

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia dilaksanakan menurut prinsip demokrasi sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945. Dalam pasal tersebut diatur bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Pengaturan mekanisme jabatan kepala daerah dalam konstitusi pasca amandemen menunjukkan bahwa pengisian kepala daerah dalam lingkup pemerintahan daerah menjadi bagian penting dalam demokratisasi di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan tingkatan masing-masing, maka dengan diberlakukannya undang-undang tersebut mereka harus dipilih secara langsung oleh rakyat yang memiliki hak pilih di masing-masing daerah. Pemilihan kepala daerah telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi di Indonesia.

Pemilihan kepala daerah secara langsung jelas memberikan kesempatan kepada rakyat untuk aktif berpartisipasi dalam membangun daerahnya melalui pemimpin yang mereka pilih. Sistem pilkada seperti ini didasarkan pada prinsip demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia. Selain itu, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-

undangan yang ditetapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

Dalam konsep otonomi daerah kepala daerah memiliki peran penting yang menentukan dalam pemerintahan daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah akan menentukan pembangunan dan kesejahteraan daerahnya, atau dengan kata lain keberhasilan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah ditentukan oleh kepala daerah. Oleh karena itu diperlukan kepemimpinan kepala daerah yang berkualitas.

Pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) yang berlangsung di berbagai daerah sekarang ini juga memiliki banyak catatan tentang kecurangan dan diabaikannya kesejahteraan masyarakat pasca pilkada langsung. Pelaksanaan demokrasi di daerah ini tidak jarang hanya menjadi ajang perebutan kekuasaan dan pertarungan kepentingan sejumlah kalangan. Praktek *money politic*, *black campaign*, membeli suara, dan kecurangan dalam perhitungan suara menjadi awal wajah pilkada langsung yang tidak dapat dielakkan. Banyaknya pelanggaran yang terjadi tersebut berujung pada sengketa hasil pilkada di mana calon yang kalah akan mengajukan gugatan di lembaga peradilan. Berbagai permasalahan yang seringkali terjadi dalam pelaksanaan pilkada di Indonesia menunjukkan bahwa masih belum adanya perangkat penegakan hukum yang efektif dan

memenuhi rasa keadilan. Namun mekanisme tersebut diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.<sup>1</sup>

Pemilihan kepala daerah harusnya dilaksanakan secara objektif dan tidak berdasarkan kepentingan organisasi tertentu atau memiliki kepentingan konflik dengan petahana seperti halnya yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf r yang menyatakan: “tidak memiliki konflik dengan petahana”, dalam artian tidak memiliki tali kekerabatan terhadap petahana atau gubernur, bupati, dan kepala daerah yang sedang menjabat. Hal ini bertolak belakang dengan yang terjadi di Provinsi Banten dimana politik dinasti masih berlaku.

Tabel 1.1

Tabulasi dinasti politik di provinsi banten  
Kabupaten lebak

kabupaten	Nama	Jabatan	Hubungan
lebak	H. Mulyadi jayabaya	Mantan bupati lebak	Ayah
	Hj ita Octavia jayabaya	Bupati lebak	Anak kandung
pandeglang	Aah wahid maulany	Mantan bupati Pandeglang	Suami
	Irna Narulita	Bupati Pandeglang	Istri
Serang dan Tanggerang Selatan	Hj. Ratu atut Chasiyah	Mantan Gubernur Banten	
	Ratu Tatu Chasanah	Bupati Kabupaten Serang	Adik kandung
	Airin Rahmi Diany	Walikota Tangerang Selatan	Adik Ipar

<sup>1</sup>Azyumardi Azra..*Pendidikan/Kewarganegaraan (civic education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani.*( Jakarta: Prenada Kencana,2000), hlm. 110

Dinasti politik berpotensi menghambat pembangunan ekonomi dan melemahkan daya saing pemilu. Mereka menemukan bahwa daerah-daerah dibawah kendali politisi dinasti kurang efektif dalam membawa pembangunan ekonomi kepada masyarakat, meskipun mereka menerima alokasi anggaran yang lebih dari pemerintah pusat. Keberadaan dinasti politik juga mempersulit munculnya calon alternatif bagi rakyat karena politisi dinasti memiliki kesempatan yang lebih baik untuk memenangkan pemilihan umum. Hal ini menyebabkan munculnya kepala daerah dengan kualitas yang rendah dan pada akhirnya mempengaruhi kemampuan mereka dalam mengelola dana publik.<sup>2</sup>

Untuk menghentikan praktik politik dinasti maka mahkamah badan tempat memutuskan hukum atau suatu perkara atau pelanggaran; pengadilan; memutuskan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Undang-undang tersebut berbunyi “**tidak memiliki konflik dengan petahana**”. Kalimat dalam perpu tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud adalah tidak memiliki hubungan darah, ikatan perkawinan dan atau garis keturunan 1 (satu) tingkat lurus keatas, kebawah, kesamping dengan petahan yaitu ayah, ibu, mertua, paman, bibi, kakak, adik, ipar, anak, menantu, kecuali telah melewati jeda masa 1 tahun jabatan.

---

<sup>2</sup>Handoyo, Politik Dinasti dan Krisis Lingkungan: Praktik Kekuasaan di Provinsi Banten, Indonesia, *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan* Vol. 15 No.2, ( 25 April 2017-4 juli 2018), ( Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim Badan Litbang dan Inovasi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan ), h.115.

## **B. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimana Peraturannya Terhadap Calon Kepala Daerah Yang Memiliki Konflik Kepentingan Dengan Petahana Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015?
2. Bagaimana Kedudukan dan Fungsi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Faktor Penghambat Bagi Calon Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 ?

## **C. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka maksud dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Peraturannya Terhadap Calon Kepala Daerah Yang Memiliki Konflik Kepentingan Dengan Petahana Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.
2. Kedudukan dan Fungsi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Faktor Penghambat Bagi Calon Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.

Tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi penulis, untuk memperluas wawasan atau pengetahuan mengenai pengaturan terhadap larangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memiliki konflik kepentingan dengan petahana;
2. Untuk kalangan akademis, untuk memberikan sumbangan pemikiran atau masukan atau bahkan kepustakaan mengenai pemilihan Gubernur, Bupati, dan walikota Menjadi Undang-undang;
3. Bagi Pemerintah, melalui penulisan hukum ini sebagai bahan masukan dalam rancangan undang-undang mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014.

#### **D. Kerangka Pemikiran**

1. Kerangka Teoritis

Dengan adanya Pasal Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diharapkan mampu mengurangi praktik politik dinasti di Indonesia khususnya di Provinsi Banten.

- a. Teori Perundang-Undangan

Definisi Undang-undang menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ( selanjutnya disebut UU 12/2011 ) adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan

bersama presiden. Definisi Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari system hukum. Oleh karena itu, membahas mengenai politik peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas politik hukum.<sup>3</sup>

b. Teori Petahana

Didalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 9 Tahun 2015, Petahana didefinisikan sebagai gubernur atau wakil gubernur, bupati, atau wakil bupati, dan walikota atau yang sedang menjabat.

c. Teori Kepala daerah

Pengertian Kepala Daerah Gubernur, bupati, atau wali kota. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Sejak tahun 2005, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah

---

<sup>3</sup> Winda Wijayanti, Eksistensi Undang-undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah konstitusi), *jurnal konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, (Maret 2013), Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. h. 183-184

dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.<sup>4</sup>

d. Teori Demokrasi

Konsep demokrasi dipraktikkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari negara yang 1 (satu) dengan negara yang lain. Demokrasi sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal<sup>5</sup>. Menurut Ni'matul Huda, tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan<sup>6</sup>. Sebagaimana telah dibahas di atas. Sekarang, demokrasi dikenal dengan berbagai macam istilah, antara lain<sup>7</sup>: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, dan demokrasi nasional. Dari sekian banyak aliran pemikiran mengenai demokrasi, terdapat 2 (dua) kelompok yang sangat penting, yaitu demokrasi konstitusional dan kelompok demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara ke 2 (dua) kelompok tersebut ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara (*rechtsstaat*) yang tunduk

---

<sup>4</sup>Wikipedia, Kepala Daerah, <https://id.m.wikipedia.org> diakses pada tanggal 3 oktober 2020 pukul 16.43.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 141.

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 259.

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hal. 260.



pada *rule of law*. Sedangkan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencitacitakan bahwa pemerintahan kekuasaannya tidak terbatas (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.

Praktik dinasti mewarnai perpolitikan di Indonesia sehingga demokrasi dalam berpolitik akan ternodai, setiap orang berhak untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah baik ditingkat provinsi maupun Kabupaten atau Kota. Politik dinasti yang mengatasnamakan demokrasi akan tetapi keadilan dan kejujurannya tidak terpenuhi. Tidak ada unsur monopoli oleh golongan partai tertentu dalam pemilihan umum sehingga akan diperoleh calon pemimpin yang kompeten.

## 2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual yang dipergunakan dalam penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

- a. Pengaturan adalah tataan, petunjuk kaidah, ketentuan yang dibuat untuk mengatur.<sup>8</sup>
- b. Larangan adalah perintah atau aturan yang melarang suatu perbuatan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>KBBI, Pengaturan, <http://kbbi.web.atu.html> diakses pada tanggal 3 oktober 2020 pukul 17.05.

<sup>9</sup>KBBI, Larangan, <http://kbbi.web.larang.html> diakses pada tanggal 3 oktober 2020 pukul 17.05.

- c. Calon Kepala Daerah adalah adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik atau perseorangan yang mendaftar atau didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum.
- d. Konflik adalah percekcoakan, perselisihan, dan pertentangan.<sup>10</sup>
- e. Kepentingan adalah golongan masyarakat yang mempunyai kepentingan khusus di dalam negara.<sup>11</sup>
- f. Petahana didefinisikan sebagai gubernur atau wakil gubernur, bupati, atau wakil bupati, dan walikota atau yang sedang menjabat.
- g. Undang-undang atau legislasi adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur ketahanan yang lainnya.<sup>12</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Sifat Penelitian**

Sifat penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif analisis artinya bahwa pembahasan dilakukan dengan cara menyajikan dan menjelaskan data secara lengkap, kemudian terhadap data tersebut dilakukan analisis menggunakan

---

<sup>10</sup>KBBI, Konflik, <http://kbbi.web.konflik.html> diakses pada tanggal 3 oktober 2020 pukul 17.05.

<sup>11</sup>KBBI, Kepentingan, <http://kbbi.web.kepentingan.html> diakses pada tanggal 3 oktober 2020 pukul 17.05.

<sup>12</sup>Wikipedia, Undang-undang, <https://id.m.wikipedia.org> diakses pada taanggal 3 oktober 2020 pukul 17.05.

teori-teori dalam ilmu hukum, peraturan perundang-undangan dan pemikiran penulis.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif, penelitian yang didasarkan pada bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan interpretasi dan sistematisasi antar peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif didukung oleh penelitian hukum empiris untuk memperoleh data primer.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi :

### a. Penelitian Kepustakaan (*Library Ressearch*)

Dalam upaya mendapatkan data sekunder yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, meliputi : undang-undang dan peraturan pemerintah;
- 2) Bahan hukum sekunder, meliputi : buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, hasil seminar dan laporan penelitian;
- 3) Bahan hukum tersier, meliputi : kamus.

### b. Penelitian Lapangan (*Field Ressearch*)

Dalam penelitian lapangan, penulis melakukan wawancara secara langsung dengan mengajukan pertanyaan yang terstruktur kepada pihak-pihak yang mengetahui persoalan yang dibahas.

## 4. Teknik Pengolahan Data

Keseluruhan data dan informasi yang diperoleh dalam rangka penulisan ini diolah secara kualitatif, yaitu pengolahan data secara verbal, artinya mendeskripsikan dengan menggunakan kata-kata sehingga tersusun kalimat yang sistematis, mudah dipahami dan dapat dipertanggungjawabkan.

## **F. Sistematika Penelitian**

Dalam penulisan hukum ini penulis membagi pembahasan dalam lima bab. Adapun sistematika penulisan hukum ini, sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Di dalam Bab ini penulis membagi pembahasan ke dalam 7 (tujuh) pokok yaitu judul, latar belakang masalah, identifikasi masalah, maksud dan tujuan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG UNDANG-UNDANG**

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang pengertian, sejarah, fungsi, asas, dan pembentukan peraturan.

### **BAB III TINJAUAN KEPALA DAERAH, CALON KEPALA DAERAH, KONFLIK KEPENTINGAN, DAN PETAHANA**

Pada bab ini penulis akan menjabarkan suatu pemerintahan daerah, pengertian kepala daerah, konflik kepentingan, dan petahana.

**BAB IV PENGATURAN TERHADAP CALON KEPALA DAERAH YANG MEMILIKI KONFLIK KEPENTINGAN DENGAN PETAHANA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015**

Dalam bab ini penulis melakukan analisis terhadap calon kepala daerah yang memiliki konflik kepentingan dengan petahana berdasarkan undang-undang nomor 8 tahun 2015, kedudukan dan fungsi undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota menjadi undang-undang.

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Setelah melakukan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dalam Bab V yang merupakan penutup dari penulisan hukum ini akan dikemukakan kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi jawaban atas pertanyaan dalam identifikasi masalah dan juga intisari lain dari penulisan hukum ini. Saran berupa pendapat/pemikiran/ide dan ungkapan kepedulian penulis yang diajukan kepada pemerintah serta masyarakat umum.