jabatan-jabatan politik mulai dari level regional hingga nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kenyataannya, masyarakat masih terhalang oleh status atau hak-hak sosialnya sebagai akibat dari adanya fenomena *political dynasty*. Jika demokrasi memiliki arti kekuasaan politik atau pemerintahan yang dijalankan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka dinasti politik ini telah menciptakan pragmatisme politik dengan mendorong kalangan kerabat kepala daerah untuk menjadi pejabat publik.<sup>6</sup>

Di Indonesia pada provinsi Banten, jejak-jejak dinasti politik lebih kentara. Ratu Atut Choisyah Gubernur Banten 2007-2012 misalnya, keluarga besarnya memiliki setidaknya 9 orang yang memimpin di masing masing “kerajaannya”. Seperti dirinya sendiri yang memimpin Banten, suami menjadi anggota DPR, anak menjadi anggota DPD, menantu menjadi anggota DPRD Kota Serang, adik menjadi anggota DPRD Banten, Adik tiri mejadi wakil wali kota Serang, ibu tiri menjadi anggota DPRD Kabupaten Pandeglang, Ibu tirinya yang satu lagi menjadi anggota

---

<sup>6</sup> Martien Herna Susanti, *Dinasti Politik Dalam Pilkada Di Indonesia*, Jurnal Of Government And Civil Society, volume 1, nomor 2, September 2017, halaman 112

DPRD kota Serang, dan adik iparnya Airin menjadi Walikota Tangerang Selatan. Dalam kajian ilmu sosial dan politik, familisme sebagai budaya politik diartikan sebagai ketergantungan yang terlalu besar pada ikatan keluarga, yang melahirkan kebiasaan menempatkan keluarga dan ikatan kekerabatan pada kedudukan yang lebih tinggi daripada kewajiban sosial lainnya. Dalam pengertian lainnya, familisme juga dipahami sebagai new social order, yakni dorongan psikologis bagi seseorang untuk dapat berkarir di dalam dua ranah yakni publik sebagai birokrat dan privat sebagai korporat-swasta<sup>7</sup>.

Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015 antara lain menyatakan bahwa pertama, Pasal 7 huruf r beserta Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-undang Pilkada mengenai persyaratan calon kepala daerah tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana, bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kedua, Pasal 7 huruf s Undang-Undang Pilkada mengenai persyaratan bagi calon kepala daerah yang berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau DPRD wajib memberitahukan pencalonannya kepada Pimpinan lembaganya, conditionally constitution, yaitu bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai dengan mengundurkan diri dari anggota DPR, DPD, atau DPRD sejak ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon kepala daerah. Putusan ini mengandung dua norma yang ditegaskan oleh MK, yaitu norma yang mengatur tentang konflik kepentingan keluarga petahana tidak bisa dilaksanakan dalam

---

<sup>7</sup> *Ibid*, halaman 236

pilkada dan norma yang berlaku bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD, yaitu tidak perlu melakukan pengunduran diri dari jabatannya.

Mengenai konflik petahana, MK berpendapat bahwa larangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf r UU Pilkada bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena melanggar hak konstitusional warga negara untuk memperoleh hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan serta kebebasan setiap orang dari tindakan diskriminatif. Ini didasarkan pada UUD NRI 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 jelas bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan karena itu batal demi hukum<sup>8</sup>

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas maka penulis menganggap perlu untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai larangan politik dinasti di indonesia apabila di tinjau dari putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 mengenai pengaturan hukum pemilihan kepala daerah, akibat penghapusan pasal 7 huruf r pada UU No.8, kemudian penulis membuat ke dalam suatu penulisan skripsi yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Larangan Politik Dinasti Pemilihan Kepala Daerah (Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015)”**

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat ditarik permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian ini.

Adapun masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>8</sup> Shanti Dwi Kartika, *Putusan MK melegalkan politik dinasti dalam uu pilkada*, jurnal, Vol. VII, No. 14/II/P3D/Juli/2015, halaman 02

- a. Bagaimana pengaturan hukum pemilihan kepala daerah ?
- b. Bagaimana pertimbangan hakim mahkamah konstitusi dalam Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 tentang pengujian Pasal 7 Huruf r Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 ?
- c. Bagaimana akibat hukum penghapusan pasal 7 huruf r pada UU No.8 Tahun 2015 ?

## **2. Faedah Penelitian**

Faedah dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, faedah yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis, untuk menambah ilmu pengetahuan dibidang hukum tata negara khususnya mengenai tinjauan yuridis terhadap larangan politik dinasti pemilihan kepala daerah. Sekaligus memberikan sumbangan pemikiran dan untuk melengkapi bahan pustaka guna pengembangan ilmu hukum.
- b. Secara praktisi, penulisan ini dapat diharapkan dapat di pergunakan sebagai tambahan ilmu pengetahuan para praktisi hukum, masyarakat, dosen, mahasiswa hukum tata negara lainnya yang ingin memperdalam pemahaman terhadap larangan politik dinasti pemilihan kepala daerah.

## **B. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum pemilihan terhadap kepala daerah.
2. Untuk mengetahui Bagaimana pertimbangan hakim mahkamah konstitusi dalam penghapusan pasal 7 huruf r UU No.8 Tahun 2015.
3. Untuk mengetahui akibat hukum penghapusan pasal 7 huruf r pada UU No.8 Tahun 2015

### **C. Definisi Operasional**

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/ konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan definisi operasional.<sup>9</sup> Dalam judul penelitian yang di ajukan diatas “Tinjauan Yuridis Terhadap Larangan Politik Dinasti Pemilihan Kepala Daerah (Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015).” Maka dalam definisi operasional dijelaskan sebagai berikut:

#### **1. Tinjauan Yuridis**

Kamus Besar Bahasa Indonesia tinjauan memiliki arti mempelajari dengan cermat, memahami suatu pandangan, pendapat (sesudah mempelajari, menyelidiki, dan sabagainya). Yuridis diartikan sebagai menurut hukum atau yang di tetapkan oleh undang-undang.

---

<sup>9</sup> Ida Hanifah, Dkk, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*, Medan :Pustaka Prima 2018, halaman 7.

Tinjauan yuridis adalah mempelajari dengan cermat, pengumpulan data, atau penyelidikan yang dilakukan secara sistematis dan objektif terhadap sesuatu menurut atau berdasarkan hukum dan undang-undang.

## **2. Larangan**

Kamus Besar Bahasa Indonesia Larangan adalah perintah (aturan) yang melarang suatu perbuatan.

## **3. Politik Dinasti**

Politik Dinasti adalah kekuasaan yang secara turun temurun dilakukan dalam kelompok keluarga yang masih terikat dengan hubungan darah tujuannya untuk mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan.

Dinasti Politik adalah istilah yang paling umum digunakan untuk mendefinisikan siklus kekuasaan yang hanya melanjutkan kekuasaan sebelumnya<sup>10</sup>

## **4. Pemilihan**

Pemilihan adalah proses formal pengambilan keputusan kelompok dimana anggota masyarakat yang memenuhi persyaratan memilih seseorang untuk memegang jabatan Administrasi publik.

## **5. Kepala Daerah**

Undang-undang Nommor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengartikan kepala daerah adalah unsur oenyelenggara pemerintah

---

<sup>10</sup> Zaldi Rusnaedy, Dinasti Politik Di Aras Lokal, Yogyakarta: Budi Utama, 2020, halaman 22

daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom

#### **D. Keaslian Penelitian**

Judul skripsi Penulis dengan judul Tinjauan Yuridis Terhadap Larangan Politik Dinasti Pemilihan Kepala Daerah (Studi Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015) Yang berkekuatan hukum tetap, bukan merupakan plagiat dari skripsi yang telah ada tetapi murni merupakan hasil karya dari penulis. Dari beberapa judul yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain:

1. Skripsi Novia Handayani, NIM 020111281520442, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Indralaya 2019 yang berjudul “Politik Dinasti di Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Hak Asasi Manusia berdasarkan Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015” jenis penelitian pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mana penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan yang berasal dari studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan. Pada penelitian ini beliau meneliti tentang politik dinasti di indonesia di tinjau dari perspektif hak asasi manusia.
2. Skripsi Nurfatin Salma Rufaidah, NIM 11140820000107, Mahasiswa Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah 2018 yang berjudul “Pengaruh Politik Dinasti Dan Desentralisasi Fiskal Terhadap Akutabilitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Dengan Kinerja Pemerintah Daerah Sebagai

Pemoderasi” Jenis penelitian ini merupakan penelitian metode kuantitatif dengan hubungan kausalitas. Penelitian kuantitatif merupakan penelitian yang menggunakan data yang dinyatakan dalam ukuran angka untuk mendeskripsikan suatu fenomena yang sudah dirinci kedalam variabel secara kuantitatif. Pada penelitian ini beliau meneliti tentang politik dinasti berpengaruh terhadap akuntabilitas pelaporan keuangan pemerintah daerah.

## **E. Metode Penelitian**

Metode adalah cara bertindak menurut sistem aturan tertentu. penelitian adalah usaha untuk menentukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran dengan cara mengumpulkan, serta menganalisis data yang dilakukan dengan teliti jelas sistematis dengan metode ilmiah.<sup>11</sup> Guna tercapainya hasil yang maksimal dari penelitian ini, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

### **1. Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan jenis dan pendekatan penelitian *yuridis normatif*, yaitu penelitian hukum *doktrinal*, dimana hukum di konsekan sebagai apa saja yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*), dan penelitian terhadap sistematik hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.<sup>12</sup> Sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara menelusuri

---

<sup>11</sup> Ishaq, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2017, halaman 16

<sup>12</sup> Ida Hanifa, *op Cit*, halaman 19

peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

## **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analisis yaitu penelitian yang bertujuan untuk mendeskripsikan fenomena-fenomena yang ada. Fenomena itu bisa berupa untuk aktivitas, karakteristik, perubahan, hubungan, kesamaan dan perbedaan antara fenomena yang satu dengan fenomena lainnya.

## **3. Sumber Data**

Sumber data yang digunakan penulis dalam melakukan penelitian hukum ini terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu Al-Qur'an dan Hadis yang disebut sebagai data kewahyuan.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan seperti peraturan perundang-undangan, jurnal hukum, dokumen-dokumen resmi, laporan, buku-buku, kamus dan hasil penelitian yang terlebih dahulu. Data sekunder terbagi menjadi tiga bahan hukum, terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat seperti pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015,

Undang-Undang Nomor Tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali kota menjadi Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015.

2) Bahan hukum sekunder

Sebagai bahan baku yang meliputi buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, skripsi hukum, jurnal-jurnal hukum dan lain sebagainya.

3) Bahan hukum tersier

Berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan baku hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini juga digunakan dan di dapatkan data-data yang berupa dari situs atau web internet, dan lain sebagainya khususnya yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian ini.

#### **4. Alat Pengumpulan Data**

Pada penelitian ini alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian dapat dilakukan dengan cara study kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. Offline, yaitu menghimpun data study kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi toko-toko perpustakaan, baik perpustakaan dalam UMSU maupun

perpustakaan daerah, guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

- b. Online, yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.<sup>13</sup>

## 5. Analisis Data

Analisis data yaitu penelaahan dan penguraian atas data hingga menghasilkan kesimpulan, analisis data berisi uraian tentang cara-cara analisis, yaitu bagaimana memanfaatkan data yang terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan masalah dalam penelitian yang dilakukan.

Analisis data dalam penelitian hukum dalam *analisis kualitatif* yang dilakukan dengan tiga cara yaitu sistematis data (cara diskriptik), penjelasan (eksplikatif) dan perbaikan dan pembaruan (cara perspektif atau normatif).

---

<sup>13</sup> *Ibid*, halaman 21



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **1. Pemerintahan Daerah**

Keberadaan pemerintahan daerah provinsi sebagai lembaga negara di daerah di atur dengan tegas dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mengatur dan mengurus pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu” kemudian pada ayat (5) juga disebut kewenangan pemerintahan daerah sebagai salah satu lembaga negara yaitu “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Keberadaan pemerintahan daerah sebagai lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa ”pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam pemerintahan provinsi ada tiga lembaga daerah provinsi yaitu (i) pemerintahan daerah provinsi (ii) Gubernur sebagai kepala daerah provinsi; dan (iii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Yogyakarta: Ruas Media, 2018, halaman 118 dan 119

Pemerintahan merupakan bagian tidak terpisahkan dari suatu negara meskipun keduanya tidak identik. Pemerintahan mengandung dua aspek yaitu hukum dan politik. Hukum menentukan bentuk dan proses pemerintahan sekaligus menjadi sumber hukum dalam melaksanakan kekuasaannya. Pemerintahan, sebagai persekutuan politik atau kekuasaan, memiliki kewenangan membuat peraturan tunduk dan berjalan paa menurut ketentuan dan cara pendekatan menurut hukum.

Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah yang berarti menyeluruh melakukan suatu pekerjaan. Namun, secara umum pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi seperti jabatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai kkeseluruuhan dalam suatu organisasi pemerintahan yang menjalankan urusan penyelenggaraan pemerinytah daerah.

Secara yuridis, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana dimaksud Undang-undang Dasar Negara Republik Indonsia Tahun 1945. Lebih lanjut, penyelenggara pemerintahan daerah baik daerah probvinsi maupun daerah kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh perangkat daerah.<sup>15</sup>

Dalam Islam sendiri tidak hanya mengatur ibadah dan akhlak serta urusan akhirat saja, tetapi juga mengatur urusan dunia termasuk bagaimana cara hidup

---

<sup>15</sup>Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Malang: Setara Press 2020, halaman 84

bersosialisasi maupun bernegara salah satunya yaitu pemilihan seorang pemimpin hal ini disebutkan dalam dalil : Pertama, berdasarkan AlQur'an:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

Artinya: Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Aku hendak menjadikan khalifah di bumi.” Mereka berkata, “Apakah Engkau hendak menjadikan orang yang merusak dan menumpahkan darah di sana, sedangkan kami bertasbih memuji-Mu dan menyucikan nama-Mu?” Dia berfirman, “Sungguh, Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.”

ا مِنْ عِنْدِ اسْتِزْعَاهُ اللّٰهُ رَعِيَّةً فَلَمْ يَحْطَهَا بِنَصِيحَةٍ اِلَّا لَمْ يَجِدْ رَائِحَةَ الْجَنَّةِ

Artinya: Tidaklah seorang hamba yang Allah beri amanat kepemimpinan, namun dia tidak melaksanakan kewajibannya dengan baik, melainkan ia tidak akan mendapatkan bau surga.

Pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Hal ini berarti bahwa pemerintahan daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah untuk daerah provinsi disebut dengan gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota. Kepala daerah tersebut dapat dibantu oleh wakil kepala daerah.

Kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah mempunyai tugas wewenang, kewajiban, dan hak. Adapun tugas kepala daerah adalah:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan rakyat Daerah.
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
3. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah dan rancangan peraturan daerah tentang rencana pembangunan jangka menengah daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah untuk di bahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta menyusun dan menetapkan rencana kerja pemerintah daerah
4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, rancangan peraturan daerah tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan belanja daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas bersama.
5. Mewakili daerah di dalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, kepala daerah berwenang:

1. Mengajukan rancangan peraturan daerah.
2. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapatkan persetujuan bersama dewan perwakilan rakyat daerah.
3. Menetapkan peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah .
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibantu oleh daerah atau masyarakat.
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila kepala daerah berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Adapun tugas wakil kepala daerah adalah:

1. Membantu kepala daerah dalam:
  - a) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.
  - b) Mengoordinasi kegiatan perangkat daerah dan meniadakan laporan dan temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
  - c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah Provinsi bagi wakil gubernur
  - d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/ kota, kelurahan / desa bagi wakil bupati / wali kota.

2. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.
3. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara.
4. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang<sup>16</sup>

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban yaitu meliputi:

1. Memegang teguh dan mengamalkan pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
6. Melaksanakan program strategis nasional.
7. Menjalin hhubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Selain kewajiban, kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> *Ibid*, halaman 92

1. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok warga negara dan atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Menjadikan pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/ daerah atau pengurus yayasan bidang apapun
4. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan merugikan daerah yang dipimpin.
5. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang barangan dan jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan.
6. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan.
7. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya.
8. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
9. Melakukan perjalanan keluar negeri tanpa izin dari menteri
10. Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari tujuh hari berturut turut dalam waktu satu bulan tanpa izin menteri untuk gubernur dan wakil gubernur, serta tanpa izin gubernur untuk bupati/ wakil bupati.

Kepala daerah atau wakil kepala daerah dalam melaksanakan jabatannya dapat berhenti di tengah masa jabatan dikarenakan meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan. Kepala daerah atau wakil kepala daerah diberhentikan karena:

1. Berakhir masa jabatannya.
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan.
3. Dinyatakan melanggar sumpah/ janji jabatan kepala daerah/ wakil kepala daerah.
4. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah.
5. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah.
6. Melakukan perbuatan tercela.
7. Diberikan tugas dalam jabatan tertentu oleh presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen.
9. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Untuk pemberhentian dikarenakan meninggal dunia, permintaan sendiri, berakhirnya masa jabatan, dan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan, prosesnya dalam pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah mengumumkan dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pemimpin dewan perwakilan rakyat daerah kepada presiden

melalui menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat untuk bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.<sup>17</sup>

## 2. Pemilihan Kepala Daerah

Pada zaman Belanda pengaturan tentang pemerintahan di daerah umumnya dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan di luar Jawa dan Madura sesuai dengan politik penjajahannya. Pada masa itu pemerintahan Hindia Belanda dibagi dalam wilayah administratif jenis umum, yaitu yang menyelenggarakan pemerintahan umum pusat di daerah, ia sebagai cabang pemerintahan pusat Hindia Belanda di daerah, sedangkan jawatan-jawatan, sebagai pemerintahan administrative jenis khusus, pada saat itu belum berkembang

Pemerintahan Pangreh Praja tersebut bersifat hierarkhis, bertingkat-tingkat dari tingkat yang paling atas sampai pada tingkat yang terbawah. Di Jawa dan Madura dibagi menjadi lima tingkat pemerintahan pangreh raja, tingkat yang tertinggi disebut provinsi atau *gewest* yang dipimpin oleh Gubernur. Tiap-tiap provinsi dibagi-bagi menjadi keresidenan atau *residen*. Dalam wilayah yang sama terdapat daerah pemerintahan pamong praja yang disebut Kabupaten yang dibagi menjadi beberapa kewedanan atau *district* yang dipimpin oleh seorang wedana. Tiap-tiap kewedanan dibagi oleh Camat atau Asisten Wedana. Kecamatan meliputi beberapa desa yang dikepalai oleh seorang kepala desa.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid*, halaman 93

<sup>18</sup> J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, halaman 23

Ketentuan Undang-Undang 1945 yang telah diperbaharui ketetapan MPR, dan undang-undang, sistem pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Landasan fundamental adanya pemerintah daerah menjadi dasar bahwa hak-hak yang dimiliki oleh DPR turut pula diikuti oleh DPRD. Hanya saja konteks kerja sama DPR dengan presiden, pada demokrasi tingkat lokal representatif masyarakat yaitu DPRD memiliki hubungan dengan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah atas dasar adanya desentralisasi hingga ada beberapa kewenangan yang bersifat dekonsentrasi dari pusat untuk pemerintahan daerah.<sup>19</sup>

Pemilihan kepala daerah memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pertama*, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program, serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan

---

<sup>19</sup> Cynthia Hadita, *Pemakzulan kepala Daerah (konsep dan penerapan di Indonesia, Laos, Myanmar, Filipina)* Malang: Inteligencia Media halaman 11

kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.<sup>20</sup>

Sejarah politik mencatat, pemilihan kepala daerah telah dilakukakan dalam lima sistem yakni :

1. Sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pusat (masa pemerintahan kolonial belanda, penjajahan jepang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1902). Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dan Undang-Undang Nomor 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 biasaya sampai kebawah.
2. Sistem penunjukan (Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1956 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1956), yang dikenal dengan era Dekrit Presiden ketika ditetapkannya demokrasi terpimpin. Penerapan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 disertai alasan “situasi yang memaksa”.
3. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), di era demokrasi Pancasila. Pemilihan kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga dewan perwakilan rakyat daerah dan kemudian calon yang dipilih itu akan ditentukan kepala daerahnya oleh presiden.

---

<sup>20</sup> Eka Nam Sihombing, *Op Cit*, halaman 136

4. Sistem pemilihan perwakilan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999), kepala daerah dipilih secara murni oleh lembaga dewan perwakilan rakyat daerah tanpa intervensi pemerintahan pusat.
5. Sistem pemilihan langsung (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004), kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.<sup>21</sup>

Sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, menurut Suharizal,<sup>22</sup> dibagi menjadi tiga sistem yaitu:

1. sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pemerintah pusat, dipraktikkan pada masa kolonial Belanda, Jepang, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960.
2. Sistem pemilihan perwakilan semu, dipraktikkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974
3. Sistem pemilihan perwakilan yang dipraktikkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Ketiga sistem ini memiliki kelemahan dengan derajat yang variatif. Sistem penunjukan atau pengangkatan mengandung subjektivitas dan diskriminasi yang kental dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Para kepala daerah terpilih sangat

---

<sup>21</sup> *Ibid*, halaman 137 dan 138

<sup>22</sup> *Ibid*, halaman 139

tunduk pada pemerintahan pusat dan sebagian besar kepala daerah terpilih teridentifikasi sebagai keluarga kepala daerah terdahulu. Dalam sistem pemilihan perwakilan semu juga ditemukan penyimpangan, yaitu rekrutmen politik lokal ditentukan sepenuhnya oleh orang jakarta, khususnya pejabat departemen dalam negeri untuk pengisian Bupati, Walikota, Sekretaris daerah, dan kepala-kepala dinas di provinsi. Sementara untuk jabatan Gubernur ditemukan oleh departemen dalam negeri, Markas Besar Tentara Nasional Indonesia, dan sekretariat negara. Di rawan politik uang, pemilihan dengan sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) seringkali menghasilkan kepala daerah yang tidak populer dan tidak mengenal karakter dan potensi khas daerah. Banyak calon yang tidak di kenal luas oleh masyarakat. Akibatnya, muncul penolakan yang meluas bahkan sejumlah daerah penolakan itu menimbulkan konflik atau kekerasan vertikal dan horizontal. Kuatnya kewenangan dan kedudukan dewan perwakilan rakyat daerah dalam pemilihan kepala daerah cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah.<sup>23</sup>

Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sebagaimana diketahui pertama kali dilaksanakan setelah berlakunya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. pemilihan epala daerah secara langsung merupakan jalan keluar yang baik untuk mencairkan kebekuan demokrasi. Ketentuan pemilihan kepala daerah secara langsung terletak pada pembentukan dan imolikasi legitimasinya. kepala daerah membutuhkan legitimasi yang terpisah dari DPRD, sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Dengan pemilihan terpisah,

---

<sup>23</sup> *Ibid*, halaman 139 dan 140

kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD, sehingga mekanisme *checks and balances* niscaya akan dapat berjalan dengan baik.

Semangat dilaksanakannya pemilihan kepala daerah langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat. Selain semangat itu, tiga argumentasi dan asumsi berikut untuk memperkuat pentingnya pemilihan kepala daerah langsung. Pertama, kepala daerah diperlukan untuk meningkatkan akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala daerah. Kedua, pemilihan kepala daerah diperlukan untuk menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan di tingkat lokal. Ketiga, pemilihan kepala daerah akan memperkuat dan meningkatkan kualitas seleksi kepemimpinan nasional karena makin terbuka peluang bagi munculnya pemimpin-pemimpin nasional yang berasal dari daerah.

Pemilihan kepala daerah secara langsung pada awalnya memang disambut Pro dan Kontra. Selain adanya harapan dan pengakuan demokrasi di tingkat lokal, muncul pula resentment dengan anggapan bahwa:

1. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan melemahkan kedudukan DPRD.
2. Sistem pemilihan kepala daerah secara langsung akan menelan biaya yang sangat besar, karena tidak sedikit anggaran daerah (APBD) yang akan dikonsentrasikan pada KPU di tiap tingkatan.
3. Munculnya persaingan kunci antara calon independen dan calon dari partai politik.

4. Pandangan bahwa masyarakat belum siap untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang secara langsung yang semula diatur dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah mengalami penyempurnaan dalam undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota menjadi undang-undang sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan atas peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur Bupati dan walikota menjadi undang-undang.

Ketentuan peraturan perundang-undangan mengatur tentang syarat yang harus dipenuhi menjadi calon kepala daerah yaitu:

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan, Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
4. Berusia paling rendah 30 tahun untuk calon gubernur dan calon wakil gubernur, serta dua puluh lima tahun untuk calon bupati serta wakil calon bupati serta calon walikota dan wakil walikota.

5. Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim.
6. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan pidana.
7. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
8. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian.
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi.
10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.
11. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
12. Memiliki nomor pokok wajib pajak dan memiliki laporan pajak pribadi.
13. Belum pernah menjabat gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, wakil walikota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk calon gubernur, calon wakil gubernur, calon bupati, calon wakil bupati, dan calon walikota, calon wakil walikota.

14. Belum pernah menjabat sebagai gubernur untuk calon wakil gubernur atau bupati/walikota untuk calon wakil bupati/walikota pada daerah yang sama.
15. Berhenti dari jabatannya bagi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon
16. Tidak berstatus sebagai pejabat gubernur, pejabat bupati dan pejabat walikota.
17. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota dewan perwakilan rakyat, anggota dewan perwakilan rakyat daerah, dan anggota dewan perwakilan daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan.
18. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota tentara nasional Indonesia, kepolisian Republik Indonesia, dan pegawai negeri sipil, serta kepala desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pilihan.
19. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Pada saat pembahasan rancangan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah, yang kemudian diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota, terjadi perubahan besar yaitu pergeseran pemilihan gubernur, bupati dan walikota dari pemilihan langsung oleh rakyat menjadi pemilihan oleh DPRD. Gagasan perubahan ini mengemukakan

sebagai hasil evaluasi dari praktik pelaksanaan pemilukada yang dijalankan sejak berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Setidaknya, ada dua argumentasi utama yang melatari gagasan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota oleh DPRD. Pertama, pelaksanaan pemilukada membutuhkan biaya sangat besar, baik biaya yang dikeluarkan oleh negara melalui penyelenggara pemilukada, maupun biaya yang dikeluarkan oleh pasangan calon. Kedua, praktik pemilukada selalu diwarnai dengan politik uang, mulai dari yang bersifat sporadis hingga yang bersifat masif.

Terstruktur dan sistematis dan upaya untuk meminimalkan hanya dapat dilakukan dengan cara mengubah pemilihan oleh rakyat secara langsung menjadi pemilihan oleh DPRD.

Belajar dari pemilihan kepala daerah sesuai undang-undang nomor 22 tahun 2009 tentang pemerintahan daerah, sistem perwakilan melalui DPRD dapat memungkinkan terwujudnya mekanisme pemilihan teratur, rotasi kekuasaan, keterbukaan rekrutmen dan akuntabilitas publik. Artinya, secara substansi, demokrasi tidak terlalu bermasalah. Namun, karena prosedur tidak dilakukan secara konsisten dan terbuka, maka pemilihan kepala daerah melalui DPRD mengalami penyimpangan. Pada titik itu pelibatan masyarakat dalam proses pemilihan kepala daerah hampir-hampir sama sekali dikesampingkan.<sup>24</sup>

### **3. Politik Dinasti**

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Dewasa ini partai politik sudah

---

<sup>24</sup> *Ibid*, halaman 168

sangat akrab di lingkungan kita. Sebagai lembaga politik, partai bukan sesuatu yang dengan sendirinya ada. Kelahirannya mempunyai sejarah cukup panjang, meskipun juga belum cukup tua.

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghitungan antara rakyat di satu pihak dan pemerintahan di pihak lain.<sup>25</sup>

Dinasti politik adalah istilah yang paling umum digunakan untuk mendefinisikan siklus kekuasaan yang hanya melanjutkan kekuasaan sebelumnya, dan politik lokal menjadi ranah dari banyak studi yang telah ada. Fenomena munculnya sentimen kekeluargaan dalam politik lokal di Indonesia dipahami sebagai hasil kombinasi politik sentrifugal (sentralisasi) pada masa orde baru di bawah kepemimpinan Soeharto dan tekanan politik sentripetal (desentralisasi) pasca Soeharto.

Muncul fenomena dinasri politik ditandai dengan keikutsertaan suami, istri, anak dan kerabat lainnya dari petahana dalam kancah politik, baik itu pemilihan kepala daerah (pilkada), pemilihan legislatif (pileg), atau penempatan jabatan-jabatan penting lainnya. Semakin menguatnya dinasti politik yang mengidkasikan gejala apa yang disebut oleh para ilmuwan sebagai meopatrimornialistik, yaitu raja-raja kecil di daerah semakin memperluas kekuasaan politiknya melalui jaringan

---

<sup>25</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, halaman, 39

kekerabatan. Kemunculan elite lokal ini diakibatkan karena sistem pemilihan yang bergeser ke sistem pemilihan kepala daerah secara langsung.<sup>26</sup>

Dinasti politik dalam dunia politik modern dikenal sebagai elite politik yang berbasiskan pertalian daerah atau perkawinan sehingga sebagian pengamat politik menyebutkan sebagai oligarki politik. Dalam konteks Indonesia, kelompok elite adalah kelompok yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik. Sehingga mereka kadang relatif mudah menjangkau kekuasaan atau bertarung merebutkan kekuasaan. Sebelum munculnya gejala dinasti politik, kelompok elite tersebut diasosiasikan elite partai politik, elite militer dan polisi, elite pengusaha atau pemodal, elite agama, elite preman atau mafia, elite artis serta elite aktivis.

Dinasti politik memiliki istilah politik kekerabatan dengan merujuk kepada proses rekrutmen politik yang menghasilkan anggota keluarga dengan menduduki jabatan politik atau pemerintahan yang tidak berdasarkan kemampuan ataupun prosedural yang telah ditetapkan. Namun lebih berdasarkan atas pertimbangan hubungan kekerabatan baik karena keturunan ataupun perkawinan.

Fenomena dinasti politik hampir merata terjadi di seluruh belahan dunia, tidak terkecuali Amerika yang dipandang sebagai kiblat negara demokrasi. Dinasti pertama di Amerika adalah keluarga Adams membentang empat generasi dan memainkan peran utama dalam politik Amerika selama hampir dua abad.

Dinasti politik kongres mencapai puncak lebih dari enam belas persen pada tahun 1849. Seiring waktu, proporsi anggota warisan kongres (termasuk Dewan

---

<sup>26</sup> Zaldi Rusnaedi, *Op Cit*, halaman 23

Perwakilan Rakyat dan senat) menurun terus seperti yang diharapkan, tetapi bahkan dalam beberapa dekade terakhir, antara enam dan sepuluh persen dari anggota kongres yang terakait dengan anggota atau mantan kongres.<sup>27</sup>

Dinasti politik yang hadir dalam alam demokrasi juga terjadi pada India. Di mana dinasti Ghandhi telah berlangsung selama tiga generasi dan menghasilkan empat pemimpin nasional. Demikian juga yang terjadi di Jepang, belgia dan beberapa negara demokrasi lainnya, termasuk di Indonesia. Di Indonesia sendiri, politik dengan ikatan kekeluargaan begitu banyak di praktikkan di beberapa daerah, data ini dapat dilihat pada tahun 2013, sebanyak 61 kepala daerah atau sekitar 11% dari semua kepala daerah yang mempunyai ikatan kekeluargaan. Dinasti politik ini tersebar di 15 provinsi diantaranya adalah Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Lampung, Jambi, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Maluku dan hampir semua provinsi yang ada di pulau Jawa (Banten, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Daerah Istimewah Yogyakarta dan Jawa Timur). Fenomena ini menunjukkan bahwa demokrasi dengan kedaulatan beberapa di tangan rakyat tidak dengan serta-merta mengurangi potensi keturunan untuk melanjutkan daerah kekuasaan anggota keluarga sebelumnya. Justru yang terjadi seakan demokrasi membuka terciptanya dinasti politik.

Fenomena dinasti politik di aras lokal hadir sebagai konsekuensi diadakannya pilkada langsung pertama kali di Indonesia tahun 2005 dan ini juga merupakan wujud implementasi otonomi daerah tahun 2001. Kedua hal tersebut menjadi tonggak demokrasi di aras lokal dan menjadi corong dari munculnya

---

<sup>27</sup> *Ibid*, halaman 26

pelbagai elite di daerah yang mengooptasi kedua proses tersebut. Hal ini diartikan sebagai kembalinya pengaruh kekuasaan elite lokal dalam era demokrasi.

Semakin menguatnya dinasti politik di aras lokal mengindikasikan dampak negatif dari desentralisasi dan pilkada langsung. Perjalanan desentralisasi yang sudah berjalan selama dua dasarwasa dan pilkada langsung yang dimulai tahun 2005 pada awalnya diharapkan mampu memberikan kontribusi masyarakat di daerah, justru belakangan memperlihatkan gelagat kegagalan. Desentralisasi justru menjadi angin segar bagi orang-orang kuat lokal (*local strongmen*) untuk membentuk kekuasaan dengan terjun ke dalam dunia politik dan melibatkan anggota keluarga lainnya.<sup>28</sup>

Akar sejarah foedalisme dan tradisi kerajaan-kerajaan di Indonesia menjadi penyebab lain dari menjamurnya dinasti politik. Transformasi dari zaman kerajaan menuju era demokrasi menyisakan pelbagai permasalahan. Keengganan untuk melepaskan kekuasaan yang telah dimiliki oleh nenek moyang sebelumnya sebagai penguasa kerajaan menjadi pemantik anggota keluarga untuk meneruskan kekuasaan tersebut. *Post power syndrome* dan *status quo* menggambarkan bahwa tradisi foedalisme dan kerajaan benar-benar belum dapat dihilangkan dalam sistem politik modern kita. Kedua hal tersebut kemudian bertransformasi di era demokrasi dengan membentuk kerajaan politik modern yang kemudian kita kenal dengan istilah dinasti politik.

Pemerintah sebenarnya telah berinisiatif untuk mencegah dinasti politik, dalam rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, pemerintah

---

<sup>28</sup>*Ibid* halaman 28

mengusulkan untuk melarang keluarga kepala daerah (petahana) untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Calon Gubernur, Bupati/walikota kecuali ada selang waktu minimal satu masa jabatan.<sup>29</sup>

Pemetaan menjadi penting dilakukan untuk melihat karakteristik bangunan dinasti politik yang masing-masing terjadi pada setiap daerah. Karakteristik tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal, diantaranya: budaya, demografis, lingkungan serta sejarah. Pemetaan tipe dalam bangunan dinasti politik membantu memberikan gambaran faktor politis yang mana yang paling dominan dalam membentuk dinasti politik.

Dinasti politik familisme berbasis populisme yang ditonjolkan dalam suksesi pemerintahan adalah upaya mengamankan program petahana. Hal ini terkait reproduksi wacana heroisme dan populisme program pemerintahan sebelumnya yang dijadikan bahan kampanye kerabat untuk menggantikan kerabatnya yang lain.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibid*, halaman 30

<sup>30</sup> *Ibid*, halaman 37

## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Pengaturan Hukum Pemilihan Umum Kepala Daerah

Indonesia menegaskan tujuan negara atas tujuan didirikan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Konstitusinya, tepatnya pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 ( UUD 1945). Di dalam pembukaan UUD 1945 yang mana merupakan *Staatfundamentanorm* disebutkan bahwa tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai berikut :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan Bangsa
4. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum ( *rechtstaat*) dan bukan atas dasar kekuasaan ( *machstaat*) Indonesia menuangkan cita-cita ataupun tujuan negara melalui hukum sebagai sarannya dengan kalimat lain hukum adalah sarana yang digunakan dalam mencapai tujuan negara yang sudah di cita-citakan. Hukum yang telah ada di Indonesia menurut bentuknya dibedakan menjadi hukum tertulis dan tidak tertulis. Dapat di artikan hukum tertulis salah satunya dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sedangkan Hukum tidak tertulis adalah hukum kebiasaan ( *customary law*) dan hukum adat.

Dalam praktek empiris masih banyak terdapat peraturan perundang-undangan yang terjadi kekacauan dalam tata urutannya, banyak materi yang seharusnya diatur dalam undang-undang akan tetapi diatur didalam penetapan presiden atau peraturan presiden ataupun peraturan pemerintah. Bahkan diatas itu semua, banyak peraturan perundang-undangan yang setingkat undang-undang ataupun dibawah undang-undang ataupun di bawah undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Penyimpangan-penyimpangan ini hendaknya segera disikapi dengan responsif sehingga tidak berdampak kepada tidak berjalannya sistem hukum serta mekanisme yang ditetapkan dalam UUD 1945.<sup>31</sup>

Salah satu fungsi partai politik dalam pilkada adalah dalam melakukan pencalonan. Partai politik di Indonesia dijamin hak konstitusinya sebagai lembaga utama yang punya otoritas dalam pencalonan pilkada, hak ini sudah diatur dalam undang-undang pilkada dan undang-undang partai politik. Adapun pasal yang mengatur tentang ini yaitu Pasal 29 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 Tentang Partai politik menegaskan bahwa partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Walaupun sejak Undang-Undang Pilkada Nomor 12 Tahun 2008 akhirnya dibuka pencalonan melalui jalur perseorangan namun jalur ini lebih sepi peminat.<sup>32</sup>

Fungsi partai politik dalam sistem demokrasi salah satunya adalah fungsi rekrutmen politik, fungsi ini merupakan fungsi khas partai politik. Bagi partai

---

<sup>31</sup> *Ibid*, halaman 4

<sup>32</sup> Fitriyah, *Partai Politik, Rekrutmen Politik Dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*, Dalam Jurnal POLITIKA: Jurnal Ilmu Politik, Volume.11, Nomor 1, Januari 2020, halaman 2

politik, calon yang didominasi memainkan peran penting dalam menentukan karakteristik partai politik yang bersangkutan di depan publik bahwa rekrutmen politik menunjukkan tipologi partai. rekrutmen politik adalah proses oleh partai politik dalam mencari anggota baru dan mengajak orang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Rekrutmen yang dilakukan oleh partai tidak hanya sebatas mencari anggota baru, tetapi juga merekrut dan mencalonkan anggota partai untuk posisi jabatan publik. Rekrutmen politik juga dimaknai luas, sebagai cara pemilihan, seleksi, dan pengangkatan para warga negara guna untuk diorbitkan menjadi calon-calon pemimpin dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.

Rekrutmen politik untuk pemilu diselenggarakan melalui tiga tahapan yaitu sebagai berikut:

1. Tahap sertifikasi, adalah tahap pendefinisian kriteria siapa yang dapat masuk dalam pencalonan, yang meliputi aturan-aturan pemilu, aturan-aturan partai, dan norma-norma sosial.
2. Tahap penominasian, mencakup ketersediaan (*supply*) calon yang memenuhi syarat dan permintaan (*demand*) dari penyeksi saat memutuskan siapa yang dinominasikan.
3. Tahap pemilu, yakni tahap yang memenangkan pemilu.

Tahap pertama dan kedua dari proses rekrutmen politik adalah domain penuh partai politik. Setelahnya, tahap ketiga adalah domain pemilih, yakni proses dimana pemilih menentukan siapa di antara calon yang ada dipilih sebagai pemimpin.

Salah satu tahapan penting pemilu adalah pencalonan. Menurut Surbakti yang dimaksud dengan pencalonan adalah “tata cara yang di tempuh peserta pemilu dalam mengajukan calon, yang meliputi siapa yang melakukan pencalonan, bagaimana cara melakukan calon, bagaimana cara menyusun daftar calon, dan apa persyaratan seorang calon”.<sup>33</sup>

Kepala daerah dan wakil kepala daerah di Nusa Tenggara Barat dijabat satu keluarga, walikota dan wakil walikota Bima, Nusa Tenggara Barat adalah kakak dan adik kandung, yaitu Qurais H Abidin dan A Rahman H Abidin Terdapat juga pola politik dinasti yang beda kamar seperti di pasuruan, Jawa Timur dan Kota Bontang, Kalimantan Timur di mana Ketua DPRD adalah anak kandung Bupati. Di kabupaten Bangkalan, Jawa Timur jabatan Bupati dan Ketua DPRD dipertukarkan antara ayah dan anak bergantian Selanjutnya yang lebih umum adalah pola pewarisan jabatan dalam satu keluarga, jabatan yang ditinggal pertahana digantikan oleh istri, anak, menantu atau saudara sekandung.<sup>34</sup>

Suburnya praktik politik dinasti memberi gambaran bahwa perekrutan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh partai politik tidak dilakukan secara demokratis dan transparan. Kajian literatur menunjukkan kebanyakan partai politik bersikap pragmatis dengan memasang calon yang punya popularitas (tingkat pengenalan pemilih terhadap calon) dan elektabilitas (keinginan pemilih untuk memilih) tinggi berdasar pada hasil survei opini publik, serta dipastikan orang yang bisa memodali dirinya sendiri.

---

<sup>33</sup> *Ibid*, halaman 3

<sup>34</sup> *Ibid*, halaman 6

Seleksi calon juga dilakukan secara terpusat (tersentralisasi) yang peran pengurus partai politik pusat (DPP) sangat besar. Peran kuat dari DPP dalam pencalonan pilkada ini bahkan diformalkan mulai pilkada 2015. Pasal 42 angka (4) (5) (6) UU Pilkada No.8 tahun 2015 menegaskan bahwa dokumen pengusulan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada KPU setempat harus disertai surat keputusan (SK) dari pengurus Pusat Partai Politik (DPP) tentang persetujuan atas calon yang diusulkan (dinominasikan).

Undang-Undang Pilkada mengatur syarat yang bersifat umum bagi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang dipastikan menjamin hak konstitusional setiap warga negara untuk dipilih (sebagai calon). Persyaratan yang dinilai membatasi hak warga negara, seperti aturan yang membatasi hak politik calon berlatar belakang dinasti telah di koreksi oleh Putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>35</sup>

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 menetapkan bahwa untuk menjadi kepala daerah perlu memenuhi 15 (lima belas) persyaratan. Apabila dikaji lebih mendalam ketentuan perundang-undangan tersebut. Ada (empat) kriteria pokok yang dijabarkan kedalam item persyaratan sebagai berikut.

1. Seorang Kepala Daerah harus memiliki sikap dasar, sikap yang tidak dapat ditawar-tawar lagi yaitu,
  - a. Takwa kepada tuhan yang maha esa
  - b. Setia dan taat kepada pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
  - c. Setia dan taat kepada negara dan pemerintah.

---

<sup>35</sup> *Ibid*, halaman 8

Sikap dasar ini cenderung pada kriteria moral dan mental ideologi yang menjadi landasan bagi setiap pemimpin pemerintahan dalam memimpin organisasi pemerintahan.

2. Seorang Kepala daerah harus mempunyai sifat-sifat tertentu yang dijabarkan dalam persyaratan, yaitu.
  - a. Rasa pengabdian terhadap nusa dan bangsa
  - b. Berwibawa
  - c. Jujur
  - d. Adil.
3. Seorang Kepala Daerah harus mempunyai latar belakang individual, yaitu faktor-faktor bawaan yang dijabarkan dalam sebagai berikut.
  - a. Sehat jasmani
  - b. Umur sekurang-kurangnya 30 tahun
  - c. Jenjang pendidikan sekurang-kurangnya SLA
  - d. Mempunyai pengalaman yang cukup di bidang pemerintahan
  - e. Tidak terlibat langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 seperti gerakan G.30 S/PKI ataupun organisasi terlarang lainnya.
  - f. Tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti.
4. Seorang Kepala Daerah harus memiliki kualitas yang dijabarkan dalam persyaratan yaitu,

- a. Mempunyai kepribadian dan kepemimpinan
- b. Cerdas, berkemampuan, dan terampil

Dari 15 (lima belas) syarat yang ditetapkan dalam ketentuan formal, kriteria sikap dasar terdiri atas 3 (tiga) syarat, kriteria sifat-sifat terdiri atas 4 (empat) syarat, kriteria latar belakang individual terdiri atas 6 (enam) syarat, dan kriteria kualitas terdiri atas 2 (dua) syarat. Persyaratan latar belakang individual ternyata paling banyak, sedangkan kualitas hanya dua syarat. Sementara itu, di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan syarat-syarat sebagai berikut.

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah.
3. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri.
4. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas atau sederajat.
5. Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun.
6. Sehat jasmani dan rohani.
7. Nyata-nyata tidak terganggu jiwanya atau ingatannya.
8. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindakan pidana.
9. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri.

10. Mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya.

11. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia di calonkan menjadi Kepala Daerah.

Berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagai peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 syarat-syarat untuk menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah bagi Warga Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut.

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia dan taat kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah.
3. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat.
4. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun saat pendaftaran.
5. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter.
6. Tidak pernah di jatuhi penjara pidana berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang di ancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih.
7. Tidak sedang di cabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

8. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya.
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk di umumkan.
10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.
11. Tidak sedang dinyatakan pailid berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
12. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.
13. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak.
14. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri.
15. Belum pernah menjabat sebagai Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan yang sama.
16. Tidak dalam status sebagai pejabat Kepala Daerah.

Syarat-syarat yang wajib dipenuhi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 berjumlah 17 syarat, dan 14 syarat atau 82,3% memiliki kesamaan dengan syarat-syarat yang telah dikemukakan dalam PP Nomor 6 Tahun 2005. Syarat-syarat yang diubah dan ditambahkan di sini, yaitu dalam hal usia jika sebelumnya disamakan antara kepala daerah provinsi dan kabupaten yaitu, sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun, tetapi dalam Undang-Undang ini dalam calon gubernur/wakil gubernur berusia sekurang-kurangnya 30 tahun (tiga puluh) tahun dan bagi calon bupati/wakil bupati serta walikota/wakil walikota berusia

sekurang-kurangnya 25(dua puluh lima) tahun. Jika dalam regulasi sebelumnya dicantumkan syarat tidak pernah melakukan perbuatan tercela maka dalam Undang-Undang yang baru syarat tersebut dihapus atau dihilangkan serta syarat yang diakomodir dari opini dan interpretasi yang berkembang selama ini adalah kewajiban mengundurkan diri kepala daerah atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya (*incumbent*).<sup>36</sup>

Berhubungan kabupaten/kota adalah subsistem dari sistem pemerintah nasional maka kepala daerah mempunyai tugas dan fungsi utama yang beracu pada GBHN, yakni terwujudnya masyarakat maju yang adil dan makmur material dan spritual berdasarkan pancasila. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, tugas dan fungsi kepala daerah telah diatur dengan peraturan pelaksanaan, ada 2 (dua) kriteria tugas dan kewajiban yaitu sebagai berikut.<sup>37</sup>

1. Tugas administrasi/manajeria adalah tugas yang dilakukan kepala daerah dalam merencanakan, mengorganisir, menggerakkan, mengarahkan dan mengendalikan, serta mengawasi jalannya organisasi ke arah pencapaian tujuan.
2. Sebagai manajer publik, kepala daerah mempunyai tugas menggerakkan partisipasi masyarakat, membimbing dan membina kehidupan masyarakat ikut serta secara aktif dalam pembangunan.<sup>38</sup>

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah adalah memimpin penyelenggara pemerintah daerah

---

<sup>36</sup> J. Kaloh, Kepemimpinan Kepala Daerah: pola kegiatan, kekuasaan, dan perilaku daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, dalam jurnal jakarta: Sinar Grafika, 2010, halaman 44-47

<sup>37</sup> *Ibid*, halaman 48

<sup>38</sup> *Ibid*, halaman 49

berdasarkan kebijakan yang di tetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan perda, menetapkan perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama, mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dapat menunjukkan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuatu dengan peraturan perundang-undangan, serta melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup>

Teknis pelaksanaan penyelenggaraan pemilihan umum serta pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota di dasarkan kepada Undang-Undang secara lebih rinci kemudian diatur menggunakan peraturan komisi pemilihan umum KPU. Undang-Undang yang saat ini berlaku sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan

---

<sup>39</sup> *Ibid*, halaman 50

pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Pengaturan atau regulasi yang menjadi landasan dalam segala hal yang berkaitan dengan pilkada tentu haruslah pengaturan yang dapat memastikan bahwa calon kepala daerah yang merepresentasikan keluarga penguasa adalah calon yang tetap sesuai dengan standart dan prinsip-prinsip pilkada. Pengaturan yang demikian adalah segala ketentuan atau norma dalam regulasi mengenai pilkada merupakan pengaturan yang rigit, jelas dan tidak multi tafsir khususnya tentang syarat-syarat calon kepala daerah. Hal ini penting untuk mencegah diuntungkannya calon yang merupakan keluarga penguasa. Semisal, melarang setiap calon kepala daerah terlibat dalam berbagai kegiatan program pemerintahan. Diakui atau tidak, program pemerintahan dimanfaatkan oleh penguasa untuk melakkukan pencitraan terselubung bagi anggota keluarganya. Hal ini dapat diambil contoh dari seorang kepala daerah atau pejabat negara yang mengajak putra atau istrinya untuk

mendampingi dalam berbagai program pemerintahan seperti pemberian bantuan sosial.<sup>40</sup>

Dinasti politik memiliki tiga karakteristik mendasar dalam menganalisisnya. Pertama, fungsi partai politik yang melemah di aras lokal karena terkooptasi oleh para elite daerah. Pada akhirnya timbul sikap pragmatisme dari partai politik dengan cenderung mengangkat elit dan keluarganya menjadi pejabat publik daerah. Kedua, *neo-feodalisme* yang menguat di daerah, yakni revitalisasi kekuatan tradisional dalam arena politik modern yang berbasis tribalisme, regionalisme, premanisme, dan lain sebagainya. Ketiga, biaya politik yang mahal dalam setiap pilkada mereduksi partisipasi politik aktif dari masyarakat. Demokrasi lokal yang esensinya menjebatani partisipasi politik aktif maupun pasif masyarakat justru terjebak dalam logika demokrasi yang mahal baik dalam proses pengajuan kandidat hingga pemilihan. Hal ini yang kemudian melanggengkan para elite untuk berkuasa.<sup>41</sup>

Beberapa pendekatan teori untuk menganalisis bagaimana dinasti politik tersebut terbentuk antaranya teori sosialisasi politik, teori patron klien dan budaya politik familisme. Semua pendekatan tersebut tidak dijelaskan secara luas melainkan hanya menerangkan yang bersangkutan dengan dinasti politik saja.

Sosialisasi diartikan sebagai seluruh proses yang dengannya individu, yang dilahirkan dengan potensi berbagai macam perilaku, dibimbing untuk

---

<sup>40</sup>Ahmad Siboy, *Desain Penguatan Kualitas Politik Dinasti Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, dalam Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang, Volume 18, No 2 Agustus 2020, halaman 155

<sup>41</sup>Zaldi Rusnaedy, *Dinasti Politik Di Aras Lokal*, Yogyakarta: Budi Utama, 2020, halaman 86

mengembangkan perilaku aktual yang dibatasi di dalam rentang yang lebih sempit berdasarkan adat dan tindakan yang dapat diterima menurut standar kelompoknya.

42

Budiarjo mendefinisikan “sosialisasi publik sebagai rangkaian proses dimana seseorang memperoleh pandangan, orientasi dan nilai-nilai dari masyarakat dimana dia berada, proses itu juga mencakup di mana masyarakat mewariskan norma-norma dari satu generasi ke generasi berikutnya”.<sup>43</sup> Proses sosialisasi politik sudah mulai dari masa kecil dan diselenggarakan melalui berbagai lembaga dan kegiatan, seperti pendidikan formal dan informal, media massa dan partai politik. Dari penjelasan Budiarjo tersebut, ditetapkan tiga indikator utama dari proses sosialisasi politik, yaitu ada nilai dan pengetahuan, penanaman nilai dari generasi ke generasi secara kontinu, serta dilakukan sejak masa kecil.

#### **B. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 Tentang Penghapusan Pasal 7 Huruf r Pada Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015**

Mahkamah berpendapat pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang a quo. Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo dan pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang a quo.

---

<sup>42</sup> *Ibid*, halaman 88

<sup>43</sup> *Ibid*, halaman 89

Menimbang bahwa pemohon dalam permohonan a quo sudah menjelaskan kualifikasinya sebagai perseorangan warga Negara Indonesia, yang kebetulan memiliki hubungan kekerabatan dengan Bupati Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan demikian, terdapat potensi bahwa hak konstitusional pemohon akan dirugikan dan kerugian yang dimaksud, menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, apabila pemohon mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang disebabkan oleh keberadaan ketentuan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, *in casu* Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Hak-hak Konstitusional sebagaimana yang didalilkan pemohon adalah hak atas kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945], hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dan hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun Pasal 28D ayat (2) UUD 1945.

Demikian tampak adanya hubungan sebab akibat antara kerugian hak-hak konstitusional sebagaimana didalilkan pemohon dengan berlakunya Pasal 7 huruf r beserta penjelasan pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang dimohonkan pengujian. Mahkamah menilai bahwa substansi dari permohonan a quo tak terpisahkan dari persoalan yang menjadi isu konstitusional utama dalam pemilihan kepala daerah yaitu bagaimanakah seharusnya pembentuk Undang-Undang menjabarkan lebih lanjut semangat demokrasi yang terkandung dalam amanat konstitusi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945,

berkenaan dengan pengaturan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) di Indonesia.

Terlepas dari pernyataan bernuansa *adagio* yang menyatakan bahwa demokrasi itu tak ada ujungnya melainkan ia tumbuh menjadikan diri sendiri (*democracy has no end, it grows into its being*), kiranya tak seorang pun akan membantah bahwa salah satu ideal demokrasi adalah bagaimana melibatkan sebanyak mungkin rakyat untuk turut serta dalam proses politik, khususnya dalam membuat keputusan politik, yang langsung maupun tidak langsung berdampak terhadap dirinya. Dalam konteks pemilihan kepala daerah secara langsung sebagai penjabaran amanat yang termuat dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945, hal ini merupakan bagian dari upaya konstitusional untuk mendekati ideal demokrasi.

Negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, ruang bagi terlibatnya sebanyak mungkin rakyat dalam proses dan pengambilan keputusan politik tetap di buka tetapi pada saat yang sama pembatasan-pembatasan tertentu, yang dirumuskan atau yang dituangkan dalam norma hukum yang berlaku umum, diberlakukan karena memang dibutuhkan agar mereka yang nantinya terpilih sebagai pemegang jabatan publik itu adalah mereka yang memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk itu dalam arti yang seluas-luasnya. Namun sesuai dengan gagasan Negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, pembatasan-pembatasan demikian tidak boleh dibuat sedemikian rupa sehingga membatasi atau bahkan menghilangkan secara tidak konstitusional hak-hak mendasar tersebut tegas dinyatakan dalam dan dijamin oleh konstitusi dan karenanya menjadi hak konstitusi sehingga hak-hak itu telah menjadi bagian dari konstitusi. Mahkamah menguraikan perihal makna semangat

demokrasi dalam kaitannya dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 untuk pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, Walikota), selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil pemohon, dari seluruh argumentasi yang dikemukakan pemohon dalam permohonannya.

Ada dua hal yang perlu dipertimbangkan lebih lanjut oleh mahkamah yaitu:

1. Pembatasan terhadap hak pihak-pihak yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang semata-mata di dasarkan pada adanya hubungan kekerabatan pihak tersebut dengan kepala daerah petahana (*incumbent*), baik yang timbul dari hubungan darah maupun hubungan perkawinan, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 7 huruf r dan penjelasan 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Pengaturan secara berbeda bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang cukup hanya memberitahukan kepada pimpinannya masing-masing, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dengan Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI/POLRI dan pejabat BUMN/ BUMD yang harus mengundurkan diri sejak saat pendaftaran jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, dimana pengunduran diri tersebut tidak dapat ditarik kembali, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, bertentangan dengan Undang-Undang 1945.

Menimbang, terhadap pertanyaan pertama huruf a, dengan bertolak dari keterangan pembentukan Undang-Undang (DPR dan Presiden), bahwa maksud pembentuk Undang-Undang mencantumkan ketentuan pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah untuk menciptakan kompetisi yang *fair* antara calon yang berasal dari keluarga petahana (*incumbent*) dan calon lain sehingga dengan demikianakan tercegah berkembangannya apa yang dinamakan politik dinasti atau dinasti politik. Sementara itu menurut presiden, politik dinasti itu tidak dapat di pisahkan dari petahana (*incumbent*). Adapun penjelasan menurut presiden adalah sebagai berikut :

1. Karena petahana mempunyai akses terhadap kebijakan dana terhadap alokasi anggaran sehingga dapat memberikan keuntungan pribadi untuk memenangkan pemilihan kepala daerah atau memenangkan kelompok-kelompoknya.
2. Petahana secara alamiah memiliki berbagai fasilitas dan tunjangan itu melekat kepada dirinya sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, fasilitas dan tunjangan itu melekat terus menerus.
3. Karena sedang menjabat maka petahana memiliki keunggulan terhadap program-program, terhadap kegiatan-kegiatan yang seluruhnya atau sebagian dapat diarahkan untuk memenangkan dirinya atau memenangkan dinastinya

4. Terkait dengan netralitas PNS guna memberikan dukungan yang lebih besar untuk memobilisasi PNS guna memberikan dukungan yang menguntungkan dirinya.

Atas dasar itu kemudian ditarik asumsi bahwa calon yang berasal dari keluarga petahana dan calon lain tidak berada dalam kondisi *equal*. Dalam asumsi pembentukan Undang-Undang, *in casu* pemerintah, maksud dari ketentuan yang memberikan pembatasan terhadap keluarga petahana itu adalah agar semua calon berangkat dari kondisi *equal* sehingga kompetisi berlangsung secara *fair*.

Keterangan presiden tersebut diperkuat oleh keterangan DPR yang antara lain mengatakan bahwa dinasti politik telah marak terjadi di berbagai daerah. Menurut DPR ada dua hal yang mendasari berkembangnya dinasti politik tersebut.

1. 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.
2. Konteks masyarakat yang menjaga adanya kondisi status *quo* di daerahnya yang menginginkan kepala daerah untuk berkuasa dengan cara mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah untuk menggantikan petahana.

Dengan demikian menurut DPR, adanya pengaturan mengenai dinasti politik ini justru merupakan langkah progresif yang positif karena dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah pengaturan demikian belum ada sehingga terjadilah dinasti politik di berbagai daerah.

Dengan penjelasan demikian tampak jelas bagi Mahkamah bahwa yang dimaksud dengan mencegah berkembangnya politik dinasti atau dinasti politik oleh pembentukan Undang-Undang adalah upaya pembentukan Undang-Undang mencegah timbulnya keadaan dimana kepala daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati,/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota) di suatu daerah dikuasai oleh atau jatuh di tangan suatu keluarga tertentu. Adapun keluarga secara tersirat dimaknai sebagai ikatan kekerabatan baik yang lahir karena hubungan darah maupun perkawinan, sebagaimana tampak dari penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Pembentuk Undang-Undang sesungguhnya telah menyadari sejak semula kalau dengan rumusan sebagaimana tertulis dalam Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut berarti telah membuat pembatasan yang bersifat menghalangi hak konstitusional warga negara dari kelompok tertentu, *in casu* warga negara yang terlahir dari atau mempunyai ikatan kekerabatan dengan keluarga kepala daerah petahana (*incumbent*) karena perkawinan. Meskipun pembatasan terhadap hak konstitusional warga negara, atau hak asasi manusia pada umumnya, dimungkinkan menurut UUD 1945, pembatasan demikian tunduk kepada persyaratan yang ketat sebagaimana ditentukan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “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.” Berkait dengan di mungkinkannya pembatasan terhadap hak atau kebebasan seseorang, Mahkamah bahkan sejak awal masa keberadaannya telah menyatakan pendapatnya, sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 011- 017/PUU-I/2003, bertanggal 24 Februari 2004,

bahwa pembatasan tersebut diatur dengan Undang-Undang hanyalah salah satu persyaratan. Banyak persyaratan lain yang harus dipenuhi, sebagaimana ditegaskan dalam pertimbangan putusan Mahkamah. Dalam putusan yang lain, Mahkamah bahkan menegaskan bahwa pada pembatasan-pembatasan terhadap mereka yang menderita cacat sekalipun tidak boleh dilakukan sedemikian rupa sehingga mereka terhalang pemenuhan hak-hak konstitusionalnya, sebagaimana ditegaskan dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 008/PUU-II/2004, bertanggal 23 April 2004.

Dalam konteks ini, pembatasan demikian baru dapat dibenarkan apabila memang nyata-nyata diperlukan mengingat tingkat beratnya cacat orang tersebut (*severity of their handicap*) sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan baginya untuk melaksanakan hak-hak secara berfaedah (*in a meaningful way*). Seraya menyitir ketentuan yang tertuang dalam angka 4 *Declaration on the Rights of Disabled Persons* (1975),

sesuai dengan 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, sebagaimana dijelaskan oleh pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) dalam perkara a quo. 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. Presiden mengakui bahwa ketentuan sebagaimana termuat dalam Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak dibutuhkan sekiranya sistem pengawasan oleh Bawaslu, sistem pengawasan oleh inspektorat, maupun sistem pengawasan oleh BPKP telah berjalan dengan baik. Dengan demikian, problem yang sesungguhnya adalah tidak optimalnya mekanisme pengawasan terhadap kepala daerah petahana oleh institusi-institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan.

Bahwa dengan rumusan yang maksudnya sebagaimana diterangkan oleh pembentuk Undang-Undang tersebut, Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 juga mengandung muatan diskriminasi. Ketentuan a quo nyata-nyata (dan diakui oleh pembentuk Undang-Undang) memuat pembedaan perlakuan yang semata-mata didasarkan atas kelahiran dan status kekerabatan seseorang. Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Dengan demikian Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Memang benar bahwa tidak setiap perbedaan serta-merta berarti diskriminasi. Namun, dalam kasus *a quo*, tampak nyata kalau perbedaan tersebut dibuat sematamata 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. sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 pun larangan terhadap diskriminasi sudah tegas diberlakukan dalam hukum positif Indonesia, sebagaimana dalam Undang-Undang HAM. Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang HAM menyatakan, “Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.” Sementara itu, yang dimaksud dengan diskriminasi menurut Pasal 1 angka 3 UU HAM adalah “setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan 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 lainnya.” Dengan demikian, bukan hanya Konstitusi (UUD 1945), Undang-Undang HAM juga melarang adanya diskriminasi. karena pembatasan yang termuat dalam rumusan Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak memenuhi

persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan sekaligus mengandung muatan diskriminasi. Apabila Pasal 7 huruf r UU 8/2015 dimaknai sejalan dengan penjelasannya, sebagaimana diterangkan oleh pembentuk Undang-Undang, ternyata telah bertentangan dengan UUD 1945.

Menurut Mahkamah, dalam keadaan demikian Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut akan sulit dilaksanakan dalam praktik, khususnya oleh Penyelenggara Pilkada. Sebab, pemaknaan terhadap frasa “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” itu berarti diserahkan kepada penafsiran setiap orang sesuai dengan kepentingannya. Dengan kata lain, dapat dipastikan bahwa tidak akan ada kesamaan pandangan terhadap frasa “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”. Akibatnya, tidak ada kepastian hukum. Padahal, kepastian hukum terhadap penafsiran frasa “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana” itu menjadi penentu hak seseorang untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah yang dijamin oleh Konstitusi. Dengan demikian, telah terang bahwa apabila Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dimaknai terlepas dari penjelasannya pun, hal itu tetap bertentangan dengan UUD 1945 karena tidak memberi kepastian hukum yang potensial merugikan hak konstitusional warga negara, *in casu* hak untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

Bahwa, khusus terhadap Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Mahkamah memandang perlu untuk kembali menegaskan bahwa penjelasan dari suatu ketentuan Undang-Undang akan menjadi bertentangan dengan UUD 1945 jika ia memuat atau merumuskan norma baru. Selain dinyatakan

dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234), telah pula ditegaskan dalam putusan Mahkamah Nomor 005/PUU-III/2005, bertanggal 22 Maret 2005, yang dibuat tatkala Undang-Undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih berlaku Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), yang ternyata juga dikutip dan dijadikan sebagai bagian dari dalil Pemohon. Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut di katakan antara lain : “Menimbang bahwa sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan, yang juga diakui mengikat secara hukum, penjelasan berfungsi untuk menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru, apalagi memuat substansi yang sama sekali bertentangan dengan norma yang dijelaskan. Lagi pula kebiasaan ini ternyata telah pula dituangkan dengan jelas dalam Lampiran [vide Pasal 44 ayat (2)] UU Nomor 10 Tahun 2004 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain menentukan:

1. Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian penjelasan

sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan.

2. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu hindari membuat rumusan norma di bagian penjelasan.
3. Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan.

Terjadinya penggantian Undang-Undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini dari Undang Nomor 10 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidaklah serta mengubah pendapat Mahkamah terhadap masalah ini sebab Mahkamah mendasarkan pertimbangan putusannya pada Konstitusi (UUD 1945) sehingga walaupun Mahkamah menyertakan ketentuan Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundangundangan di dalamnya, hal itu adalah untuk lebih menguatkan sekaligus lebih mengkonkritkan pendapat Mahkamah. Lagipula, perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya terhadap ketentuan yang berkenaan dengan perkara a quo, justru memperkuat pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah. Hal itu tampak jelas dari Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (mengenai Penjelasan) yang menyatakan: Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padangan istilah

kata asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang undangan. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:

- a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh.
- b. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh
- c. tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh
- d. tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum dan
- e. tidak memuat rumusan pendelegasian.

Dalam kasus *a quo*, norma dalam batang tubuh Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 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 tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”. Norma yang hendak dijelaskan dari ketentuan dalam batang tubuh ini adalah frasa

pada huruf r, yaitu frasa “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.” Namun dalam penjelasan dikatakan, “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”. Dengan rumusan demikian, penjelasan a quo bukan saja telah menimbulkan persoalan diskriminasi serta persoalan inkonstitusionalitas lain, tatkala dihubungkan dengan norma yang hendak dijelaskan. tetapi juga telah membuat rumusan norma baru, yaitu dengan menambahkan frasa “kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.” Masalah ikutan dari pemuatan norma baru ini ialah bahwa ia (norma baru dalam penjelasan itu) tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum pembuatan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ini. Konkritnya, sebagai sekadar ilustrasi, andai kata permohonan a quo tidak ada, keluarga petahana tetap tidak dapat menggunakan ketentuan norma “kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan” ini sebagai dasar hukum untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah sekiranya kerabatnya yang menjadi kepala daerah telah melewati jeda dimaksud. Sebab ketentuan itu tidak ada dalam batang tubuh atau dalam norma pasal yang dijelaskan. Sementara itu, penjelasan dikatakan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Dengan demikian, logikanya kalau menggunakan penjelasan sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan saja

tidak dibenarkan, apalagi menggunakannya sebagai dasar pemenuhan hak. Lebih-lebih jika penjelasan tersebut memuat norma baru.

Bahwa dengan seluruh pertimbangan di atas bukan berarti Mahkamah menafikan kenyataan di mana kepala daerah petahana (*incumbent*) memiliki berbagai keuntungan, sebagaimana dikemukakan oleh Presiden, sehingga karenanya penting untuk dirumuskan pembatasan-pembatasan agar keuntungan-keuntungan itu tidak disalah gunakan oleh kepala daerah petahana untuk kepentingan dirinya (jika ia hendak mencalonkan diri kembali), anggota keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu yang dekat dengannya. Namun, pembatasan demikian haruslah ditujukan kepada kepala daerah petahana itu, bukan kepada keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu tersebut. Sebab, keuntungan-keuntungan itu melekat pada si kepala daerah petahana sehingga kemungkinan penyalahgunaannya juga melekat pada si kepala daerah petahana. Keluarga kepala daerah petahana atau kelompok-kelompok tertentu hanya mungkin diuntungkan oleh keadaan demikian jika ada peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana, terlepas dari persoalan apakah peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana itu dilakukan secara langsung dan terang-terangan atau secara tidak langsung dan terselubung. Terhadap kemungkinan-kemungkinan yang demikian itulah seharusnya pembatasan-pembatasan terhadap kepala daerah petahana dirumuskan dalam norma Undang-Undang.

Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon sepanjang menyangkut inkonstitusionalitas Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah beralasan menurut hukum, Menimbang, selanjutnya

terhadap pertanyaan “apakah pengaturan secara berbeda bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah dengan cukup hanya memberitahukan kepada pimpinannya masing-masing, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dengan Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI, anggota Polri, dan pejabat BUMN/BUMD yang harus mengundurkan diri sejak saat pendaftaran jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, dimana pengunduran diri tersebut tidak dapat ditarik kembali, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, bertentangan dengan UUD 1945.

Bahwa terhadap persoalan yang sama, DPR dalam keterangannya pada persidangan tanggal 22 April 2015 memberikan alasan yang berbeda. Menurut DPR, dibedakannya persyaratan antara PNS, anggota TNI, Polri, pejabat BUMN/BUMD dengan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, alasannya adalah karena jabatan anggota DPR, anggota DPD, maupun anggota DPRD adalah jabatan politik yang diperoleh melalui proses pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, sehingga mekanisme pengunduran dirinya pun harus disebabkan oleh alasan-alasan yang bersifat khusus, sedangkan jabatan TNI, Polri, PNS, pejabat BUMN/BUMD adalah jabatan profesi yang sifatnya profesional dan merupakan pilihan karier. Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan aktivitas proses demokrasi yang tidak terlepas dari penyelenggaraan Pemilu karena Pilkada memiliki output yakni pejabat politik bukan memilih pejabat administratif. Namun, sebagaimana halnya Presiden, DPR melalui keterangannya yang disampaikan pada persidangan tanggal 21 Mei 2015

menyatakan bahwa perihal ketidakseragaman syarat dimaksud DPR pun menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah untuk mempertimbangkan apakah hal itu dapat dikategorikan telah menimbulkan aturan yang diskriminatif dan menciptakan perlakuan yang berbeda kepada sesama warga negara Indonesia.

Terlepas dari fakta bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), *in casu* Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sehingga menurut penalaran yang wajar dapat dimengerti bahwa proses pembahasannya tidaklah seintensif pembahasan Undang-Undang yang lahir melalui proses legislasi normal, keterangan Presiden dan DPR selaku pembentuk Undang-Undang menunjukkan bahwa di kalangan pembentuk Undang-Undang sendiri Presiden bersama DPR sesungguhnya belum terdapat kesatuan pandangan perihal dibedakannya persyaratan bagi PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat BUMN/BUMD dengan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Namun, keadaan demikian tidaklah ipso facto dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan yang cukup untuk menyatakan bahwa ketentuan yang memuat perbedaan demikian adalah bertentangan dengan UUD 1945.

bahwa berkenaan dengan syarat pengunduran diri anggota PNS jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, Mahkamah secara tidak langsung telah menyatakan pendapatnya lewat putusannya tentang syarat mengundurkan bagi PNS yang hendak mencalonkan diri sebagai calon legislatif, sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 45/PUU-VIII/2010, bertanggal 1 Mei 2012 yang kemudian dirujuk

dalam Putusan Nomor 12/PUU-XI/2013, bertanggal 9 April 2013, selanjutnya dirujuk kembali dalam Putusan Nomor 57/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, dan terakhir dirujuk pula dalam Putusan Nomor 41/PUU-XII/2014, bertanggal 8 Juli 2015. Dalam ketiga putusan tersebut, Mahkamah menyatakan pendiriannya bahwa : Ketika seseorang telah menjadi PNS maka ia telah mengikatkan diri dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur birokrasi pemerintahan, sehingga pada saat mendaftarkan diri untuk menjadi calon dalam jabatan politik yang diperebutkan melalui mekanisme pemilihan umum, dalam hal ini sebagai calon anggota DPD, maka Undang-Undang dapat menentukan syarat-syarat yang di antaranya dapat membatasi hak-haknya sebagai PNS sesuai dengan sistem politik dan ketatanegaraan yang berlaku pada saat ini. Dari perspektif kewajiban, keharusan mengundurkan diri tidak harus diartikan sebagai pembatasan HAM karena tidak ada HAM yang dikurangi dalam konteks ini, melainkan sebagai konsekuensi yuridis atas pilihannya sendiri untuk masuk ke arena pemilihan jabatan politik, sehingga wajib mengundurkan diri dari PNS guna mematuhi peraturan perundang-undangan di bidang birokrasi pemerintahan. Menurut Mahkamah, perspektif manapun dari dua perspektif itu yang akan dipergunakan dalam perkara a quo maka kewajiban mengundurkan diri menurut undang-undang bagi PNS yang akan ikut pemilihan anggota DPD tersebut bukanlah pelanggaran hak konstitusional.

Meskipun konteks putusan di atas adalah pengunduran diri PNS yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPD, esensinya tidak berbeda dengan permohonan a quo karena baik DPD maupun kepala daerah adalah sama-sama

merupakan jabatan politik yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan (*elected official*), artinya sama-sama melalui proses politik yang melibatkan rakyat sebagai pemilih. Oleh karena itu, sepanjang menyangkut pengunduran diri PNS an sich, pertimbangan Mahkamah di atas juga berlaku terhadap permohonan a quo. Artinya, tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun, dalam korelasinya dengan ketentuan lain dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Bahwa berkenaan dengan syarat pengunduran diri anggota TNI dan Polri yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (atau wakil kepala daerah), yang di dalamnya juga menyinggung kedudukan PNS, Mahkamah pun telah pula menyatakan pendiriannya sebagaimana dapat dilihat dalam Putusan Nomor 57/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, yang merujuk pada pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 67/PUU-X/2012, bertanggal 15 Januari 2013.

Mahkamah menambahkan yang sekaligus menyimpulkan pendapatnya dengan menyatakan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah, PNS, anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan jabatan yang perlu disyaratkan pengunduran dirinya jika hendak ikut serta sebagai calon anggota DPR, DPD, atau DPRD, dengan alasan yang masing-masing berbeda, namun intinya adalah jabatan-jabatan tersebut bersinggungan dengan kewenangan yang diemban, yang potensial disalahgunakan, sehingga mengurangi nilai fairness dalam pemilihan umum yang hendak diikuti, serta potensial pula mengganggu kinerja jabatannya jika yang bersangkutan tidak mengundurkan diri.

Berdasarkan uraian di atas maka sepanjang menyangkut syarat pengunduran diri anggota TNI, anggota Polri jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah, termasuk juga jika hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD, hal itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Namun, sebagaimana halnya pertimbangan terhadap pengunduran diri PNS, dalam kaitan dengan ketentuan lain dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang dimohonkan pengujian dalam permohonan a quo, bahwa kalau terhadap syarat pengunduran diri PNS, anggota TNI, anggota Polri jika hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah termasuk jabatan politik lainnya yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan, *elected officials* menurut Mahkamah telah dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, apakah pertimbangan yang sama dapat diberlakukan terhadap pejabat atau pegawai BUMN/BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah (termasuk jabatan politik lainnya yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan) Menurut Mahkamah, pertimbangan yang sama juga berlaku dalam hubungan ini. Sebab, jabatan atau kedudukan seseorang di suatu BUMN/BUMD juga merupakan pilihan profesi dan berkaitan langsung dengan kepentingan negara dalam upaya untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, sehingga dengan sendirinya bersangkutan paut pula dengan birokrasi pemerintahan, kendatipun BUMN/BUMD tersebut telah berbentuk badan hukum privat yang kekayaannya telah dipisahkan dari kekayaan negara. Oleh karena itu, apabila seorang pejabat atau pegawai BUMN/BUMD setiap saat, tanpa persyaratan apa pun, diperbolehkan meninggalkan jabatan atau tugasnya demi mengejar jabatan politik, negara atau pemerintah akan menanggung kerugian,

sebagaimana halnya jika hal yang sama terjadi pada PNS, anggota TNI, anggota Polri. agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda terhadap frasa “pada saat mendaftarkan diri”. Mahkamah perlu menegaskan bahwa frasa dimaksud adalah suatu pengertian umum, bukan pengertian teknis sebagai bagian dari tahapan pencalonan seseorang menjadi kepala daerah (atau tahapan pencalonan menjadi anggota DPR, DPD, DPRD). Sebagaimana diketahui, seseorang yang mendaftar menjadi calon kepala daerah (demikian pula untuk menjadi anggota DPR, DPD, DPRD) harus melalui tahapan verifikasi oleh KPU/KIP terlebih dahulu sebelum resmi ditetapkan sebagai calon.

Sejalan dengan pertimbangan sebagaimana diuraikan bahwa oleh karena pertimbangan perihal konstitusional-tidaknya syarat pengunduran diri PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/BUMD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf t dan huruf u Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, berkait langsung dengan pertimbangan perihal konstitusional tidaknya syarat “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Mutatis mutandis berlaku terhadap Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Dengan demikian, Pasal 7 huruf s Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 adalah inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) sepanjang frasa “memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dalam Pasal tersebut tidak diartikan “mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Dalam hubungan ini, prosedur yang berlaku terhadap PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/BUMD, dan berlaku juga terhadap anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, yaitu kepada anggota DPR, anggota DPD, atau anggota DPRD dipersyaratkan untuk membuat pernyataan yang menyatakan bahwa apabila telah ditetapkan secara resmi oleh penyelenggara pemilihan sebagai calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah maka yang bersangkutan membuat surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali, yaitu pada saat mendaftarkan diri dan berlaku sejak ditetapkan secara resmi sebagai calon.

### **C. Akibat Hukum Penghapusan Pasal 7 Huruf r Pada Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015**

Dinasti politik dan politik dinasti adalah dua hal yang berbeda. Dinasti politik adalah sistem reproduksi kekuasaan yang primitif karena mengandalkan darah dan keturunan dari hanya beberapa orang. Politik dinasti adalah proses mengarahkan regenerasi kekuasaan bagi kepentingan golongan tertentu (contohnya keluarga elite) yang bertujuan mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan. Dinasti politik merupakan musuh demokrasi, rakyatlah yang memilih para pemimpinnya.

Regulasi yang lemah untuk memangkas dinasti politik turut menjadi penyebab meluasnya dinasti politik dalam pilkada. Hadirnya Undang-undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang pilkada sebenarnya memberikan angin segar dalam membatasi dinasti politik dengan menggunakan pendekatan larangan konflik kepentingan. Pasal 7 poin q “warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Wakil Calon Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang memenuhi persyaratan sebagai berikut. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”. Dalam penjelasan Undang-undang ini diuraikan secara rinci pihak-pihak yang dianggap memiliki konflik kepentingan dengan petahana, bahwa yang dimaksud dengan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana: tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus ke atas, ke bawah, ke samping, dengan petahana, kecuali telah melewati jeda 1 (satu) kali masa jabatan.

Dalam perjalanan ketentuan tersebut dibatalkan melalui putusan MK Nomor 34/PUU-XIII/2015, dengan alasan “konflik kepentingan dengan petahana”, hanya menggunakan pertimbangan yang bersifat politisi dan asuntif, seolah-olah setiap calon yang mempunyai hubungan darah maupun hubungan perkawinan dengan petahana dipastikan akan membangun dinasti politik yang akan merusak tatanan bangsa. Tanpa mempertimbangkan lagi sisi kompetensi, integritas, dan kepablisitas serta memenuhi unsur akseptabilitas calon yang bersangkutan secara objektif. Hubungan darah merupakan kodrat ilahi yang hakiki dan asasi, yang menurut agama maupun secara universal diakui sebagai hubungan yang sakral dan bukan sebagai hubungan yang menghalangi untuk berkiprah dalam pemerintah, demikian halnya dengan hubungan karena perkawinan. Putusan MK ini telah membuka jalan para kelompok dinasti politik untuk turut berkontestasi dalam pilkada tanpa harus menunggu selama 5 (lima) tahun kedepan.<sup>44</sup>

Dinasti politik dalam dunia politik modern dikenal sebagai elit politik yang berbasiskan pertalian darah atau perkawinan sehingga sebagai pengamat politik menyebutkan sebagai oligarkhi politik. Dalam konteks indonesia, kelompok elit adalah kelompok yang memiliki kemampuan untuk yang mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik. Sehingga mereka kadang relatif mudah menjangkau kekuasaan ataupun bertarung memperebutkan kekuasaan. Sebelum munculnya gejala dinas politik, kelompok elit tersebut diasosiasikan elit partsi politik, elit

---

<sup>44</sup> Martin Herna Susanti, *Dinasti Politik Dalam Pilkada Di Indonesia*, dalam Jurnal Of Government And Civil Society, Vol 1 No. 2, September 2017, halaman 113

militer dan polisi, elit penguasa atau pemodal, elit agama, elit preman atau mafia, elit artis, serta elit aktifis.<sup>45</sup>

Dinasti Politik tetap subur atau tidak dapat dibendung karena politik dinasti merupakan politik yang tidak dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangnya khususnya undang-undang pilkada tidak melarang anggota keluarga dari penguasa dan/atau kepala daerah yang sedang menjabat untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Upaya untuk membendung politik dinasti atau majunya seorang calon kepala daerah yang notabennya memiliki hubungan keluarga dengan kepala daerah yang sedang menjabat pernah dilakukan melalui ketentuan Pasal 7 huruf r Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang pilkada yang menyatakan bahwa “tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana (yang dimaksud dengan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana adalah tidak memmiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan/ atau garis keturunan 1 tingkat lurus ke atas, ke bawah, kesamping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua , paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak , menantu kecuali telah melewati jeda 1 kali masa jabatan). Namun pengaturan tentang pembatasan politik dinasti tersebut dibatalkan oleh mahkamah konstitusi.

Suburnya politik dinasti juga berkaitan dengan hak asasi setiap warga negara. Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan kepala daerah. Artinya siapa pun orang yang ingin maju atau diajukan untuk mencalonkan diri dalam pilkada tidak boleh dihalang-halangi walaupun yang

---

<sup>45</sup> Winda Roselina Effendi, *Dinasti Politik Dalam Pemerintahan Lokal Studi Kasus Dinasti Kota Bnaten*, dalam *Jurnal Trias Politika*, Vol 2. No.2, Oktober 2018, halaman 237

bersangkutan merupakan anggota keluarga dari penguasa/ kepala daerah yang sedang menjabat. Sebaliknya, larangan bagi anggota keluarga penguasa untuk maju sebagai calon kepala daerah merupakan permapasan hak konstitusi warga negara atau bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Pemilihan di Indonesia khususnya pemilihan yang berada di daerah-daerah tradisional masih paternalistik terhadap seseorang. Anggota keluarga penguasa dinilai telah memiliki kompetensi alami untuk menjadi seseorang pemimpin. Biasanya, pemilihan yang memiliki keyakinan model paternalistik adalah pemilihan yang melihat bahwa transisi kepemimpinan haruslah berdasarkan pada garis keturunan.

Akibat dari sekian faktor tersebut maka tidak heran apabila terdapat banyak pilkada ditingkat daerah yang calonnya merupakan anggota keluarga dari penguasa. Dihapusnya Pasal 7 huruf r Undang-undang nomor 8 tahun 2015 mengakibatkan banyaknya pilkada ditingkat daerah yang calonnya merupakan anggota keluarga penguasa.<sup>46</sup>

Menurut Pareto dalam Varma yang disebut dengan kelompok elit adalah “sekelompok kecil individu yang memiliki kualitas-kualitas terbaik, yang dapat menjangkau pusat kekuasaan sosial politik”<sup>47</sup>. Elit merupakan orang-orang yang berhasil, yang mampu menduduki jabatan tinggi dalam lapisan masyarakat. Pareto meyakini bahwa elit yang tersebar pada sektor pekerjaan yang berbeda itu umumnya berasal dari kelas yang sama. Yakni orang-orang yang kaya dan pandai.

---

<sup>46</sup> Ahmad Siboy, *Op Cit*, halaman 147

<sup>47</sup> *Ibid*, halaman 238

Mereka menggolongkan masyarakat kedalam dua kelas, lapisan atas (*elit*) dan lapisan bawah (*non-elit*). Lapisan atas atau kelas elit terbagi dalam dua kelompok, yakni elit yang memerintah (*governing elite*) dan elit yang tidak memerintah (*non-governing elite*). Sementara Gaetano Mosca menyebutkan bahwa di setiap masyarakat yang berbentuk apapun senantiasa muncul dua kelas, yaitu kelas yang memerintah dan kelas yang diperintah. Kelas yang memerintah memiliki jumlah yang sedikit, memegang semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan yang didapatnya dari kekuasaan, yang kadang-kadang bersifat legal, arbiter, dan menggunakan kekerasan.

Intitusionalisasi atau pelembagaan adalah proses dimana organisasi dan tata cara untuk memperoleh nilai baku dan stabil. Tingkat pelembagaan sistem kepartaian dapat dilihat dari segi kemampuan. Hungtinton mengidentifikasi empat dimensi dari instutiusionalisasi yaitu: pertama, *Adaptability* (kemampuan beradaptasi). Kedua, *Complexity* (kompleksitas). Ketiga, *Autonomy* (otonomi).<sup>48</sup>

Pemahaman lain, dinasti politik sebagai bentuk politik keluarga (*political clan*) digunakan kreuzer dan Cesar. Dinasti politik muncul sebagai eksekusi dari warisan feodalisme yang masih menancap kuat di masyarakat. Feodalisme yang dimaksudkan bukan hanya penguasa sumber daya ekonomi saja, tetapi juga terbentuknya jejaring loyalitas dalam masyarakat dengan melibatkan para tokoh informal.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>Zaldi Rusnaedi, *op ci*, halaman 99

<sup>49</sup> Winda Roselina Effendi, *op cit* 239

Familisme dalam pengertian lain dipahami sebagai *new sosial order* yakni motifasi seseorang untuk dapat berkarir pada dua rumah yaitu aspek publik dan aspek privat sebagai korporat- swasta. Definisi tersebut merupakan hasil refleksi dari kasus Eropa pertengahan bahwa seseorang tidak akan merasa kuat dalam ekspresi politik jika tidak melibatkan kerabat didalamnya. Melalui jejaring kekeluargaan, ide-ide dan pemikiran tersebut tersalurkan melalui keluarga yang berkecimpung dalam dunia politik.<sup>50</sup>

Seperti yang terdapat dalam kasus Filipina Selatan, dinasti politik muncul karena sistem institusionalisasi politik maupun penegakan hukum yang lemah karena kooptasi kekuatan klan politik. Bahkan dinasti politik disana sudah berkembang layaknya monarki politik dengan memiliki senjata sendiri yang digunakan untuk mengintimidasi warga.<sup>51</sup>

Politik dinasti pada saat ini sudah bukan merupakan hal yang baru terjadi dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada). Adanya fenomena kelompok atau orang tertentu yang masih terkait hubungan keluarga atau pun berada dalam satu garis keturunan yang sama dan menjalankan kekuasaan politik, sebetulnya lebih cocok ke ciri-ciri monarki dan bukan demokrasi. Politik dinasti yang ada saat ini merupakan wujud patrimonial karena merupakan wujud patrimonial karena ikatan kekerabatan menjadi utama dalam regenerasi politik dibandingkan kemampuan atau pun prestasi sehingga tidak sejalan *good governance*.

---

<sup>50</sup> Zaldi Rusnaedy, *op ci*, halaman 107

<sup>51</sup> Winda Roselina Effendi, *op cit* 239

Politik dinasti dalam konteks UU No.28 Tahun 1999 yakni mengenai nepotisme. Dalam pasal 1 angka 5 UU Nomor 28 Tahun 1999 dinyatakan bahwa “Nepotisme adalah setiap perbuatan penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarga dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat bangsa dan negara”. Kemudian dalam Pasal 5 angka 4 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 menyatakan bahwa setiap penyelenggara Negara berkewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme. Menjalankan fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah penyelenggara negara baik, sebagaimana amanat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, untuk tidak melakukan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme<sup>52</sup>. Bahkan menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 penyelenggara negara dikatakan bersih apabila penyelenggara Negara tersebut bebas menghindari perilaku-perilaku keliru tersebut.

Dalam penjelasan umum paragraf ketiga dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 secara eksplisit dinyatakan bahwa pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggungjawab tersebut tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun bidang ekonomi dan moneter, antara lain terjadinya praktek penyelenggaraan negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Penyelenggara negara yang bersih merupakan amanat dari ketetapan Majelis

---

<sup>52</sup> Achmadudin Rajab, *Urgensi Pengaturan Mengenai Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, dalam jurnal *Rechts Viding*, Vol 1, No.1, Desember 2020, halaman 1

Permusyawarah Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggara Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>53</sup>

Ruang bagi munculnya politik dinasti melalui pewarisan dalam pilkada di coba di tangkal dalam norma Pasal 7 huruf r Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015 dengan melarang keluarga pertahan maju sebagai calon kecuali telah melewati jeda satu periode masa jabatan. Namun sebelum peraturan itu di jalankan sudah kandas terlebih dahulu karena dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui proses judicial review. Selain karena hambatan regulasi yang telah dianulir oleh Mahkamah Konstitusi maraknya calon yang berlatar belakang dinasti dalam Pilkada serentak pada tahun 2015,2017 dan 2018 diduga adanya masalah di partai politik dalam melaksanakan fungsi rekrutmen poilitik untuk pencalonan pilkada.<sup>54</sup>

Pasal 7 huruf (r) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Norma yang terkait dalam Undang-Undang ini, warga negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Waki Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah yang dapat memenuhi persyaratan sebagai berikut. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tersebut, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan garis keterunan 1 (satu) tingkat lurus

---

<sup>53</sup> *Ibid*, halaman 2

<sup>54</sup>Fitriyah *Op cit*, halaman 2

ke atas, ke bawah, ke samping dengan petahana yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, iparr, anak, menantu kecuali telah melewati jeda satu masa jabatan.<sup>55</sup>

Pilkada menggunakan sistem pemilu First Past The Post (FPTP). Sistem pemilu First Past The Post (FPTP) memerlukan satu kursi di daerah pemilihan, dalam sistem ini pemilih memilih calon, dan calon yang dinyatakan sebagai pemenang adalah yang paling banyak memperoleh suara terbanyak. Oleh karena itu didalam pilkada terdapat fenomena personal vote, yang dimana faktor figur calon lebih menjadi dasar pertimbangan oleh pemilih dan menentukan pilihan dibandingkan dengan faktor partai politik pengusung, dalam hal ini calon dinasti sangat diuntungkan dalam sistem pemilu FPTP. Hal ini juga didasari oleh partai politik, oleh karena itu untuk memastikan calon yang akan diusung terpilih, potensi partai politik mempertimbangkan mengusung calon dinasti lebih besar. Bagi calon dinasti, nama keluarga (petahana) berfungsi sebagai merk (brand name) yang sangat mudah dikenali oleh pemilih. Peluang besar untuk menang ini banyak juga ditemukan di negara lain, salah satu ada di negara Filipina yang dimana negara tetangga ini banyak kemiripan pengalamannya dengan Indonesia. Calon yang berlatar dinasti tersebut menikmati efek petahana. Akan tetapi tidak selalu calon yang berlatar dinasti (petahana) ini selalu terpilih sebagai pemenang dan tidak selalu peluang menang itu bisa diwariskan kepada keluarganya. Namun dari hasil penelitian yang sudah dilakukan, persentase petahana yang terpilih sebagai

---

<sup>55</sup>Achmadudin Rjab, *Op cit*, halaman 2-3

pemenang lebih besar di bandingkan yang kalah. Hasil pilkada hingga Desember 2006, menunjukkan sebanyak 62,2% pertahana yang terpilih sebagai pemenang.<sup>56</sup>

Sistem politik demokrasi melindungi hak setiap orang sebagai calon di pilkada, namun politik dinasti menutupi akses peluang yang sama bagi setiap orang. Praktik politik dinasti menghasilkan fenomena pencalonan di berbagai daerah yang dikuasai oleh segelintir orang yang masih sekeluarga. Calon yang berlatar belakang dinasti yang tinggi untuk menang, maka politik dinasti membuat proses sirkulasi elit yang memerintah terhenti di satu kelompok keluarga. Salah satu alasan mengapa pemilu dipandang sebagai unsur penting sistem politik demokrasi, karena pemilu merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik secara tertib dan periodik, baik perubahan sirkulasi elit politik maupun perubahan sirkulasi arah dan pola kebijakan publik. Berbeda dengan alasan pemilu tersebut, politik dinasti justru melanggengkan kekuasaan pada satu keluarga dan oleh sebab itu sulit diharapkan ada perubahan arah dan pola kebijakan publik. Ini disebabkan karena calon berlatar belakang dinasti yang terpilih akan bekerja di bawah kontrol patronnya. Politik dinasti juga ditenggarai berbau korupsi karena dimungkinkan sebagai mekanisme pertahana dari perburuan rente. Kajian Indonesia Corruption Watch (ICW) menyebutkan bahwa lebih dari 90% kasus korupsi di daerah melibatkan politik dinasti. Politik dinasti ini berpotensi terpilihnya pemimpin daerah yang buruk. Rekrutmen partai politik berbasis politik dinasti berpeluang mengabaikan kualitas personal calon. Pertimbangan kekuatan modal calon menjadi basis seleksi ketimbang kapasitas calon. Ahamd Wazir Nofiadi, Bupati Organ Ilir hasil Pilkada

---

<sup>56</sup> fitriyah *Op cit*, halaman 5

2015 adalah menjadi contoh pemimpin yang buruk, baru sebulan menjabat sudah tersandung kasus narkoba. Ahmad Wazir Nofiadi adalah putra dari Bupati Mawardi Yahya.<sup>57</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi berdampak pada Undang-undang Pilkada dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 tahun 2015 tentang pencalonan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/ atau Walikota dan Wakil Walikota (Pengaturan Komisi Pemilihan Umum No. 12 Tahun 2015) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 tahun 2015 mengubah beberapa norma dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum no 9 tahun 2015 antara lain menghapus ketentuan mengenai persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana untuk calon kepala daerah, yang tidak berlaku apabila telah melewati jeda satu kali masa jabatan sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 4 ayat 1 huruf q, Pasal 4 ayat 11, pasal 4 ayat 12, dan pasal 4 ayat 13 PKPU No 9 Tahun 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi juga menjadi salah satu fundamen untuk mengukuhkan demokrasi dan politik hukum di negara ini. Namun, Putusan Mahkamah Konstitusi ini dapat menghambat upaya memajukan demokrasi dan pembangunan budaya anti korupsi. Oleh, karena itu, menurut J. Kristiadi, program legislasi nasional (prolegnas) harus mempunyai kebijakan hukum perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan tertentu dengan hubungan saling terintegritas antar undang-undang dalam suatu sistem yang komprehensif. Pendapat ini

---

<sup>57</sup> *Ibid*, halaman 8

berhubungan dengan Dewan Perwakilan rakyat selaku pemegang kekuasaan legislatif. Dalam kaitan ini, perangkat peraturan perundang-undangan terkait dengan pemerintahan daerah, pilkada, dan penyelenggara negara harus secara komprehensif mengatur dan menjamin, serta diimplementasikan dengan baik agar politik dinasti tidak berdampak negatif bagi rakyat dan bangsa Indonesia.

Di beberapa negara yang telah memiliki sistem demokrasi yang mapan, seperti Amerika Serikat, Jepang, dan Singapura, politik dinasti tidak dipermasalahkan, karena proses politik berlangsung dengan transparan dan akutanbel, untuk mendapatkan figur pemimpin yang kopenten berdasarkan kejujuran dan keteladanan. Selain itu, penggantian jabatan publik ke keluarga petahana berlangsung dengan jeda waktu berselang dari masa jabatan incumbent dan melalui proses yang transparan.

Terkait dengan legalitas politik dinasti oleh Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai politik hukum untuk memperbaiki sistem pemilihan umum bagi pemegang kekuasaan di daerah, berupa undang-undang pilkada sebagai *political will* untuk penyelenggaraan pilkada. Undang-undang pilkada merupakan produk legalitas yang reponsif dan progresif, dengan didasarkan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 selaku *groundnorm*. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat perlu menyempurnakan Undang-undang Pilkada secara komprehensif, bersinegri, terintegritas, dan humoris dengan undnag-undang lain. Dengan politik hukum tersebut, pembuat undang-undang dapat membuat ketentuan yang mengatur jaminan pelaksanaan pilkada secara transparan dan

akuntabel sehingga pelaksanaan pilkada di Indonesia terhindar dari praktik politik dinasti dalam rangka penyelenggara negara untuk mewujudkan *good governance*.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>Shanti Dwi Kartika, Putusan Mk Melegalkan Politik Dinasti Dalam UU Pilkada, dalam Jurnal Info Singkat Hukum, Vol Vii, No 14, Juli 2015, Halaman 3-4

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pengaturan Hukum Pemilihan Umum Kepala Daerah
  - a. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
  - b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
  - c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.
  - d. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang.

2. Pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII Tahun 2015. Pertama, menurut Mahkamah Konstitusi pembatasan yang termuat dalam rumusan Pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Sekaligus mengandung muatan diskriminasi dan karena itu ketentuan a quo adalah bersangkut paut dengan hak bagi setiap warga negara atas perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan maka ketentuan a quo dengan sendirinya bertentangan dengan pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang kedua Mahkamah Konstitusi berargumentasi bahwa rumusan Pasal 7 huruf r dan penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengandung muatan diskriminasi. Ketentuan a quo dan diakui oleh pembentuk Undang-Undang yang memuat perbedaan perlakuan yang semata-mata didasarkan atas kelahiran dan status kekerabatan seseorang.
3. Di hapusannya Pasal 7 huruf r pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengakibatkan banyaknya pilkada di tingkat daerah yang calonnya merupakan anggota keluarga penguasa dan menutup kesempatan bagi siapapun yang merupakan kader handal dan berkualitas untuk menjadi pimpinan di daerah. Jika tidak diminimalisir dengan adanya norma seperti yang ada di pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ini, maka sirkulasi kekuasaan hanya akan berputar di lingkungan keluarga

para pejabat itu saja dan sangat potensial nantinya terjadi penyalahgunaan kepentingan dalam menjalankan tugas sebagai penyelenggara negara.

## **B. Saran**

1. Kebijakan hukum peraturan perundang-undangan harus di buat secara spesifik tentang petahana, untuk mencapai tujuan negara demokratis yang adil dan makmur
2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia suatu pembuat Undang-undang harus secepatnya merevisi Undang-undang tentang pemilihan Umum kepala daerah dengan selalu mempertimbangkan landasan, filosofis, yuridis, dan sosiologis.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Amelia Haryanti. 2019 *Sistem Pemerintahan Daerah*. Tangerang: UNPAM PRESS.
- Cynthia Hadita. 2020. *Pemakzulan Kepala Daerah*. Malang: Intelegensia Media
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media.
- 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press.
- Ida Hanifa, Dkk. 2018. *Pedoman penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima.
- Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta.
- J. Kaloh. 2010. *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Miriam Budiarto. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Muhadam Labolo, Teguh Ilham. 2017. *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Zaldi Rusnaedy. *Dinasti Politik Di Aras Lokal*. Yogyakarta: Budi Utama.

### B. Artike, Makalah, Jurnal dan karya Ilmiah

- Ahmad Siboy. *Desain Penguatan Kualitas Politik Dinasti Dalam Pemilihan Kepala Daeerah*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang. Volume 18, Nomor 2 Agustus 2020.

- Achmadudin Rojab. *Urgensi Pengaturan Mengenai Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah*. Jurnal Rechts Viding. Volume 1, Nomor 1, Desember 2020.
- Fitriyah. *Partai Politik, Rekrutmen Politik Dan Pembentukan Dinasti Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah*. Jurnal Politik. Volume 11, Nomor 1, Januari 2020.
- Martien Merna Susanti. *Dinasti Politik Dalam Pilkada Di Indonesia*. Jurnal Of Government And Civil Society. Volume 1, Nomor 2, September 2017.
- Shanti Dwi Kartika, *Putusan Mk Melegalkan Politik Dinasti Dalam UU Pilkada*, dalam Jurnal Info Singkat Hukum, Vol Vii, No 14, Juli 2015.
- Winda Roselina Effendi. *Dinasti Politik Dan Pemerintahan Lokal Studi kasus dinasti kota banten*. Jurnal trias politika. Volume 2 nomor 21. Oktober 2018.