

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Pemerintahan daerah adalah salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan daerah ini merujuk kepada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi dalam berbagai Provinsi dan kemudian terbagi ke dalam skala lebih khusus lagi yang biasanya disebut dengan daerah Kabupaten atau daerah Kota, serta pemerintah daerah ini sendiri memiliki tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah agar penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuan daerah.¹

Sesuai dengan peraturan dalam Undang-Undang 1945 mengenai peraturan daerah, pemerintah daerah yang menata kegiatan pemerintahan harus menjalankan tugasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan sehingga dalam mewujudkan ketenteraman masyarakat melalui penambahan pelayanan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat, serta peningkatan daya kompetensi masing-masing daerah dengan mencermati prinsip keadilan, demokrasi, pemerataan, keistimewaan, dan ciri suatu daerah dalam tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Sesuai dengan konsep *welfare state*, pemerintah memiliki kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum).³

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam ketentuan Umum Pasal 1 angka 5 menyatakan bahwas urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan

¹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pres, 1991), 14.

² Sri Warjiyati, Implementasi Prinsip-Prinsip *Good governance* Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Di Indonesia, Prosiding Konferensi Nasional Ke-8 Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah, 2018, 6.

³ Solechan, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 2, Nomor 3, Agustus 2019, 542.

Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan rakyat. Dari hal ini dapat diketahui bahwa Pemerintahan daerah memiliki peran yang sangat penting dalam pembinaan dan pengawasan di daerahnya.⁴

Politik memberikan dampak yang sangat besar dalam langkah kehidupan suatu bangsa dan negara.⁵ Dan budaya politik Indonesia memiliki karakteristik yang unik dan menarik, yakni dikenalnya bentuk dinasti politik yang sampai saat ini marak terjadi di Indonesia. Secara harfiah dinasti politik memang dipahami sebagai strategi politik yang dilakukan demi menjaga kekuasaan tetap berada di tangan sanak keluarga atau kerabat terdekat sehingga akan memberikan efek kekekalan kekuasaan. Dan terdapat dua hal gejala yang mendasari terbentuknya dinasti politik. Pertama, macetnya kaderisasi partai politik dalam menjaring calon kepala daerah yang memiliki integritas dan kualitas yang tinggi, sehingga menimbulkan ajaran politik yang terjadi demi kepentingan individu dengan mendorong golongan sanak keluarga kepala daerah untuk menduduki jabatan publik di pemerintahan. Kedua, masyarakat yang menjaga kondisi status quo di daerahnya dan menginginkan kepala daerah tetap berkuasa dengan mendorong kalangan keluarga atau kerabat dekat kepala daerah menggantikan petahana.⁶

Dinasti politik dalam implementasinya adalah pelaksanaan politik yang berbasis kekeluargaan, oleh karena itu dalam praktik dinasti politik ditemukan adanya pemberian posisi strategis dalam pemerintahan secara estafet kepada keluarga atau kerabat terdekat demi mendirikan suatu 'kerajaan' politik di dalam pemerintahan tersebut. Di Indonesia peran dinasti politik ditandai dengan keterlibatan suami, istri, anak, atau kerabat lainnya

⁴ M. Rendi Aridhayandi, Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (*Good governance*) Dibidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografi, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 48, Nomor 4, Oktober-Desember 2018, 884.

⁵ Djoni Gunanto, Tinjauan Kritis Dinasti politik Di Indonesia, *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 8, Nomor 2, 2020, 177-91.

⁶ Winda Roselina Effendi, Dinasti Politik Dalam Pemerintahan Lokal Studi Kasus Dinasti Kota Banten, *Jurnal Trias Politika*, Vol. 2, Nomor 2, 233-247.

dari petahana dalam pemilihan kepala daerah, pemilihan legislatif, hingga menduduki jabatan-jabatan strategis lainnya.⁷

Bagi negara demokrasi, dinasti politik dikhawatirkan dapat menimbulkan adanya bentuk ketidaksetaraan dalam perputaran kekuasaan politik, dimana hal itu adalah bentuk cerminan ketidaksempurnaan dalam representasi demokrasi dalam politik, yang disebut kekuasaan melahirkan kekuatan dan dapat pula menjadi penghambat partisipasi masyarakat karena status hak sosial yang berbeda dengan para elit pemangku kekuasaan. Karena seharusnya negara demokrasi memberikan peluang sebesar dan seluas mungkin kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam kontes politik baik nasional ataupun daerah.⁸

Dinasti politik memberikan banyak dampak negatif terhadap perkembangan pendemokrasian yang ada di Indonesia, seperti lemahnya prinsip *check and balances*, konstruksi politik yang didirikan oleh dinasti semakin kuat, dan dinasti politik juga menutup jalan rekrutmen bagi orang-orang baru yang *circle*-nya berada di luar anggota dinasti.⁹ Sehingga menimbulkan penilaian negatif kepada dinasti politik yang faktanya tidak terlepas dari berbagai kasus di pemerintahan, seperti kasus korupsi atau nepotisme yang sangat marak terjadi di berbagai tingkat pemerintahan karena kuatnya kekuasaan dinasti politik dan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Namun ditemukan pula sisi positif yang dapat diambil pada fenomena dinasti politik yaitu, calon yang maju pada pemilihan kepala daerah sudah dikenal oleh masyarakat karena telah mempunyai bekal politik dan kisah politik yang panjang dalam keluarganya, sehingga akan menjadi lebih unggul dari calon lainnya.¹⁰

⁷ Paisal Akbar dan Eko Priyo Purnomo, Model Dinasti Politik Di Kota Bontang, *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 4, Nomor 2, Oktober 2019, 145-156.

⁸ Djoni Gunanto, *Ibid*, 177-91.

⁹ Alim Bathoro, Perangkap Dinasti Politik dalam Konsolidasi Demokrasi, *Jurnal FISIP UMRAH*, Vol. 2, Nomor 2, 115-125.

¹⁰ Pahrudin, Dinasti Politik Pemerintah Desa Di Kabupaten Polewali Mandar, *Jurnal Arajang*, Vol. 1, Nomor 1, 2018, 36-44.

Berbagai jurnal karya ilmiah yang membahas tentang dinasti politik menunjukan bahwa jika memiliki hubungan kekerabatan dengan petahana maka akan memberikan jalan mulus atau cepat bagi seseorang untuk dicalonkan oleh partai politik, sehingga membuktikan bahwa ada masalah pada proses rekrutmen politik dalam pencalonan kepala daerah yang dilakukan oleh sebuah partai politik karena lebih mendahulukan anggota kelompok dinasti atau elit yang berkuasa yang di daerah tersebut.¹¹

Dalam konsep demokrasi dan hak asasi dinasti politik yang terjadi di berbagai daerah menimbulkan pro kontra, ada yang setuju dan ada yang tidak setuju. Dinasti politik diartikan sebagai pisau bermata dua. Karena pada satu sisi dinasti politik dapat dikatakan merampas hak orang lain karena menggunakan cara-cara yang tidak benar dan melanggar prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, sedangkan disisi lain pelarangan terhadap seseorang yang memiliki hak untuk dipilih akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah kebetulan merupakan bagian dari dinasti politik juga melanggar hak politik seseorang sehingga bertentangan dengan asas demokrasi.

Selain itu pro dan kontra timbul karena pemaknaan pada demokrasi yang dimaknai dalam dua pemahaman yang saling bertentangan, yaitu dinasti politik tidak bertentangan dengan demokrasi tetapi di sisi lain hal itu kerap melanggar prinsip demokrasi dan hak asasi. Di suatu sisi dinasti politik bukan menjadi sistem yang tepat untuk diterapkan di negara demokratis, dinasti politik lebih tepat di negara dengan sistem pemerintahan monarki yang memilih pemimpin berdasarkan garis keturunan. Dinasti politik dianggap salah, karena berpotensi kuat untuk menyuburkan budaya koruptif.¹²

Macetnya kaderisasi partai politik dalam menjaring calon kepala daerah yang berkualitas dan konteks masyarakat yang menjaga adanya kondisi status quo di daerahnya yang menginginkan kepala daerah untuk berkuasa

¹¹ Fitriyah, Partai Politik, Rekrutmen Politik dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), *POLITIKA: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 11, Nomor 1, April 2020, 2.

¹² Antaranews, <https://www.antaranews.com/berita/1221951/pro-kontra-politik-dinasti#mobile-src>, di akses pada 29 Mei 2022, 17. 26 WIB.

dengan cara mendorong kalangan keluarga atau orang yang memiliki kedekatan dengan kepala daerah menggantikan petahanan. Kedua gejala ini turut menimbulkan adanya sikap pro dan kontra dalam pemahaman dinasti politik tersebut. Sikap pro dan kontra kemudian berkembang menjadi perdebatan diskursus dalam revisi RUU Pilkada. Di satu sisi, ada pihak menginginkan pembatasan dinasti politik dengan cara membatasi sanak saudara kepala daerah untuk maju dalam pemilihan kepala daerah, sementara yang lain mengusulkan dinasti politik tak perlu dilarang, hanya saja sistem kaderisasi partai politik di daerah yang perlu dibenahi. Adanya sikap pro dan kontra terhadap kemunculan dinasti politik tersebut sangatlah erat kaitannya dengan budaya politik yang berkembang di masyarakat. budaya politik sendiri berkaitan dengan prefensi kekuasaan yang dibangun baik dari segi penerimaan publik maupun pembangunan rezim.¹³

Tahun 2015 lalu dinasti politik atau politik melalui pewarisan dalam pemilihan kepala daerah telah mempunyai satu regulasi, yakni dalam norma Pasal 7 huruf (r) Undang-Undang Pilkada Nomor 8 Tahun 2015, norma ini berbunyi “Warga Negara Indonesia yang dapat menjadi Calon Gubernur dan Calon wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Wakil Walikota adalah memenuhi persyaratan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana”.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bukanlah regulasi pertama yang memberikan pembatasan bagi petahana karena sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga mengatur pembatasan bagi petahana yakni dengan adanya salah satu syarat untuk dapat mengajukan diri sebagai calon dalam pemilihan kepala daerah harus mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih meduduki jabatannya. Hanya saja ketentuan ini akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 17/PUU-

¹³ Winda Roselina Effendi, Dinasti Politik Dalam Pemerintahan Lokal Studi Kasus Dinasti Kota Banten, *Jurnal Trias Politika*, Vol. 2, No. 2, Oktober (2018), h. 234.

VI/2008 karena Mahkamah Konstitusi menilai bahwa ketentuan Pasal tersebut bertentangan dengan konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum atas masa jabatan kepala daerah sekaligus juga menimbulkan terjadinya pelanggaran yang tidak sama antar sesama pejabat negara. Pembatasan terhadap petahana kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dapat dijumpai dalam Pasal 51 Ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹⁴

Kabupaten Probolinggo saat ini dipimpin oleh Bupati Puput Tantrianna Sari, pada periode ini adalah periode kedua Ibu Bupati Puput Tantrianna Sari memimpin Kabupaten Probolinggo. Ibu Bupati terpilih dalam Pilkada Tahun 2014 dan kembali terpilih dalam Pilkada Tahun 2018. Ibu Bupati Tantrianna Sari adalah istri dari mantan Bupati Probolinggo pada periode sebelumnya, Bapak Hasan Aminuddin yang pada masanya memimpin Kabupaten Probolinggo selama dua periode yaitu pada periode Tahun 2003-2008 dan periode 2008-2013.

Walau Hasan Aminuddin sudah tidak menjabat sebagai Bupati Probolinggo, dan saat ini telah menduduki kursi anggota DPR RI masih kerap muncul dalam berbagai kegiatan Pemerintah Kabupaten Probolinggo. Kegiatan ini sangat memberi keuntungan politik terhadap pengembangan dan peningkatan popularitas Hasan Aminuddin di Kabupaten Probolinggo.¹⁵

Seiring dengan pamor mantan bupati Hasan Aminuddin dan Bupati Puput Tantrianna Sari, pada periode pilkada selanjutnya Tahun 2024 tersebar isu bahwasanya anak dari Hasan Aminuddin akan maju sebagai calon bupati Probolinggo 2024. Dua partai politik sudah menyatakan sikap untuk siap mengukung Zulmi Noer Hasani atau anak dari Bupati Kabupaten Probolinggo sebagai calon bupati Tahun 2024.¹⁶

¹⁴ Putusan MK Nomor 33/PUU-XII/2015, 56-57.

¹⁵ <https://www.rekamjejak.net/database/read/20/hasan-aminuddin.html>, di akses pada 10 Juli 2021, 09.53 WIB.

¹⁶ <https://kraksaan-online.id/politik/dua-parpol-siap-usung-zulmi-sebagai-calon-bupati-2024/>, di akses pada 10 Juli 2021, 09.59 WIB.

Sampai saat ini keluarga Hasan Aminuddin sudah memimpin Kabupaten Probolinggo kurang lebih selama 20 Tahun, dan akan terus berlanjut jika anaknya maju pada pilkada Tahun 2024 nanti. Memiliki kemampuan untuk memanfaatkan peluang demokrasi dalam pemilihan kepala daerah telah menjadi bukti bahwa pemilihan kepala daerah akan sangat ramah dan menguntungkan pejabat yang mempunyai koneksi dan kekuasaan di daerah tersebut. Dengan jabatan yang dimiliki petahana akan membangun strategi demi memberikan kursi jabatan pemerintahan kepada keluarganya. dan jika strategi ini berhasil maka kepala daerah akan memiliki kekuasaan dan akan terus memiliki keinginan untuk mempertahankan kekuasaan keluarga dalam pengelolaan pemerintahan di daerah tersebut.¹⁷

Praktik semacam ini khususnya di Kabupaten Probolinggo yang jaringannya yang telah dibangun selama puluhan Tahun harus segera diberhentikan, bukan hanya karena bertentangan dengan esensi semangat demokrasi, namun praktik dinasti politik ini kemungkinan besar akan menutup peluang orang lain atau masyarakat non keluarga petahan untuk menjadi pemimpin. Walau pada awalnya praktik dinasti politik tidak melanggar aturan berdemokrasi, tapi pada praktiknya di daerah dinasti politik menahan gerakan sosial masyarakat yang ada, karena luasnya kekuasaan yang ada hanya diperuntukan untuk golongan masyarakat yang dekat dengan petahana.¹⁸ tidak hanya memberikan dampak dalam penyelenggaraan politik di daerah tapi juga memberikan dampak yang sangat signifikan dalam penyelenggaraan pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Pada tanggal 30 Agustus 2021 lalu KPK melakukan operasi tangkapan di Kabupaten Probolinggo, dan menetapkan Ibu Bupati Probolinggo beserta suami yang merupakan anggota DPR RI, serta 20 tersangka lainnya dalam kasus jual beli jabatan kepala desa di Kabupaten Probolinggo. Dimana dalam kasus ini setiap ASN yang hendak menjabat untuk mengisi jabatan

¹⁷ Muhtar Haboddin, Politik Keluarga Dalam Pilkada Serentak, *Jurnal Transformative*, Vol. 3, Nomor 2, September 2017, 2.

¹⁸ Winda Roselina Effendi, *Ibid*, 233-247

kepala desa dipungut upeti sebesar 20 juta rupiah dan setoran tanah kas desa dengan tarif 5 juta perhektare.¹⁹

Terkait dengan penangkapan tersebut Menteri Keuangan Sri Mulyani turut angkat bicara, beliau memaparkan bahwa indikator kesejahteraan Probolinggo masih buruk, termasuk angka kemiskinan yang tinggi ditengah besarnya anggaran belanja yang diterima Kabupaten Probolinggo. Transfer keuangan dari APBN ke Kabupaten Probolinggo dalam sepuluh Tahun terakhir telah mencapai Rp 15,2 triliun, dan pada Tahun ini mencapai Rp. 1,8 triliun, naik hampir dua kali lipat dari anggaran pada Tahun 2012 yang berada di angka Rp 959 miliar. Setiap desa menerima 1.32 miliar pada Tahun ini. Dilihar dari besarnya anggaran yang keluar pemerintah belum sesuai dengan output yang dihasilkan. Tingkat kemiskinan di Kabupaten Probolinggo masih tinggi walaku berhasil turun dari 20,98% pada 2019 menjadi 18,61% pada Maret Tahun lalu. Tingkat kemiskinan di Probolinggo juga lebih tinggi dari presentase nasional 9,78%, demikian pula jika dibandingkan dengan presentase penduduk miskin di Provinsi Jawa Timur 11,09% pada. Selain itu indeks pembangunan manusia (IPM) Kabupaten Probolinggo masih jauh dari angka nasional yang mencapai 71,94 meski naik pada Tahun lalu dari 64,12 pada 2015 menjadi 66,07. Di sisi lain ada juga tingkat pengangguran terbuka (TPT) yang pada Tahun ini naik dari 2,89% pada Tahun 2015 menjadi 4,86% Tahun ini. Tidak hanya itu, dua Tahun terakhir Kabupaten Probolinggo mengalami kenaikan angka anak kurang gizi dari 21,99% pada Tahun 2015 menjadi 34,04% pada Tahun 2019. Dari indikator ketersediaan infrastruktur layak, ketersediaan sanitasi bagi masyarakat Probolinggo juga jauh di bawah rata-rata nasional. Presentase rumah tangga memiliki akses sanitasi layak Tahun lalu 59,76%, dibawah nasional 79,53%.²⁰ Dari penjelasan ini dapat dimengerti bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat Kabupaten Probolinggo masih jauh dari kata sejahtera.

¹⁹ <https://news.detik.com/berita/d-5709927/17-tersangka-penyuap-bupati-probolinggo-ditahan-kpk>, diakses pada 08 Oktober 2021, 11.30 WIB.

²⁰ <https://katadata.co.id/agustiyanti/finansial/613598d79973d/sri-mulyani-kritik-korupsi-bupati-probolinggo-beberkan-efek-buruknya>, diakses pada 08 Oktober 2021, 11.48 WIB.

Sudah menjadi rahasia umum bahwasanya masyarakat Probolinggo menginginkan adanya perubahan dan reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang dapat menggapai cita-cita masyarakat yaitu kesejahteraan. Dinasti politik yang terjadi di Kabupaten Probolinggo menjadi praktik yang dimata masyarakat merupakan praktik penyelenggaraan yang kurang baik karena berbagai implikasi yang ditimbulkan, jika penyelenggaraan yang dilakukan merupakan penyelenggaraan yang baik dan sesuai dengan koridor maka tidak akan ditemukan masyarakat yang kurang puas dengan sistem pemerintahan yang ada di Kabupaten Probolinggo.

Dalam pandangan masyarakat Probolinggo Hasan merupakan politikus biasa yang tumbuh dan bermetamorfosis menjadi raja kecil yang kuat. Dia mampu membangun dinasti politik yang kukuh di Probolinggo dengan menguasai jejaring kultural dan struktural. Sehingga dengan kekuasaan tersebut dia mampu menggerakkan birokrasi, mengintervensi kebijakan politik, dan memproteksi kritik dari luar. Sehingga dia mampu menempatkan istri keduanya sebagai Bupati Probolinggo dua periode, dan dia sendiri melenggang mulus terpilih sebagai anggota DPRD RI periode dari 2014-2019 dan periode 2019-2024.

Selain itu Hasan dengan sangat mudah menempatkan orang-orang dibawah kekuasaannya di lingkungan birokrasi pemerintahan dan bisa menentukan pejabat sementara kepala desa di hampir semua kecamatan. Sehingga sampai saat ini ditemukan bahwa Hasan terbukti melakukan jual beli jabatan melalui istri dan kroni-kroninya. Dan oleh masyarakat Probolinggo, Hasan sering disebut sebagai *the real* Bupati. Karena banyak keputusan penting Bupati Tantriana yang dibuat dan dikendalikan oleh Hasan.

Dinasti politik adalah sebuah wujud patrimonial karena adanya ikatan yang kuat dalam kekerabatan yang menjadi komponen utama dalam regenerasi politik dibandingkan melihat kemampuan ataupun prestasi yang dimiliki oleh calon kepala daerah sehingga hal ini tidak sejalan dengan prinsip *good governance* serta perlunya memperhatikan dampak yang

diberikan oleh sebuah praktik dinasti politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dan dengan menggunakan pembahasan prinsip *good governance*, dapat ditemukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dari beberapa kewajiban yang disebutkan dalam Pasal 5 terdapat larangan bagi penyelenggara negara yakni larangan untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme saat melaksanakan tugas-tugasnya. Oleh karena itu, seluruh penyelenggara negara baik pusat maupun daerah harus menerapkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme ini dalam melaksanakan pemerintahan dan apabila regulasi ini dijalankan dengan sungguh-sungguh maka tradisi dinasti politik akan memberikan dampak yang positif dan baik dalam kehidupan masyarakat daerah serta dapat mencapai sebuah kesejahteraan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ada. Karena Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 bermakna sebagai regulasi yang menginginkan terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik dan bersih.

Dari uraian latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian secara mendalam mengenai dinasti politik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang secara lengkapnya penelitian ini berjudul “IMPLIKASI HUKUM DINASTI POLITIK DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI KABUPATEN PROBOLINGGO DIHUBUNGAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi dinasti politik dalam praktik dinasti politik di penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Probolinggo?
2. Bagaimana tindak lanjut yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo dalam menyikapi implikasi yang ditimbulkan oleh dinasti politik?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian disini dirumuskan sebagai bentuk capaian yang ingin dituju dalam penelitian serta menjadi alur langkah penelitian ini agar tidak keluar dari sistem yang sudah diatur demi mencapai tujuan dari penelitian ini.²¹

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dalam penulisan proposal ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis implikasi dinasti politik dalam praktik dinasti politik di penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Probolinggo.
2. Untuk menganalisis tindak lanjut yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo dalam menyikapi implikasi hukum yang ditimbulkan dinasti politik.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan pengetahuan serta dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan khazanah ilmu hukum di bidang pemerintahan dan politik

²¹Haris Herdiansyah, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta Selatan: Salemba Humanika, 2010), 89.

sehingga dapat digunakan sebagai salah satu pasokan sumbangsih pemikiran bagi para akademisi maupun penyelenggara pemerintahan. Uraian deskripsi yang diutarakan dalam penelitian ini diharapkan mampu menjadi penyeimbang dan pembanding dalam mengkaji dan menilai bagaimana mengatasi implikasi hukum yang dihasilkan oleh praktik dinasti politik yang marak terjadi di Indonesia.

2. Secara Praktis

Kegunaan penelitian secara praktis adalah manfaat yang dihasilkan oleh penelitian yang dapat digunakan secara nyata dalam kehidupan sehari-hari.

a. Bagi Pemerintah Daerah

Dari hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai rujukan atau bahan referensi dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan sehingga seluruh elemen penyelenggara pemerintahan melaksanakan tugasnya sesuai dengan amanat Undang-Undang dan tidak mencederai kepercayaan masyarakat.

b. Bagi DPR

Dari hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pemangku kekuasaan legislatif untuk memikirkan kembali kebutuhan masyarakat terhadap kebijakan yang mengatur tentang dinasti politik sehingga politik hukum yang ada dapat menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

c. Bagi Partai Politik

Dari hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat dijadikan bahan rujukan dan pertimbangan partai-partai politik agar dapat memberikan kesempatan yang sama terhadap seluruh kader partai politik sehingga tidak melanggengkan praktik dinasti politik yang cenderung akan menghasilkan kekuasaan yang absolut dan tidak

memungkiri akan menyalahgunakan kewenangannya karena kekuasaan tersebut.

d. Bagi Masyarakat

Dari hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi dan pertimbangan bagi masyarakat luas dalam menentukan sosok pemimpin daerahnya sehingga masyarakat tidak turut serta memberikan peluang terlaksananya dinasti politik di daerah yang ternyata memberikan dampak negatif lebih kuat daripada dampak positifnya.

E. Kerangka Pemikiran

Menganalisis permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian membutuhkan teori dalam praktiknya, dan pada penelitian ini akan didasari oleh teori yang berjenjang. Teori yang digunakan adalah teori Kesejahteraan sebagai teori utama (*grand theory*), teori otonomi daerah sebagai teori madya (*middle theory*), teori *good governance* dan teori konflik kepentingan sebagai teori terapan (*applied theory*).

1. Teori Negara Kesejahteraan

Konsep negara kesejahteraan mulai berkembang seiring berkembangnya filsafat yang bertitik tolak pada pemikiran spekulatif karena munculnya praktik kenegaraan dalam pengalaman berbagai bangsa di dunia. Bahkan ketika pada abad ke-19 muncul sebuah pandangan tentang pembatasan fungsi negara yang harus dilakukan secara minimal, hal tersebut harus dilakukan tidak lain karena agar menjaga rakyat dari kesewenangan raja sehingga muncul sebuah istilah *the least government is the best government*²² Konsep negara kesejahteraan dapat diartikan sebagai suatu sistem di mana pemerintah memberikan pelayanan kepada warga nya pelayanan tersebut dapat berupa pelayanan sosial, secara cuma-

²²Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar ilmu Politik* (JAKARTA: Gramedia Pustaka, 2001), 59.

cuma.²³ Berdasarkan hal di atas terdapat tiga konsep pemahaman negara kesejahteraan berdasarkan pendapat para tokoh diantaranya adalah sebagai berikut:²⁴

1. Ramesh Mishra, Lawrence M. Friedman dan M. Boekman mendefinisikan *welfare state* merupakan sebuah bentuk tanggungjawab serta kewajib yang diemban oleh negara meliputi pemenuhan pelayanan sosial, kebutuhan dasar hidup serta intervensi ekonomi pasar.
2. Menurut Ross Cranston *welfare state* lebih kepada menitik beratkan tanggungjawab negara pada pemenuhan *basic need* serta pelayanan dalam bidang sosial.
3. Wilhelm Aubert berpendapat bahwa *welfare state* hanya sebagai kewajiban negara dalam pemenuhan hak warganya terkait *basic need*. Kewajiban negara itu akan muncul jika warga negara melakukan tuntutan kepada negara

Negara kesejahteraan merupakan model ideal dalam pembentukan negara yang berfokus pada peningkatan kesejahteraan warganya melalui peran yang penting serta memberikan pelayanan sosial secara menyeluruh kepada warganya. Konsep negara kesejahteraan ini memiliki tujuan yang sangat mulia yakni mengurangi penderitaan warga masyarakat dalam bentuk kemiskinan, kesehatan, ketenagakerjaan dan sebagainya. Sehingga kebijakan publik yang dikeluarkan oleh negara yang bersifat pelayanan, perlindungan dan pencegahan terjadinya masalah-masalah sosial.²⁵

Pokok negara kesejahteraan yaitu terjaminnya kesejahteraan rakyat oleh negara. Menurut Jurgen Habermas, negara modern memiliki

²³Djauhari, "Kajian Welfare State Dalam Perspektif Barat dan Islam," *Jurnal Hukum* XVI, Nomor 1 (2016): 29.

²⁴Djauhari, 31.

²⁵V. Hadiyono, "Indonesia dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya," *Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan* 1, Nomor 1 (2020): 27.

kewajibann untuk memberikan jaminan kesejahteraan bagi rakyatnya. Jaminan kesejahteraan diwujudkan dalam perlindungan atas *the risk of unemployment, accident, illness, old age, and death of the breadwinner must be covered largely through welfare provisions of the state.*²⁶ Beberapa hal penting tentang peran negara kesejahteraan diantaranya yaitu:

1. Kesejahteraan masyarakat tidak hanya bersumber dari negara. Sumber kesejahteraan negara dapat berasal dari gaji atau pemasukan di mana warga negara melakukan aktivitas kerja, kemudian berasal dari tabungan atau penyisihan uang hasil kerja, selain itu, juga dapat berasal dari donasi warga yang memiliki tingkat ekonomi lebih mampu dan yang terakhir yakni melalui negara dengan pemberian uang oleh negara.
2. Cara penyampaian (*model of delivery*) sumber daya kesejahteraan yang beragam. Penyampaian kesejahteraan tersebut diantaranya dapat dilakukan dengan memberikan pelayanan secara gratis seperti layanan sosial secara cuma-cuma

Menuru Esping Anderson, prinsip utama dalam negara kesejahteraan terdiri atas empat hal yaitu:

1. Pengakuan hak sosial terhadap warga negara (*social citizenship*).
2. Menyeluruhnya demokrasi (*full democracy*).
3. Hak untuk mendapatkan pendidikan.
4. Relasi sistem sosial ekonomi berbasis industri modern.

Dengan demikian pada hakikatnya negara kesejahteraan dapat diwujudkan untuk agar terjadinya rasa aman, ketenteraman dan kesejahteraan, sehingga jauh dari kesengsaraan. Alasan tersebut merupakan tujuan manusia agar mengupayakan beragam cara untuk mencapai kesejahteraan. Sehingga jika dalam konstitusi menjamin

²⁶Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State Sociological Introduction* (California: Stanford University, 1992), 92.

kesejahteraan warganya, maka negara harus mewujudkan kewajiban tersebut.

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut negara hukum yang mengadopsi *welfare state* hal tersebut secara implisit dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, di mana negara memiliki andil serta tanggung jawab yang cukup besar dalam memajukan kesejahteraan warganya serta mewujudkan keadilan sosial. Negara kesejahteraan yang dianut Indonesia adalah negara kesejahteraan partisipatif (*participatory welfare state*), yang menekankan negara harus turut serta ambil bagian dalam penanganan penyelenggaraan sosial (*social security*) meskipun dalam menjalankannya tetap membutuhkan partisipasi masyarakat untuk membantu.

2. Teori Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari Bahasa Yunani, yakni *antos* dan *nomos*. *Antos* bermakna sendiri dan *nomos* memiliki makna Undang-Undang. Otonomi memiliki arti membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun dalam perkembangannya selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat peraturan daerah) konsep otonomi daerah juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).²⁷ Dengan demikian otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan apa yang telah dituangkan dalam peraturan sendiri serta sesuai dengan aspirasi masyarakat. menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

²⁷ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 409-410.

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁸

Otonomi daerah adalah bentuk dari perwujudan kehidupan demokrasi dalam konteks penyelenggaraan negara kesatuan (*eenheidstaat*). Otonomi daerah adalah wadah dari kehidupan berdemokrasi. Berdasarkan otonomi daerah yang dibangun dalam sistem pemerintahan desentralisasi dan melalui wakil rakyat (DPRD) masyarakat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan. Rakyat turut mengatur rumah tangga mereka sendiri dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.²⁹

Secara prinsipiell otonomi daerah mencakup dua hal, yakni hak wewenang untuk memamanajemeni daerah dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memamanajemeni daerahnya. Dengan adanya otonomi diharapkan dapat menjadikan daerah lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain dan disertai dengan pertanggungjawaban publik serta kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁰

3. Teori *Good governance*

Governance dimaknai sebagai mekanisme, praktik, dan tata cara pemerintahan serta warga negara dalam mengatur sumber daya serta digunakan untuk menyelesaikan masalah-masaah publik. Governance memberikan definisi baru terhadap negara dan definisi baru terhadap peran

²⁸ Utang Rosidin, *Otonomi Dearah Dan Desentralisasi*, (Bandung: PUSTAKA SETIA, 2015), 75.

²⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), 411.

³⁰ Utang Rosidin, *Otonomi Dearah Dan Desentralisasi*, (Bandung: PUSTAKA SETIA, 2015), 76.

masyarakat, dengan adanya tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk memantau akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah.³¹

Good governance adalah penyelenggaraan mekanisme pembangunan yang kuat dan bertanggungjawab dan seiring dengan prinsip demokrasi, menjalankan pemerintahan dengan menciptakan *legal and political frame work*, dan melakukan pencegahan terhadap kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga menjadi pemerintah yang bersih, baik, dan transparan.

Ciri-ciri *good governance* seperti yang disebutkan dalam dokumen kebijakan united nation development (UNDP) adalah sebagai berikut:

- a. Menempatkan masyarakat dalam seluruh kegiatan penyelenggaraan pemerintah, adanya transparansi dan bertanggung jawab, efektif, dan adil.
- b. Menjamin supremasi hukum.
- c. Menjamin prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi kepada kesepakatan bersama masyarakat.
- d. Memperhatikan kepentingan masyarakat kecil dan lemah dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan alokasi sumber daya pembangunan.³²

Good governance saat ini telah menjadi komponen penting dan serius dalam wacana pembaharuan pandangan birokrasi dan pembangunan negara kedepannya, karena penerapan prinsip *good governance* adalah untuk memberikan metode dan pedoman yang digunakan dalam menjamin keseimbangan dalam sebuah negara antara pemerintah dengan warga negaranya. Hasil kajian yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyatakan bahwasanya ada

³¹ Sumarto Hetifa Sj, *Inovasi, Partisipasi dan Good governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), 1-2.

³² *Ibid*, 3.

sembilan aspek mendasar dalam mewujudkan *good governance*, yakni sebagai berikut:

- a. Partisipasi
- b. Penegakan hukum
- c. Transparansi
- d. Responsif
- e. Konsensus
- f. Kesetaraan dan keadilan
- g. Efektifitas dan efisien
- h. Akuntabilitas
- i. Visi strategi

Pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwasanya “setiap keputusan dan/atau tindakan wajib berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan Azas Umum Pelayan Publik (AUPB)” . azas umum pelayan publik yang dimaksudkan dalam Pasal tersebut kemudian diperjelas dengan Pasal 10 ayat 1, yani:

- a. Kepastian hukum
 - b. Kemanfaatan
 - c. Ketidakberpihakan
 - d. Kecermatan
 - e. Tidak menyalah gunakan wewenang
 - f. ³³Keterbukaan
 - g. Kepentingan umum
 - h. Pelayanan yang baik
4. Teori Konflik Kepentingan

Konflik kepentingan adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki

³³ KPK, Buku Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara, 2-5.

kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya. Sumber dari konflik kepentingan tidak hanya melalui faktor hubungan afiliasi penyelenggara negara dengan pihak tertentu, baik itu merupakan hubungan darah, hubungan perkawinan maupun hubungan pertemanan, yang dapat mempengaruhi keputusannya. Tapi juga bersumber dari faktor lain, yakni perangkapan jabatan, gratifikasi, kelemahan sistem organisasi, dan kepentingan pribadi (*vested interest*).

F. Hasil Penelitian Terdahulu

Penelitian ini mengangkat isu tentang dinasti politik yang ditinjau dan dikaji melalui hukum tata negara. Berdasarkan hasil eksplorasi peneliti ditemukan beberapa penelitian yang relevan dengan penelitian ini, diantaranya:

1. Ikhwanul Muslim, Tesis Pasca Sarjana Ilmu Hukum UIN Sunan Gunung Djati, Bandung Tahun 2017 dengan Judul “TINJAUAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 33/PUU-XIII/2015 DALAM PERWUJUDAN INDONESIA SEBAGAI NEGARA DEMOKRATIS ATAS PENCALONAN KEPALA DAERAH”.

Penelitian ini lebih memfokuskan kepada dinasti politik yang menjadi sebuah anti tesa dari konsep demokrasi yang digunakan oleh bangsa Indonesia sejak pasca reformasi dan ditinjau melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU/XII/2015. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Mahkamah Konstitusi telah melaksanakan perannya dalam menjaga nilai-nilai demokrasi di Indonesia, namun di sisi lain putusan ini juga berdampak pada nilai-nilai demokrasi yang akan terancam dari lahirnya dinasti politik. Persamaan dengan penelitian ini adalah keduanya sama sama membahas tentang efek dinasti politik dalam pelaksanaan pemerintahan, namun pada penelitian penulisan akan lebih memfokuskan pembahasan kepada dinasti politik yang terjadi di Kabupaten Probolinggo jika ditinjau

dari segi penerapan prinsip *good governance* dan kesejahteraan yang ada dalam pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo yang dihubungkan dengan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

2. Winda Roselina Effendi, Jurnal Trias Politika, Vol. 2, Nomor 2 Oktober 2018 dengan judul “DINASTI POLITIK DALAM PEMERINTAHAN LOKAL STUDI KASUS DINASTI KOTA BANTEN”.

Penelitian ini lebih memfokuskan pada dampak dinasti politik pada Kota Banten. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa kehadiran dinasti politik dalam konteks otonomi daerah akan memberikan dampak masalah kepemimpinan lokal, masalah utama yang ditemukan adalah bentuk stagnasi kepemimpinan dan minimnya partisipasi publik karena segala hal yang berhubungan dengan pemerintahan sudah dikuasai oleh kalangan penguasa atau kalangan elit. Persamaannya dengan penelitian yang akan dikaji oleh penulis adalah keduanya sama sama membahas tentang dinasti politik yang ada di suatu daerah, namun pada penelitian penulis akan lebih memfokuskan pembahasan kepada dinasti politik di Kabupaten Probolinggo yang ditinjau dari segi penerapan prinsip *good governance* dan kesejahteraan yang ada dalam pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo yang dihubungkan dengan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

3. Wimmy Halim dan Andy Ilman Hakim, Jurnal Politik Profetik Nomor 2 Vol 8 Desember 2020 dengan judul “DINASTI POLITIK: BASIS POLITIK DAN KEPUASAN PUBLIK”.

Penelitian ini lebih memfokuskan pada pembahasan kepuasan publik terhadap dinasti politik dengan studi kasus di Kabupaten Kediri. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa praktik dinasti politik yang ada di Kabupaten Kediri tidak seluruhnya menggambarkan kerja pejabat pemerintahan yang memberikan pandangan negatif dari masyarakat setempat , karena pada faktanya di Kabupaten Kediri walau merupakan

Kabupaten dengan bentuk dinasti politik masyarakat Kediri menunjukkan makna kepuasan yang cukup tinggi terhadap kinerja birokrasi di bidang kesehatan, pendidikan, dan ekonomi.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama membahas mengenai dinasti politik yang terjadi di pemerintahan dan perbedaannya penelitian tersebut lebih memfokuskan pembahasan dalam kepuasan publik terhadap pemerintah pelaku dinasti politik di Kabupaten Kediri, sedangkan penelitian yang akan dilakukan penulis akan membahas tentang dinasti politik yang terjadi di Kabupaten Probolinggo jika ditinjau dari segi penerapan prinsip *good governance* dan kesejahteraan yang ada dalam pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo yang dihubungkan dengan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

4. Faisal dan Muhammad Anwar Tanjung, Jurnal Ius Constituendum Vol. 6, Nomor 2 April 2021 dengan judul “POTRET KEADILAN DALAM DINASTI POLITIK PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA”.

Penelitian ini terfokuskan pada latar belakang dan potret keadilan dinasti politik pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa negara hukum memberikan jaminan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, dan termasuk di dalamnya hak setiap warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.. penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis sama-sama membahas tentang dinasti politik, namun penelitian penulis akan lebih fokus kepada pembahasan mengenai dinasti politik yang dikaji dari segi penerapan prinsip *good governance* dan kesejahteraan yang ada dalam pemerintah daerah Kabupaten Probolinggo yang dihubungkan dengan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Beberapa penelitian di atas adalah penelitian-penelitian yang relevan dengan objek yang akan dikaji dalam penelitian ini. Dan dalam beberapa hal pembahasan yang terdapat dalam isi penelitian tersebut dapat menjadi bentuk perbandingan dan rujukan untuk penelitian ini, studi terdahulu merupakan salah satu komponen yang sangat berguna guna untuk menjadi pelengkap data-data yang dibutuhkan dalam penelitian yang akan dikaji oleh penulis yang berjudul “Implikasi Hukum Dinasti Politik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Kabupaten Probolinggo Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme)”.

