

***Korelasi Dinasti Pilkada Serentak dengan Korupsi Daerah
dan Upaya Pencegahannya dalam Perspektif
Hukum Tata Negara Responsif***

Oleh:

AGUS RIEWANTO¹

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan mengkaji dan mendalami tentang korelasi dinasti Pilkada Serentak dengan praktik korupsi di daerah dan upaya pencegahannya dalam perspektif hukum tata negara responsif. Akan dikaji tentang, motif dinasti, bentuk-bentuk korupsi yang dilakukan dinasti, faktor-faktor penyebab dinasti dan upaya pencegahannya. Hasil kajian menunjukkan, bahwa motif praktik dinasti Pilkada Serentak: (1). Kepercayaan (*trusty*) dinasti tidak berkhianat dalam menjalankan kekuasaan; (2). Loyalitas (*loyalty*) dinasti memiliki loyalitas dalam menjalankan kekuasaan politik; (3). Solidaritas (*solidarity*) dinasti memiliki solidaritas tinggi dalam mempertahankan kekuasaan; dan (4). Proteksi (*protection*) dinasti lebih memiliki daya tahan mempertahankan kehormatan dan kekuasaan. Adapun bentuk korupsi di daerah yang cenderung dilakukan oleh dinasti: korupsi jual-beli jabatan Pemda dan korupsi proyek infrastruktur daerah bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Faktor penyebab terjadinya dinasti Pilkada: mahal nya biaya Pilkada dan kekosongan hukum pelarangan praktik dinasti dalam Pilkada. Sedangkan upaya mencegah praktik dinasti politik Pilkada dalam perspektif hukum tata negara responsif, berupa kebijakan pengaturan sistem Pilkada yang mengedepankan pada prinsip responsibilitas terhadap tuntutan publik dan memberi solusi alternatif melalui: memurahkan biaya Pilkada, menurunkan ambang batas pencalonan, mengubah pembiayaan Pilkada dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), memisahkan Pemilu lokal dan nasional, budaya politik mencerdaskan rakyat dalam memilih, dan kebijakan mensejahterakan rakyat agar tak memilih dinasti.

Kata Kunci: *Dinasti Pilkada, korupsi, dan hukum tata negara responsif*

I. LATAR BELAKANG

Pilkada serentak tahun 2020 di masa Pandemi Covid 19 yang akan berlangsung pada 9 Desember 2020 mendatang akan kembali disemarakan munculnya calon kepala daerah (politisi) dari garis keturunan para kerabat pejabat nasional dan lokal atau dinasti politik.

Politisi dinasti dapat didefinisikan sebagai politisi yang terkait dengan darah atau pernikahan dengan individu lain yang sebelumnya memegang jabatan politik. Seperti dinyatakan oleh Benny Geys and Daniel M. Smith:

"...Dynastic politicians can be defined as politicians who are related by blood or marriage to other individuals formerly holding political office.."²

¹ Penulis adalah Pengajar Hukum Tata Negara dan Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret Surakarta, Jl. Ir.Sutami No.36 A Kentingan Surakarta Email:agusriewanto@yahoo.com dan Website:www.agusriewanto.com

² Benny Geys And Daniel M. Smith, 2017. *Political Dynasties In Democracies: Causes, Consequences And Remaining Puzzles*, The Economic Journal, 127 (October), Published By John Wiley & Sons, USA, hal, 446-454. Lihat Juga Antara Lain: Dal BO E. P. And Snyder, J. (2009). 'Political Dynasties', Review Of Economic Studies, Vol. 76(1), hal, 115- 42 dan Chandra, K. (2016). 'Democratic Dynasties: State, Party, And Family In Contemporary Indian Politics', In (K. Chandra, Ed.(2012), *Democratic Dynasties: State, Party And Family In Contemporary Indian Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, hal, 12-55.

Kerabat pejabat nasional antara lain: Gibran Rakabuming Raka Calon Walikota Solo (Putra Presiden)³, Siti Nur Azizah Calon Walikota Tangsel (Putri Wapres), Rahayu Saraswati Calon Walikota Tangsel (Keponakan Menhan Prabowo Subianto), Hanindito Himawan Pramana Calon Bupati Kendiri (Putra Setkab Pramono Anung), Titik Masudah Calon Wakil Bupati Mojokerto (Adik Menakertrans, Ida Fauziyah) dan Irman Yasin Limpo Calon Walikota Makassar (Adik Mentan, Syahrul Yasin Limpo).

Sedangkan kerabat pejabat lokal antara lain: Ipuk Fiestiandini calon Bupati Banyuwangi (Istri Bupati Banyuwangi Abdullah Azwar Anas), Etik Suryani Calon Bupati Sukoharjo (Istri Bupati Sukoharjo Bupati Serang Ratu Tatu Chasanah dan adik mantan Gubernur Banten, Ratu Atut Chosiyah).⁴

Fenomena maraknya calon kepala daerah yang berelasi erat dengan kerabat pejabat atau politik dinasti dalam Pilkada 2020 ini menunjukkan bahwa kelak jabatan politik di daerah hanya akan digenggam oleh segelintir kelompok elit yang saling bertalian darah. Walaupun dari aspek hukum praktek dinasti tidak dilarang karena berdasarkan Putusan MK RI No.33/PUU-XII/2015 yang menguji materil terhadap ketentuan Pasal 7 huruf r UUNo 8/2015 tentang Perubahan UUNo. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang mengatur larangan calon kepala daerah bertalian darah dengan kerabat petahana dibatalkan

karena bertentangan dengan Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945. Namun demikian jika dibaca dalam perpektif nalar sosiologis dan etis

pratek dinasti dalam Pilkada ini sesungguhnya tidak tepat. Jika dikaitkan dengan perspektif hukum responsif, yang menempatkan hukum adalah merupakan pencerminan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat.⁵ Hukum responsif menurut Nonet-Selznick Nonet, yaitu menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik. Bahkan menurut Nonet-Selznick, hukum responsif merupakan program dari *sociological jurisprudence* dan *realist jurisprudence*.

Dua aliran tersebut, pada intinya menyerukan kajian hukum yang lebih empirik melampaui batas-batas formalisme, perluasan pengetahuan hukum, dan peran kebijakan dalam putusan hukum.⁶

Pencarian hukum responsif telah menjadi perhatian yang sangat besar yang terus menerus dari teori hukum modern, untuk membuat hukum lebih responsif terhadap kebutuhan sosial dan untuk memperhitungkan secara lebih lengkap dan lebih cerdas tentang fakta sosial yang menjadi dasar dan tujuan penerapan dan pelaksanaan hukum.

³ <https://regional.kompas.com/read/2020/09/25/11360091/jadi-calon-wali-kota-solo-kekayaan-gibran-rp-211-miliar?page=all>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.

⁴ <https://regional.kompas.com/read/2020/07/23/11293241/ada-3-nama-besar-calon-kepala-daerah-di-pilkada-tangsel?page=all>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. Ketiga, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 31.

⁶ Sulaiman, 2004, *Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi*. Jurnal Hukum Samudera Keadilan, Fakultas Hukum Universitas Samudera Langsa, hal, 11. Lihat juga: Nonet, Philippe & Philip Selznick. 2003. *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Penerjemah Rafael Edy Bosco. (Jakarta: Ford Foundation-HuMa, 2003).

Perubahan sosial dan keadilan sosial membutuhkan tatanan hukum yang responsif. Kebutuhan ini sesungguhnya telah menjadi tema utama dari semua ahli yang sepaham dengan semangat fungsional, pragmatis, dan semangat purposif (berorientasikan tujuan).⁷

Berdasarkan realitas empiris di masyarakat, bahwa politik dinasti berpotensi melahirkan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Padahal korupsi adalah racun demokrasi dan penghambat kemakmuran. Sejak sistem Pilkada langsung diperkenalkan setidaknya terdapat 6 (enam) dinasti yang terjerat kasus korupsi yang di Operasi Tangkap Tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yakni dinasti Gubernur Atut Chosiyah di Propinsi Banten, dinasti Bupati Syaokani AR di Kabupaten Kukar, dinasti Atty Suharti di Kota Cimahi, dinasti Fuad Amin di Kabupaten Bangkalan, dinasti Sri Hartini Kabupaten Klaten, dan dinasti Yan Anton Ferdian di Kabupaten Banyuwangi. Para elit pejabat yang berkerabat dengan kepala daerah berkecenderungan akan menyalahgunakan kekuasaan politik, berupa penggunaan fasilitas negara, dana APBD dan aparatus birokrasi untuk menyokong pada kerabatnya dalam pilkada.

Begitu pula para kerabatnya yang mencalonkan diri berpotensi untuk memanfaatkan jejaring sosial politik pejabat dan petahana untuk meraup suara dalam pilkada dengan menumpang popularitas dan modal sosial pejabat dan petahana. Maka praktik dinasti mendorong kompetisi pilkada menjadi tak adil dan justru diskriminatif hanya mengistimewakan kerabat pejabat dan petahana.

Sesungguhnya politik dinasti sejak lama menjadi kerisauan dan gunjingan politik di tanah air, karena merupakan parasit demokrasi karena dengan politik dinasti para petahana yang rakus ke-kuasaan akan berjuang untuk memper-tahankan kekuasaan politik hanya berputar disepul kerabatnya. Ini adalah cara-cara sangat primitif dalam mempertahankan kekuasaan di era demokrasi.

Praktik dinasti dalam Pilkada secara etik akan berpotensi menyumbat hadirnya tokoh politik alternatif dalam pilkada. Kelak yang terpilih dalam pilkada bukan calon kepala daerah atas dasar kompetensi dan integritas moral yang teruji, melainkan atas dasar hutang budi dengan kerabat pejabat dan petahana. Dengan demikian maka praktik dinasti ini akan melambatkan regenerasi kepemimpinan politik lokal dan nasional. Sekaligus menjadi lonceng kematian politik beradab dan beretika yang merupakan ruh dari demokrasi.

Konsep kebijakan politik hukum (*legal policy*) otonomi daerah (Otda) yang diperkenalkan dalam peta politik nasional di Indonesia sejak tahun 2005 hingga 2020 ini sesungguhnya bertujuan untuk menyebarkan nilai-nilai demokrasi di daerah, yakni terpilihnya putra-putri terbaik daerah untuk menjadi pemimpin politik yang sesuai

dengan kehendak dan aspirasi masyarakat lokal.⁸ Dengan demikian pemimpin politik tersebut punya legitimasi kuat dan dapat kian dipercaya publik lokal, harapannya tentu akan dapat dapat menjakankan roda pemerintahan daerah secara partisipatif, akuntabel dan transparan.⁹

⁷ Bernard L. Tanya, et.al., 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 205.

⁸ Syamsuddin Haris, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*. Jakarta: LIPI.

⁹ Wasisto Raharjo Jati, 2012. *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal, 743-769.

Realitasnya tidak demikian, penyebar-
an demokrasi lokal justru melahirkan kaum oligarki, yakni kepemimpinan politik lokal hanya dikuasai oleh sekerlompok elit politik lokal yang memiliki akses politik, uang dan kekerabatan. Akibatnya menyebar demokrasi lokal menuai oligarki yang cenderung merupakan aktor utama korupsi di daerah. Lanskap politik dinasti merupakan potret kegagalan membumikan konsep Otda di Indonesia.¹⁰

Artikel ini akan mendalami tentang korelasi praktik dinasti politik dalam Pilkada dengan korupsi di daerah dan upaya pencegahannya dari perspektif hukum progresif.

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan paparan pada latar belakang tersebut, maka terdapat beberapa rumusan masalah yang akan dijawab dalam artikel ini antara lain:

1. Apa sajakah motif dari praktik dinasti politik dalam Pilkada Serentak?
2. Bagaimanakah bentuk korupsi di daerah yang cenderung dilakukan oleh dinasti politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?
3. Apa sajakah faktor yang menjadi penyebab terjadinya dinasti politik dalam Pilkada Serentak?
4. Bagaimanakah upaya mencegah praktik dinasti politik Pilkada Serentak agar terhindar dari resiko korupsi di daerah dalam perspektif hukum tata negara responsif?

III. PEMBAHASAN

A. Motif Dinasti dalam Pilkada

Paling tidak ada empat alasan utama mengapa dinasti politik (*political dynasty*) lebih disukai elite-elite politik di suatu negara, yakni:¹¹

Pertama, kepercayaan (*trusty*) ini lebih disebabkan karena kerabat lebih dipercaya dan tak mungkin berkhianat seperti lazim dilakukan politikus pemburu kekuasaan yang biasanya semata hanya untuk membuat jejak kerabat baru lagi. Kedua, loyalitas (*loyalty*) kerabat akan jauh memiliki loyalitas yang tinggi dalam konteks menjalankan semua tugas-tugas politik terutama dalam hal menjaga wibawa dan kehormatan kerabat besar ketimbang orang lain. Sebab orang lain akan memiliki kecenderungan untuk menelikungi kesepakatan politik, bahkan menghabisi jalur kerabat penguasa lama untuk dialihkan pada kerabat penguasa baru.

Ketiga, solidaritas (*solidarity*) kerabat dipastikan jauh memiliki tingkat solidaritas yang tangguh dalam mempertahankan kekuasaan politik, terutama dalam menolong klan keluarga besar dari kebangkrutan kekuasaan dan kekayaan, ketimbang mereka yang bukan dari kalangan kerabat. Kelestaraan dan kesinambungan dinasti politik biasanya menjadi ikon dan matra politik yang ampuh untuk menjaga solidaritas antar kerabat.

Keempat, proteksi (*protection*) ini terkait dengan model mempertahankan gengsi dan kehormatan keluarga besar.

¹⁰ Robinson Sembiringa, Muba Simanihuruka, 2018, *Politik Dinasti dan Desentralisasi*, LWSA Conference Series 01 (2018), hal, 92-98.

¹¹ Eisenstadt dan Roniger, 1984, *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge University Press.

Mereka yang berasal dari keturunan yang sama akan cenderung mampu menjaga apa yang telah dimiliki dan dikuasai keluarga ketimbang orang lain. Upaya memproteksi jalur penguasaan sumber-sumber ekonomi adalah motivasi utamanya. Lalu, biasanya menciptakan sistem kartel ekonomi-politik, sehingga persaingan dan kompetisi dalam meraih keuntungan dan mempertahankan keuntungan ekonomi-politik sebisa mungkin hanya berkutat dalam lingkaran kerabat penguasa. Bahkan ada kecenderungan untuk menciptakan sebuah mekanisme persaingan semu di atas aturan dan hukum yang didesain sedemikian rupa dan berujung pada pemaksaan pada rakyat untuk menjalankan pola-pola demokrasi yang hanya prosedural.

B. Bentuk Korupsi Daerah Akibat Dinasti Pilkada

1. Korupsi Jual-Beli Jabatan Pemda

Korupsi jual-beli jabatan di Pemerintahan Daerah merupakan salah satu praktik yang cukup menonjol yang dilakukan oleh kepala daerah yang memperoleh kekuasaan dari dinasti politik. Korupsi jual-beli jabatan ini dapat dibuktikan berdasarkan catatan studi akhi tahun 2016 dari Komisi Aparatur Sipil (KASN), uang hasil jual beli jabatan di pemerintahan setiap tahun mencapai Rp. 150 triliun terjadi di 516 daerah, 34

kabupaten, 34 kementerian dan 30 lembaga negara.¹² Sungguh merupakan nilai uang yang sangat fantastis dan mencengangkan.

Praktik jual beli jabatan ini nyata dilakukan oleh Bupati Klaten Propinsi Jawa Tengah Sri Hartini (Istri Bupati Klaten Haryanto) yang tangkap tangan oleh KPK Dalam dugaan suap promosi dan rotasi sejumlah pejabat Pemda Klaten. KPK berhasil mengamknkan sejumlah dokumen penting dan uang hasil setoran pejabat senilai Rp.2 miliar dan ratusan dollar AS dan Dollar Singapura.¹³

Di Kabupaten Klaten jabatan-jabatan dinas selalu diperjual-belikan layaknya perdagangan di pasar tradisional ada yang model tawar-menawar ada pula tarif yang telah ditetapkan. Seperti rumor yang kuat terdengar jabatan Eselon di Klaten dipatok antara Rp. 50 juta-Rp.400 juta rupiah. Belum lagi khusus untuk jabatan Kepala Sekolah SD, SMP, SMA/SMK dan Pengawas Pendidikan di Klaten yang jumlahnya paling banyak diprebutkan tentu harganya bervariasi dan kadang masih dapat ditawar sesuai lokasi. Jual-beli ini dilakukan karena Bupati dan wakil Bupati beserta para kerabat elit politik lokal.¹⁴ Dalam lima tahun menjabat rotasi, mutasi dan promosi pejabat setidaknya berlangsung paling sedikit lima kali dalam lima tahun.

Faktor utama penyebab mengapa praktek jual-beli jabatan di Klaten terjadi adalah karena disain ketatanegaraan kita dalam menyusun konsep otonomi (Otda) dan disain pemilihan kepala daerah (Pilkada) tak mengalami pembaruan yang revolusioner sepanjang era Reformasi ini.

¹² <https://www.kasn.go.id/details/item/180-berantas-jual-beli-jabatan-pns-kasn-gandeng-kpk>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.

¹³ <https://nasional.tempo.co/read/833192/bupati-klaten-sri-hartini-ditangkap-kpk-anaknya-menghilang>. Diakses pada tanggal, 26 Oktober 2020.

¹⁴ <https://nasional.tempo.co/read/833341/suap-bupati-ini-daftar-harga-jabatan-di-pemkab-klaten/full&view=ok>. Diakses pada tanggal, 26 Oktober 2020.

Hal ini dapat dianalisis dari kentalnya nuansa politik dinasti dan atau kekerabatan di Kabupaten Klaten. Lihatlah, faktanya dalam kurun waktu 20 tahun terakhir Kabupaten Klaten dipimpin oleh dua dinasti, yakni Haryanto Wibowo (Bupati Klaten 2000-2005) dan Sunarna (Bupati Klaten 2005-2015). Kini istri-istri mereka menjadi Bupati dan Wakil Bupati, yakni Sri Hartini (istri Haryanto Wibowo) terpilih menjadi Wakil Bupati Klaten 2010-2015 mendampingi Sunarna, kemudian Sri Hartini terpilih menjadi Bupati Klaten 2015-2016 menggantikan Sunarna. Uniknyanya lagi, Sri Mulyani (istri Sunarna) terpilih menjadi Wakil Bupati Klaten 2015-2016 mendampingi Sri Hartini. Sri Mulyani saat ini menjadi Bupati Klaten 2016-2021 menggantikan Sri Hartini karena ditangkap KPK. Sri Mulyani maju kembali sebagai Calon Bupati Klaten 2020-2024 dalam Pilkada Serentak tahun 2020 ini.

2. Korupsi Proyek Infrastruktur Pemda

Bentuk korupsi di daerah yang dilakukan oleh kepala daerah yang memperoleh jabatan melalui jalur politik dinasti yang lazim dipraktikkan adalah melakukan mark-up anggaran belanja daerah guna pembangunan infrastruktur pembanunan daerah, mulai bangunan gedung, jembatan, jalan raya hingga pengadaan belanja rutin daerah.

Modus seperti ini dikategorikan ke dalam *grand corruption* atau *political corruption*, yakni korupsi yang dilakukan pada level pengambilan kebijakan (penetapan besaran anggaran) yang dilakukan elite politik lokal. Proses

penetapan anggaran yang “koruptif” inilah yang menyebabkan terjadinya peningkatan anggaran infrastruktur- bukan karena meningkatnya permintaan/kebutuhan akan infrastruktur. Korupsi yang terjadi pada birokrasi pemerintah merupakan akibat dari adanya tawar-menawar politik yang terjadi pada badan legislatif dan eksekutif daerah.¹⁵

Salah satu faktor mengapa politik lokal hanya dikuasi oleh oligarki di tengah upaya menyebar demokrasi lokal dapat dilihat dari realitas, bahwa para petahana (*incumbent*) biasanya cenderung menggunakan amunisi ancaman dan provokasi kepada Pengawai Negeri Sipil (PNS) agar menyokong kemenangannya dalam kompetisi Pilkada. Tak jarang para petahana menggunakan orang-orang kuat (*gangster*) dari unsur aktifis partai politik penyokong petahana atau dengan menggunakan tokoh-tokoh kuat lokal (*local strogment*).¹⁶

Orang-orang kuat (*local strogment*) ini tak jarang akan berubah bentuk menjadi pemerintahan bayangan (*shadow government*) di Pemda yang berkolaborasi segitiga antara kepala daerah, orang kuat daerah (*local strogment*) dan pebisnis lokal (*local busines*) untuk mengatur jalannya pemerintahan lokal, mulai dari mengatur proyek-proyek pembangunan daerah, penerimaan keuntungan proyek (*fee*), hingga penempatan jabatan PNS/ASN di dinas-dinas terkait. Tak dapat dibantah kini jalanya Pemda berada dalam genggamannya politik segitiga.¹⁷

Jelaslah politik dinasti akan kian berurat kuat dan langgeng di daerah. Bahkan politik dinasti akan menjadi cara ampuh bagi para petahana untuk menjadikan mereka menjadi raja-raja kecil di daerah.¹⁸ Politik dinasti dijadikan sebagai amunisi untuk menumpuk

¹⁵ Korupsi Menggerus Belanja Infrastruktur di daerah, (*Press Release acara DISKUSI PUBLIK USAID-KPPOD-SEADI, Senin, 17 September 2012*), di <https://www.kppod.org/berita/view?id=173>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.

¹⁶ Ian Wilson, 2010, *The Rise and Fall of Political Gangster in Indonesia Democracy* (Edward Aspinall and Marcus Mietzner ed, Problem of, Institute of South East Asian Studies Press. Hal, 199-218.

¹⁷ Syarif Hidayat, 2006, *Bisnis Dan Politik Di Tingkat Lokal : Pengusaha, Penguasa Dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.

¹⁸ Winda Roselina Effendi, 2018, *Dinasti Politik Dalam Pemerintahan Lokal Studi Kasus Dinasti Kota Banten*, Jurnal Trias Politika, Vol 2. No.2: 233 - 247 Oktober 2018.

harta dan pundi-pundi kekayaan alam yang berlimpah di daerah untuk mempertahankan, meluaskan dan menguatkan kekuasaannya di daerah dengan cara menggulirkan kekuasaan politik hanya berputar di sekeliling kerabat dekatnya.

Pelan tapi pasti nafas demokrasi lokal akan mati di daerah, karena politik dinasti ini sangat kejam melebihi zombie-zombie yang mengguritkan proyek, fee, hasil pembangunan daerah hanya dinikmati oleh segelintir orang dalam relasi kekerabatan di daerah.

ktor-Faktor Penyebab Dinasti Pilkada

1. Mahalnya Biaya Pilkada

Politik dinasti ini adalah sumber "mampet" (tersumbatnya) regenerasi pemimpin politik karena dipenuhi oleh aura kekerabatan. Politik dinasti juga memengaruhi perilaku pejabat daerah. karena pada saat Pilkada berlangsung para biaya politik uang untuk mempertahankan dinasti politik agar menang dalam pilkada sangatlah mahal. Itulah sebabnya ketika para politisi dalam jaringan politik dinasti ini berhasil menang dalam pilkada.

Pilkada langsung yang diadopsi dalam sistem otonomi daerah di Indonesia sejak tahun 2005 hingga tahun 2020 ini tak berubah, yakni mahal. Tak sebanding antara biaya yang dikeluarkan saat berkompetisi dalam Pilkada dengan gaji yang didapat para calon setelah menjadi kepala daerah. Misalnya untuk calon gubernur diperlukan biaya Rp 20 miliar-Rp 100 miliar, padahal gaji yang diterima per tahun "hanya" Rp 510 juta-Rp 600 juta; calon bupati/ wali kota Rp 0,3 miliar-Rp 10 miliar, sedangkan gaji yang diperoleh "cuma" Rp 300 juta-Rp 420 juta/ tahun.

Akibatnya sulit bagi kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya bersih tanpa korupsi. Pada titik ini dipastikan calon kepala daerah (setelah terpilih) melakukan aneka siasat untuk mengembalikan modal biaya politik saat pilkada, dari APBD, DAU, dan DAK untuk daerahnya.¹⁹

2. Kekosongan Hukum Pelarangan Dinasti Pilkada

Tak dapat dipungkiri Mahkamah Konstitusi (MK) telah turut menyumbang langgengnya politik dinasti di daerah dalam aura pilkada serentak di Indonesia. Perkara No. 79/PUU-XIII/2015 ini telah telah dikabulkan oleh MK. Dengan demikian maka MK telah membatalkan pelarangan politik dinasti di Pasal 7 huruf r UU No.8/2015 tentang Pilkada yang diketukpalukan 8 Juli 2015. Dalam pasal ini telah sangat jelas melarang politik dinasti dalam Pilkada di Indonesia.²⁰

Dalam ketentuan ini dijelaskan, bahwa menyatakan tidak dapat menjadi calon dalam pilkada jika memiliki konflik kepentingan dengan petahana bagi calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota) dengan penjelasan, yaitu yang memiliki ikatan perkawinan dan darah lurus ke atas, ke bawah, dan ke samping. Yang termasuk dalam persyaratan tersebut adalah suami/ istri, orangtua, mertua, paman, bibi, anak, menantu, adik, kakak, dan ipar kecuali jeda satu periode (lima tahun).

Sesungguhnya putusan MK ini tak progresif dalam menafsirkan ketentuan Pasal 7 huruf r UU No.8/2015, karena yang meraih keuntungan dalam pembatasan kerabat petahana dalam pilkada bukan petahana, akan tetapi juga para kerabat petahana.

¹⁹ Agus Riewanto, *Politik Dinasti dan Korupsi Daerah*, Kolom Wacana, Suara Merdeka, 6 Maret 2018, hal, 5.

²⁰ <https://fokus.tempo.co/read/1002178/mahkamah-konstitusi-legalkan-dinasti-politik>. Diakses pada tanggal, 28 Oktober 2020.

Artinya pemetik keuntungan dari pengaturan ini adalah kedua belah pihak (resiprokal). Itulah sebabnya pembuat UU ini memberi penjelasan, bahwa kerabat petahana boleh mencalonkan diri dalam pilkada serentak sepanjang telah melewati jeda satu periode masa jabatan kepala daerah. Ketentuaan demikian dimaksudkan agar kedua belah pihak tidak dapat memetik keuntungan dalam pilkada saat petahana menjabat kepala daerah dan kerabatnya menjadi salah satu calonnya.²¹

Dengan demikian petahana tak dapat memanfaatkan kekuasaannya untuk menyokong kerabatnya dalam pilkada melalui kebijakan politis daerah, berupa pemanfaatan dana publik APBD maupun mobilisasi aparat birokrasi daerah untuk menyokong memulus jalan kerabatnya menang dalam pilkada. Begitu pula kerabat petahana tak lagi memiliki kepentingan dengan kepala daerah saat pecalonan dalam pilkada setelah jeda satu periode masa jabatan petahana kepala daerah.

Seharusnya putusan MK RI lebih progresif dengan memihak pada kepentingan publik dan masa demokratisasi di Indonesia. Publik selama ini menolak politik kekerabatan dalam kompetisi meraih jabatan politik karena merupakan racun demokrasi yang membuat peta kekuasaan tidak bergulir kepada semua orang, melainkan hanya berputar di ring elit politik dan keluarga besar petahana. Data Kemendagri menunjukkan sejak pilkada langsung dihelat tahun 2005-2014 setidaknya ada 59 kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih yang memiliki ikatan darah.

Jika dibaca secara filosofis dan sosiologis Pasal 7 huruf r UU No.8/2015 ini sesungguhnya tidak bertentangan pula dengan semangat dalam Pasal 28 J Ayat (2) UUD 1945. Pasal ini menyatakan, bahwa

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Dengan demikian ketentuan Pasal 28 J Ayat (2) UUD 1945 ini sesungguhnya terkandung makna pilihan kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) yang menjadi ranah pembuat Undang-Undang (-Pemerintah dan DPR-) dalam memilihnya, apakah membatasi atau tidak dalam pengaturan suatu kebijakan hukum publik.²²

Dalam hal ini pembuat UU memilih untuk mengatur pembatasan mengenai hak politik kerabat dalam pencalonan pilkada, yakni setelah jeda satu periode dengan petahana. Artinya pembuat UU ini tidak salah secara filosofis, sepanjang pengaturan pembatasan pencalonan petahana dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Sejauh ini secara sosiologis aspirasi publik menghendaki agar politik dinasti dicegah dengan cara diatur periode pencalonannya melalui revisi UU No.32/2004 Tentang Otda *juncto* UU No.12/2008 sebagaimana diubah dengan No.8/2015 tentang Pilkada melalui Pasal 7 Ayat (1) huruf r ini, sebagai bentuk respon atas aspirasi publik.

Aspirasi publik yang menghendaki larangan politik dinasti dalam pilkada ini bukan bersifat politis yang hendak mendiskrimansakan hak politik seseorang kerabat petahana, melainkan berangkat dari sebuah realitas empiris di masyarakat,

²¹. Agus Riewanto, *Mahkamah Konstitusi Tak Progresif*, Opini, Kompas, 20 Juli 2015, hal. 6

²². Agus Riewanto, *Pelanggaran Politik Dinasti*, Kolom Wacana, Suara Merdeka, 15 Juli 2015, hal. 5.

bahwa politik dinasti telah nyata melahirkan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Karena ada kecenderungan para petahana akan menyalahgunakan kekuasaan politiknya, berupa penggunaan fasilitas negara, dana APBD dan aparatus birokrasi untuk menyokong pada kerabatnya dalam pilkada.

Begitu pula para kerabatnya yang mencalonkan diri berpotensi untuk memanfaatkan jejaring sosial politik petahana untuk meraup suara dalam pilkada dengan menumpang popularitas dan modal sosial petahana. Jelaslah politik dinasti ini mendorong kompetisi pilkada menjadi tak adil dan justru diskriminatif hanya mengistimewakan kerabat petahana. Lebih dari itu, politik dinasti ini telah membunuh demokrasi dan demokrasi dikubur hidup-hidup oleh putusan MK.

D. Upaya Mencegah Dinasti Politik Perspektif Hukum Tata Negara Responsif

Diperlukan upaya yang bersifat sistemik guna memotong mata rantai dinasti Pilkada dalam perspektif hukum responsif.²³ Teori hukum responsif adalah teori hukum yang memuat pandangan kritis. Teori ini berpandangan bahwa hukum merupakan cara mencapai tujuan. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat.²⁴

Sifat responsif mengandung arti suatu komitmen kepada rakyat, yakni kebijakan pengaturan sistem Pilkada yang mengedepankan pada prinsip tanggung jawab terhadap tuntutan publik dan memberi solusi alternatif. Oleh karena itu dalam dengan konteks penerapan hukum tata negara untuk mencegah praktik dinasti dalam Pilkada

diperlukan pendekatan tanggung jawab yang mengisyaratkan.

Dalam menjalankan hukum tidak hanya menjalankan Undang-undang, tetapi harus memiliki kepekaan sosial. Hukum tata negara dituntut tidak hanya berdasarkan logika peraturan ketatanegaraan belaka, tetapi juga logika-logika yang lain. Penegakan hukum tata negara harus diperkaya dengan ilmu bantu hukum tata negara, yakni ilmu sosial, politik dan budaya.

Gagasan hukum responsif ini diadopsi dari pikiran Philippe Nonet dan Philip Selznick yang menyatakan bahwa hukum responsif merupakan teori tentang profil hukum yang dibutuhkan dalam masa transisi. Karena harus peka terhadap situasi transisi di sekitarnya, maka hukum responsif tidak saja dituntut menjadi sistem yang terbuka, tetapi juga harus mengandalkan keutamaan tujuan (*the sovereignty of purpose*), yaitu tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum itu²⁵

Realitasnya memberdayakan peraturan perundangundangan yang melarang dinasti Pilkada tidak bisa, karena baik dalam UU No.10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak dilarang praktiknya dan mengandalkan pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk melarang praktik dinasti Pilkada juga tidak mampu, karena MK telah mengeluarkan Putusan MK No. 79/PUU-XIII/2015 yang membatalkan ketentuan Pasal 7 huruf r UU No.8 Tahun 2015 Tentang Pilkada yang dianggap MK inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 28 J Ayat (2) UUD 1945. Padahal ketentuan Pasal 7 huruf r ini merupakan usaha pembuat UU (Presiden dan DPR) untuk membatasi dinasti dalam Pilkada.

²³. Agus Riewanto, *Mencegah Politik Dinasti Dalam Pilkada Serentak*, Opini, Media Indonesia, 30 Juni 2015, hal, 21.

²⁴. Henry Arianto, *Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Lex Jurnalica Volume 7 Nomor2, April 2010, Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta, hal, 119.

²⁵. Sulaiman, 2004, *Ibid.*, hal, 11 dan Philippe Nonet & Philip Selznick, 2013, *Ibid.*,

Oleh karena itu fungsi paradigmatik hukum responsif adalah fungsi regulasi bukan adjudikasi. Regulasi adalah proses mengelaborasi dan mengoreksi kebijakan-kebijakan yang dibutuhkan untuk merealisasikan tujuan hukum. Jadi regulasi dipahami sebagai mekanisme untuk mengklarifikasi kepentingan publik.²⁶

Beberapa upaya mencegah praktik dinasti dalam Pilkada serentak agar dapat terhindar dari resiko korupsi di daerah yang dilakukan oleh para kerabat dinasti dalam perspektif hukum tata negara responsif antara lain:

Melalui budaya politik diperlukan penguatan peran partai politik (Parpol) dan pemilih. Parpol seharusnya memilih kader-kader yang berkualitas yang bukan berasal dari dinasti politik dalam kontestasi Pilkada. Pemilih pun harus cerdas untuk tidak memilih calon yang tak berkualitas dan tak berintegritas yang hanya bermodal dinasti politik. Pilihlah yang paling bertanggung jawab untuk memangkas dinasti politik karena yang paling berkuasa dalam Pilkada adalah pemilih. Maka diperlukan upaya mencerdaskan pemilih agar tidak menjadi pemilih yang sentimentil dan emosional, melainkan pemilih yang rasional dan bermartabat

Melalui kebijakan pemakmuran ekonomi publik, penyelenggaraan Pilkada langsung di tengah suasana masyarakat yang miskin secara ekonomi, berkonsekuensi suara menjadi alat satu-satunya untuk diperjualbelikan di pasar politik Pilkada. Diperlukan usaha sistemik meningkatkan kesejahteraan rakyat agar rakyat tak mudah menjual belikan suaranya dalam Pilkada.

Isu politik menjadi domain elite dan warga urban, bukan mereka yang tinggal di perdesaan yang jumlahnya lebih banyak. Padahal suara merekalah selama pilkada

menjadi objek sasaran politik uang kandidat kepala daerah.

Diperlukan upaya sistemik dalam UU Pilkada untuk memangkas biaya penyelenggaraan Pilkada agar tak ada alasan lagi bagi calon untuk mengembalikan modal dalam Pilkada melalui korupsi kebijakan di daerah. Usaha ini dapat dilakukan dengan sistem pilkada gabungan: menyatukan pilkada dengan pilpres dan pemilu DPR dan DPRD, dengan format pemilu lokal dan nasional, seperti dilakukan di sejumlah negara Amerika Latin.

Perlu dipikirkan pula alokasi pembiayaan pilkada melalui dana APBN bukan APBD. Sedangkan dari aspek pencalonan perlu memberlakukan *Parliamentary Threshold* (pembatasan jumlah suara di parlemen) sampai di daerah.

Dengan cara ini dipastikan jumlah parpol di DPRD hanya 4-5 sehingga jika persentase syarat pencalonan 15 persen kursi, maka hanya akan ada 2 calon tanpa perlu berkoalisi dengan parpol non-DPRD yang menelan biaya politik transaksional mahal.

Pilihan reformasi kebijakan pengaturan sistem Pilkada dalam perspektif hukum responsif ini kelak diharapkan akan dapat menyudahi praktik kepala daerah menjadi raja-raja kecil di daerah. Dimana kondisi ini akan dijadikan sebagai alat politik oleh kepala daerah untuk mengeruk keuntungan ekonomi-politik dan sumberdaya daerah untuk mempertahankan jaringan kekerabatan dan disatinya agar terus dapat menguasai kekuasaan politik di daerah pada setiap Pilkada.

²⁶ Henny Muchtar, *Paradigma Hukum Responsif (Suatu Kajian Tentang Makamah Konstitusi Sebagai Lembaga Penegak Hukum)* Vol. XI No.2 Th. 2012, hal, 165

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Motif dari praktik dinasti politik dalam Pilkada Serentak antara lain: (1) kepercayaan (*trusty*) dinasti tidak berkhianat dalam menjalankan kekuasaan, (2) loyalitas (*loyalty*) dinasti memiliki loyalitas dalam menjalankan kekuasaan politik, (3) solidaritas (*solidarity*) dinasti memiliki solidaritas tinggi dalam mempertahankan kekuasaan, dan (4) proteksi (*protection*) dinasti lebih memiliki daya tahan mempertahankan kehormatan dan kekuasaan.
2. Bentuk korupsi di daerah yang cenderung dilakukan oleh dinasti politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain: korupsi jual-beli jabatan Pemda dan korupsi proyek infrastruktur daerah bersumber dari APBD.
3. Faktor yang menjadi penyebab terjadinya dinasti politik dalam Pilkada Serentak antara lain: mahalanya biaya Pilkada dan kekosongan hukum pelanarangan praktik dinasti dalam Pilkada.
4. Upaya mencegah praktik dinasti politik Pilkada Serentak agar terhindar dari resiko korupsi di daerah dalam perspektif hukum tata negara responsif, yaitu Sifat responsif mengandung arti suatu komitmen kepada rakyat, yakni kebijakan pengaturan sistem Pilkada yang mengedepankan pada prinsip tanggung jawab terhadap tuntutan publik dan memberi solusi alternatif, antara lain: melalui budaya politik mencerdaskan rakyat dalam memilih, kebijakan mensejahterakan rakyat agar tak memilih dinasti, memurahkan biaya pilkada, mengubah pembiayaan Pilkada dari APBN, menurunkan ambang batas pencalonan, dan memisahkan pemilu lokal dan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Riewanto, 2015. *Mahkamah Konstitusi Tak Progresif*, Opini, Kompas, 20 Juli 2015.
- Agus Riewanto, 2018. *Politik Dinasti dan Korupsi Daerah*, Kolom Wacana, Suara Merdeka, 6 Maret 2018, hal, 5.
- Agus Riewanto, 2015. *Pelanggaran Politik Dinasti*, Kolom Wacana, Suara Merdeka, 15 Juli 2015
- Agus Riewanto, 2015. *Mencegah Politik Dinasti Dalam Pilkada Serentak*, Opini, Media Indonesia, 30 Juni 2015.
- Benny Geys And Daniel M. Smith, 2017. *Political Dynasties In Democracies: Causes, Consequences And Remaining Puzzles*, The Economic Journal, 127 (October), Published By John Wiley & Sons, USA.
- Bernard L. Tanya, et.al., 2010, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Chandra, K. 2016. 'Democratic Dynasties: State, Party, And Family In Contemporary Indian Politics', In (K. Chandra, Ed. 2012. *Democratic Dynasties: State, Party And Family In Contemporary Indian Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Dal Boi. P. And Snyder, J. 2009. 'Political Dynasties', Review Of Economic Studies, Vol. 76 (1).
- Eisenstadt dan Roniger, 1984. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge University Press.
- <https://regional.kompas.com/read/2020/09/25/11360091/jadi-calon-wali-kota-solo-kekayaan-gibran-rp-211-miliar?page=all>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.
- <https://regional.kompas.com/read/2020/07/23/11293241/ada-3-nama-besar-calon-kepala-daerah-di-pilkada-tangsel?page=all>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.
- <https://www.kasn.go.id/details/item/180-berantas-jual-beli-jabatan-pns-ksn-gandeng-kpk>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.
- <https://nasional.tempo.co/read/833192/bupati-klaten-sri-hartini-ditangkap-kpk-anaknya-menghilang>. Diakses pada tanggal, 26 Oktober 2020.
- <https://fokus.tempo.co/read/1002178/mahkamah-konstitusi-legalkan-dinasti-politik>. Diakses pada tanggal, 28 Oktober 2020.
- <https://nasional.tempo.co/read/833341/suap-bupati-ini-daftar-harga-jabatan-di-pemkab-klaten/full&view=ok>. Diakses pada tanggal, 26 Oktober 2020.
- Henry Arianto, 2010, *Hukum Responsif Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Lex Jurnalica Volume 7 Nomor 2, April 2010, Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta.
- Henny Muchtar, 2012. *Paradigma Hukum Responsif (Suatu Kajian Tentang Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Penegak Hukum)* Vol. XI No.2 Th. 2012
- Ian Wilson, 2010. *The Rise and Fall of Political Gangster in Indonesia Democracy* (Edward Aspinall and Marcus Mietzner ed, Problem of, Institute of South East Asian Studies Press.

Korupsi Menggerus Belanja Infrastruktur di daerah, (*Press Release acara DISKUSI PUBLIK USAID - KPPOD - SEADI, Senin, 17 September 2012*), di <https://www.kppod.org/berita/view?id=173>. Diakses pada tanggal, 27 Oktober 2020.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. Ketiga, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.

Philippe Nonet & Philip Selznick. 2003. *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Penerjemah Rafael Edy Bosco. Jakarta: Ford Foundation-HuMa.

Robinson Sembiring, Muba Simanihuruka, 2018, *Politik Dinasti dan Desentralisasi*, LWSA Conference Series 01 (2018).

Syamsuddin Haris, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*. Jakarta: LIPI.

Syarif Hidayat, 2006, *Bisnis Dan Politik Di Tingkat Lokal : Pengusaha, Penguasa Dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.

Sulaiman, 2004, *Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi*. *Jurnal Hukum Samudera Keadilan*, Fakultas Hukum Universitas Samudera Langsa.

Wasisto Raharjo Jati, 2012. *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

inda Roselina Effendi, 2018, *Dinasti Politik Dalam Pemerintahan Lokal Studi Kasus Dinasti Kota Banten*, *Jurnal Trias Politika*, Vol 2. No.2 : 233 - 247 Oktober 2018.