

**PENATAAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH  
DALAM RANGKA PENGUATAN DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA**

Diajukan Guna Memenuhi Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Pada  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**SKRIPSI**



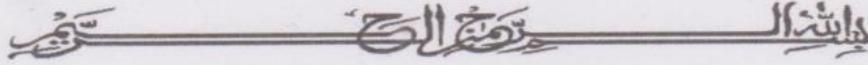
**Disusun Oleh:**

**FIRMAN  
20110610143**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**2016**

## PERNYATAAN



Yang bertanda tangan dibawah ini:

**Nama : FIRMAN**

**NIM : 20110610143**

**FAK. : HUKUM**

**UNIV. : UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang berjudul **“PENATAAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM RANGKA PENGUATAN DEMOKRASI LOKAL DI INDONESIA”** adalah benar-benar karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan subtransi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak lain serta mendapat sanksi akademik jika ternyata pada kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Yogyakarta, 2 Mei 2016



**FIRMAN**  
20110610143

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Skripsi Ini Kusembahkan Kepada,  
Kedua Orang Tuaku Mappiaban Dan  
Marawati*

=====  
*Keluargaku, Hj. Mingke, Nadia Zedi, Alif,  
Hasra, Sandra*

=====  
*Perempuan Spesial Dalam Hidupku, Delangi  
Saidara Ruhuy Lisepin*

=====  
Keluarga Besarku Di Tanah Rantauan Sdr. Arya Dierga,  
Fauzan Adrian, Evo Darmawansyah, Riswandi Candra  
Kirana, Yudi Setiawan, Muh. Akbar, Ali Baba, Sdri.  
Andi Minati, Ria Wardani, Ariska Januar. Senior  
terbaikku Sdr. Rahim, Andi Patotori Rijal, Edhy  
Pratama, Maman Sudarman, Rezky Renaldi. Adik  
Amin Hardiansyah, Ilham Akbar, Taufik Hidayat,  
Awaluddin Malik, Hari Primadana.

=====  
Dan Akhirnya Isaac Newton pernah berkata, **“Jika aku bisa melihat lebih jauh, itu karena aku berdiri dipundak para raksasa”**, maka ijinan kuamandemen kata-kata tersebut dengan berkata, **“Jika aku memiliki sesuatu untuk kukisahkan dalam kehidupanku nanti, itu karena aku berdiri diatas pundak kalian, para raksasa dalam kehidupanku”**

## MOTTO

----“*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat*” \*[Quran Surat an Nisa ayat 58]----

----“*Tidaklah patut Yusuf menghukum saudaranya menurut undang-undang raja (dien al malik)...*” (Quran Surat Yusuf ayat 76)----

----“*Suatu pemerintahan apakah monarki ataukah demokrasi tercermin dari tertib hukum yang mengatur negara (legal order state) dari negara bersangkutan*” \*[Hans Kelsen] ----

----“*Intelektualitas adalah minoritas yang berkualitas*” [Moh. Hatta]----

----“*Politik tanpa hukum itu zalim, sedangkan hukum tanpa politik itu lumpuh*” \*[Mochtar Kusumaatmadja] ----

----“*Dalam negara demokrasi, kebebasan asasi mendapat tempat yang istimewa, namun terkadang kebebasan diperaktekkan secara berlebihan, dan akhirnya melahirkan distorsi-distorsi yang dapat menodai hakikat dari pada demokrasi itu sendiri. Untuk itu dibutuhkan hukum sebagai kekuatan penyeimbang ditengah kebebasan tersebut*” \*[Firman]----

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

أَلْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ، وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى أَشْرَفِ الْأَنْبِيَاءِ وَالْمُرْسَلِينَ  
، سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ أَجْمَعِينَ أَمَّا بَعْدُ

Alhamdulillah puji syukur kehairat Tuhan Yang Maha Esa, Allah SWT. Tuhan Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas rahmat, karunia, dan hidayah-Nya sehingga penulisan skripsi dengan judul **“Penataan Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Dalam Rangka Penguatan Demokrasi Lokal Di Indonesia”** dapat diselesaikan dengan baik.

Melalui kesempatan ini perkenankan penulis mengucapkan rasa bangga, syukur dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat Anang Sya’roni, S.H., M.Hum dan Septi Nurwijayanti, S.H., M.H. masing-masing sebagai dosen pembimbing penulisan skripsi ini, yang telah berkenang meluangkan waktu dan tiada lelah untuk memberikan bimbingan, nasihat dan motivasi. Atas dorongan dan toleransi terhadap gagasan-gagasan penulis kemudian mengarahkan dan membimbing secara sungguh-sungguh dan ikhlas merupakan sebuah kehormatan bagi penulis.

Kebaikan-kebaikan tersebut telah penulis rasakan sebagai hutang budi yang tak ternilai harganya. Kepada Allah Yang Maha Pemurah, penulis berdoa meminta mereka dicurahkan pahala amal jariyah yang tak terputus membawa hikmah dan berkah dunia dan akhirat.

Penulis juga mengucapkan banyak terima kasih yang tulus kepada para pihak yang telah membantu dan memungkinkan penulis menempuh pendidikan sarjana Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta ini sekaligus dapat menyelesaikan skripsi ini secara lancar antara lain kepada yang terhormat:

1. Ayah dan Ibu, Marawati dan Mappiabang yang telah memberikan dukungan dan doanya selama menempuh pendidikan di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Bapak Prof. Dr. Bambang Cipto, MA, beserta segenap Pembantu Rektor dan Stafnya.
3. Dr. Trisno Raharjo, SH., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
4. Bapak Anang Sya'roni, S.H., M.Hum, dan Ibu Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H, selaku dosen pembimbing, yang banyak membantu dan memberikan ide-ide kreatif dalam penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Drs. Bambang Eka Cahya W., M.Si. (Ketua Bawaslu Republik Indonesia Periode 2004-2009) pakar politik terkhusus bagian pemilu dan demokrasi Indonesia yang telah menjadi narasumber penulis dalam melakukan wawancara demi kelengkapan penulisan skripsi penulis.
6. Ibu Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum Pakar Hukum Tata Negara yang menjadi narasumber penulis untuk melakukan wawancara dalam penulisan skripsi ini.

7. Seluruh Dosen dan Staf pengajar di jurusan Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang telah memberikan hal yang terbaik kepada mahasiswa fakultas hukum khususnya kepada penulis sendiri.
8. Seluruh mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang telah berbagi pengalaman dan memberikan motivasi kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Kepada seluruh teman-teman diorganisasiku di Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Avicenna, Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia (PERMAHI) Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta, Komisi Pemilihan Umum Keluarga Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Badan Eksekutif Mahasiswa Keluarga Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Keluarga Pelajar Mahasiswa Wajo (KEPMAWA) Yogyakarta, Ikatan Keluarga Pelajar Mahasiswa Daerah Indonesia (IKPMDI) Yogyakarta yang telah memberikan support kepada saya dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.

Penulis menyadari penyusunan dan penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu sangat dibutuhkan masukan dan kritikan yang membangun dari pembaca yang budiman demi penyempurnaan skripsi ini kedepannya. Akhirnya, Skripsi bersampul merah ini telah tiba saatnya saya katupkan, lembar demi lembar, halaman demi halaman yang telah terususun rapi, dan kepala pena tersatukan dengan tutupnya, seraya mengucapkan Puji Syukur Alhamdulillah. Penulis memohon untuk senantiasa mendapat curahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya dalam meniti liku-liku kehidupan di dunia sampai

diakhirat nanti, guna menggapai cita-cita mulia dengan sebaik-baiknya, *al-Muhafadhah 'Alal Qodimis shaleh wal-Akhdu bil Jadidil Ashlah*. Dengan senang tiasa memegang teguh hal-hal yang baik dimasa lalu dan mengambil hal-hal baru yang lebih baik lagi, semoga Allah SWT mengabulkan ungkapan hati nurani ini dan menjadikannya bagian menuju pengabdian yang sempurna. Amin.

***Wassalamualaikum, Wr. Wb.***

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
MOTTO .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM	
1) Istilan dan Pengertian Politik Hukum .....	14
2) Ruang Lingkup Politik Hukum .....	17
3) Kedudukan Politik Hukum Dalam Kerangka Ilmu Hukum.....	20
4) Kerangka Politik Hukum Nasional .....	25
B. TINJAUAN UMUM TENTANG PE,ILIHAN KEPALA DAERAH	
1) Sejarah Dan Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia .....	32
2) Landasan Normatif Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia .....	56
C. TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI	

1) Konstitusionalisme Demokrasi Indonesia.....	63
2) Demokrasi Konstitusional Indonesia .....	67
3) Negara Hukum Demokratis.....	76
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode Penelitian.....	82
B. Jenis Penelitian.....	82
C. Pendekatan Masalah.....	83
D. Sumber Bahan Hukum .....	84
E. Teknik Pengolahan Data .....	87
F. Teknik Analisis Data.....	88
<b>BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS</b>	
<b>A. POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA         DAERAH SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945</b>	
1) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Demokrasi Liberal.....	90
2) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Demokrasi Terpimpin .....	100
3) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Orde Baru Dan Transisi Reformasi.....	110
4) Problematika Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Sebelum Amandemen UUD 1945 .....	123
<b>B. POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA         DAERAH SETELAH AMANDEMEN UUD 1945</b>	
1) Kilas Balik Pembahasan Amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah .....	125
2) Penegasan Pasal 18 Ayat 4 UUD 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah terhadap konsepsi demokrasi sebagaimana	

Pasal 1 ayat (2) sebagai bentuk pengutan demokrasi lokal di Indonesia Pasca Amandemen.....	137
3) Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah Era Reformasi Setelah Amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 .....	145
4) Problematika Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Setelah Amandemen UUD 1945 .....	223
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. KESIMPULAN.....	229
B. SARAN .....	232
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>233</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Gambar 1 :	Lapisan ilmu hukum menurut Jan Gijssels dan Marck van Hoecke.....	23
Gambar 2 :	Variable konfigurasi politik dan karakter produk hukum.....	27
Tabel 1 :	Indikator sistem politik .....	27
Tabel 2 :	Indikator karakter produk hukum.....	28
Tabel 3 :	Tabulasi bentuk pentaan politik hukum pemilihan kepala daerah era demokrasi liberal.....	98
Tabel 4 :	Tabulasi bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daerah era demokrasi terpimpin.....	108
Tabel 5 :	Tabulasi bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daerah era orde baru dan transisi reformasi.....	121
Tabel 6 :	Tabulasi bentuk penataan politik hukum pemilihan kepala daera era reformasi setelah amandemen Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.....	215