



**SKRIPSI**

**PENGUATAN DEMOKRASI MELALUI PENATAAN  
POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI INDONESIA**

*THE REINFORCEMENT OF DEMOCRACY THROUGH LEGAL  
POLICY ARRANGEMENT OF REGIONAL HEAD  
ELECTION IN INDONESIA*

**MUHAMMAD BAHRUL ULUM**

**NIM. 070710101060**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2011**

**SKRIPSI**

**PENGUATAN DEMOKRASI MELALUI PENATAAN  
POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI INDONESIA**

*THE REINFORCEMENT OF DEMOCRACY THROUGH LEGAL  
POLICY ARRANGEMENT OF REGIONAL HEAD  
ELECTION IN INDONESIA*

**MUHAMMAD BAHRUL ULUM**

**NIM. 070710101060**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2011**

## MOTO

*“Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.”*

(Satjipto Rahardjo)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2008, hlm. 2.

Penulis mempersembahkan Skripsi ini kepada :

1. Kedua Orang tua yang mulia telah mengasuh dan selalu mengiringi perjalanan hidup penulis dengan doa dan kasih sayang.
2. Almamater Universitas Jember.
3. Para Guru yang mulia telah mengajarkan kebijakan dan kebajikan, membimbing penulis dengan penuh ketulusan, keikhlasan dan kesabaran.

**PENGUATAN DEMOKRASI MELALUI PENATAAN  
POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA  
DAERAH DI INDONESIA**

*THE REINFORCEMENT OF DEMOCRACY THROUGH LEGAL  
POLICY ARRANGEMENT OF REGIONAL HEAD  
ELECTION IN INDONESIA*

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam  
Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember

**MUHAMMAD BAHRUL ULUM  
NIM. 070710101060**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2011**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 26 JULI 2011**

**Oleh:  
Pembimbing**

**Prof. Dr. H. TJUK WIRAWAN, S.H.  
NIP. 194310241966091001**

**Pembantu Pembimbing**

**Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.  
NIP. 197105011993031001**

**PENGESAHAN**

Skripsi dengan judul :

**PENGUATAN DEMOKRASI MELALUI PENATAAN POLITIK  
HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

*THE REINFORCEMENT OF DEMOCRACY THROUGH LEGAL  
POLICY ARRANGEMENT OF REGIONAL HEAD  
ELECTION IN INDONESIA*

Oleh

**MUHAMMAD BAHRUL ULUM**  
**NIM. 070710101060**

**Pembimbing**

**Pembantu Pembimbing**

**Prof. Dr. H. TJUK WIRAWAN, S.H.**  
**NIP. 194310241966091001**

**Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 197105011993031001**

**Mengetahui**  
**Kementerian Pendidikan Nasional Republik Indonesia**  
**Universitas Jember Fakultas Hukum**  
**Dekan,**

**Prof. Dr. M. ARIEF AMRULLAH, S.H., M.Hum.**  
**NIP. 196001011988021001**

## PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 04

Bulan : Agustus

Tahun : 2011

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

### Panitia Penguji :

**Ketua**

**Sekretaris**

**TOTOK SUDARYANTO, S.H., M.S.**  
NIP. 195701221982031002

**ANTIKOWATI, S.H., M.H.**  
NIP. 196112021988022001

### Anggota Penguji :

1. **Prof. Dr. TJUK WIRAWAN, S.H.** : .....  
NIP. 194310241966091001

2. **Dr. WIDODO EKATJAHJANA, S.H., M.Hum.** : .....  
NIP. 197105011993031001



## PERNYATAAN

Saya sebagai penulis yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : MUHAMMAD BAHRUL ULUM

NIM : 070710101060

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

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

Jember, 1 Agustus 2011

Materai Tempel 6000
------------------------

**MUHAMMAD BAHRUL ULUM**  
**NIM 070710101060**

## UCAPAN TERIMA KASIH

*Bismillaahirrahmaanirrahim.*

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

Melalui kesempatan ini perkenankan penulis mengucapkan rasa bangga, syukur dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. Tjuk Wirawan S.H. dan Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum. masing-masing sebagai Dosen Pembimbing dan Dosen Pembantu Pembimbing penelitian skripsi ini, yang telah berkenan 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 Jember ini sekaligus dapat menyelesaikannya secara lancar antara lain kepada:

1. Yth. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S. dan Ibu Antikowati, S.H., M.H. selaku Ketua Panitia Penguji Skripsi yang berkenan menguji dengan ragam saran dan telaah kritis demi perbaikan skripsi ini;
2. Yth. Bapak Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Echwan Iriyanto S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember, Bapak Mardi Handono, S.H., M.H. selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas

Jember dan Bapak H.Eddy Mulyono, S.H., M.Hum. selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember;

3. Yth. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah mengasuh, membina dan mendidik penulis hingga menyelesaikan belajar di Fakultas Hukum Universitas Jember;
4. Yth. Bapak Dr. Widodo Ekatahjana, S.H., M.Hum. dan Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. masing-masing sebagai Ketua dan Sekretaris Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jember, terima kasih atas bimbingan dan motivasinya;
5. Yth. Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum., Bapak Aries Harianto S.H., M.H., Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., Mas Al Khanif, S.H., M.A., LL.M, Ibu Ikarini Dani Widiyanti, S.H., M.H. dan Ibu Nuzulia Kumala Sari, S.H., M.H. yang senantiasa berkenan dan berkontribusi dalam analisis bidang hukum dalam beberapa penulisan karya ilmiah;
6. Yth. Para Dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas yang membina dan mendidik penulis untuk senantiasa menunaikan kebajikan;
7. Yth. Ibunda Siti Khomsah dan Ayahanda Abdul Halim Azis yang saya banggakan atas dukungan kepada penulis, mengarahkan belajar dengan sabar dan ikhlas dalam suka maupun duka serta prihatin, mendoakan dengan tulus dalam penyelesaian penulisan skripsi ini;
8. Yth. Kakakku Farida Saadah, S.Ud., Juman Rofarif, S.Si., dan Nur Muhammad atas motivasi dan dorongannya untuk senantiasa konsisten dalam belajar;
9. Yth. Keluarga Besar K.H. Imam Bukhori, khususnya kepada para sesepuh, Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., Dr. Sihabudin, S.H., M.H. dan Mas Ibrahim Kholilur Rohman yang sedang menyelesaikan program doktornya di Chalmers University, Swedia. Atas motivasinya untuk tetap *istiqamah* dalam mendalami bidang keilmuan, khususnya Ilmu Hukum. Tentu juga berterima kasih kepada (alm) Mbah Iman Bukhori, Eyang Uti Sofiatun, Eyang Zulaikha, (alm) Mbah Imin, Mbah Nawir, Bulek Khuz, Bulek Elok, Bulek Utik, Bulek Eli, Mbak Bida, Mbak Ana, *Om* Heri Mas Adam, Risyad, Lulu, Fifi, Althof, Afi dan Afnan;

10. Yth. rekan-rekan intelektual mahasiswa aktivis penulis hukum Indonesia yang tergabung dalam Ikatan Penulis Mahasiswa Hukum Indonesia (IPMHI), untuk terus aktif dalam bidang kajian keilmuan hukum khususnya dengan menulis, Resha Agriansyah Emsil, Mushawwir Arsyad, Muhammad Imam Nasef, Prisca Listiningrum, Agus Fadilla Sandi, Adhitiya Riwindra dan Wahyudin. Salam bersama berkarya dan mengabdikan untuk Ibu Pertiwi;
11. Yth. rekan-rekan dan adik-adikku mahasiswa penulis, *debaters* dan seluruh anggota Forum Kajian Keilmuan Hukum (FK2H) Fakultas Hukum Universitas Jember yang sangat saya banggakan, yang merupakan wadah penulis dalam mengembangkan kemampuan analisis dan berpikir kritis untuk terus bergerak responsif dalam merestorasi peran mahasiswa sebagai *intellectual agent of change and social control*, Harizki Catur Novanto, Imron Rosadi, Muhammad Toriq Fahri, Muhammad Indra Kusumayudha, Naila Rizqi Zakiah, Gress Gustia, Muhaimin Rahayu, Syahrul Ramadhan, Ario Montana dan Thomas Christian. Selalu bersama berkarya dan berprestasi;
12. Yth. rekan-rekan dan adik-adikku anggota *University Students English Forum* (USEF) Universitas Jember, Rangga Yanuar Pratama, Donda Da Silva, Nihayatul Kahar, Harizki Catur Noanto dan Alez Kurniawan.
13. Yth. rekan-rekan seperjuangan, para aktivis mahasiswa anti korupsi yang tergabung dalam *Jember Against Corruption* (JAC), Arief Maulama, Nurhadi Khoroni, Kalililarasati Utami, dan Fauziah untuk tiada henti melalui kegiatan kontributif dalam memberantas sikap koruptif dari hal yang terkecil dan memulai pencegahan secara dini. Bersikap aktif bertindak ketika sebuah sikap koruptif menjadi tindakan yang dipermaklumkan oleh masyarakat;
14. Yth. rekan-rekan dan adik-adikku anggota Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA-HTN) Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya banggakan, Rio Prihatnolo, Kukuh Fadli, Indah Lestari, Muhamad Ishak, Muhaimin Rahayu, Maulidiya Nurul, Jefry Andriawan dan Meita Devi. Selama lebih dari satu tahun bersama membangun budaya sadar berkonstitusi dan melalui berbagai kegiatan kontributif lainnya;
15. Yth. rekan-rekan dan adik-adikku anggota *Asian Law Students' Association* (ALSA) LC Universitas Jember, Achmad Zulkarnain, Harizki Catur, Cita

Yustisia, Azrotul Qoyyima, Firsia Agung dan Fitriyah Fajarwati, sebagai *agent of change* melalui pemikirannya dan untuk tetap memegang rasa kebersamaan, *always be one*.

16. Yth. rekan-rekan dalam cerita suka-duka dalam beberapa kompetisi ilmiah, bersama Ria Resti Dewanti, Dizar Al Farizi, Insyirah Kresnawati, Imron Rosadi, Harizki Catur, Syarifani Aufananto, Maghfirotnun Nisa, Gress Gustia, Muhammad Toriq Fahri dan Naila Rizqi Zakiah;
17. Yth. Kakak-kakakku yang selalu menginspirasi, sebagai teman diskusi, senantiasa toleransi atas ragam argumentasi dan tiada henti memberikan motivasi, Mas Abdul Fatah, Mas Pan Mohamad Faiz, Mbak Yuniar Pramudiyarsi, Mas Luthfi Windagdo Eddyono, Mbak Ria Resti Dewanti, Mas Feri Amsari, Mas Veri Junaidi, Mbak Dian Ferricha, Mas Arifin Djauhari, Mbak Ninik Rahayu, Mas Vino Devanta dan Dian Agung Wicaksono;
18. Yth. Mahasiswa Berprestasi Universitas Jember, Bela Mayvani Rachman, Bastomy Ali Burhan, Ridho Rosyid dan Malakhatus Syawat; dan
19. Semua pihak baik yang tersebut maupun tidak saya ucapkan terima kasih, *jazakumullah khairan katsiran*.

Akhirnya, Skripsi bersampul merah ini aku katupkan, lembar demi lembar halaman terapkan 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 akhirat nanti, guna menggapai cita-cita mulia dengan sebaik-baiknya. *Almuhafadzah ala qadimi shalih, wal akhzu ala jadidil ashlah*. Dengan senantiasa memegang teguh hal yang baik di masa lalu dan mengambil hal-hal yang baru yang lebih baik lagi, semoga Allah SWT. mengabulkan ungkapan hati nurani ini dan menjadikannya bagian menuju pengabdian yang sempurna. Amin.

Jember, 1 Agustus 2011

Muhammad Bahrul Ulum

## RINGKASAN

Penelitian ini berangkat dari analisis prinsip demokrasi sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Prinsip ini terkandung prinsip konstitusionalisme mengenai pembatasan kewenangan pemerintahan demi menjamin Hak Asasi Manusia (HAM) yang dilaksanakan berdasarkan konstitusi.

Hasil reformasi konstitusi berimplikasi pada reformasi pemerintahan daerah yang berkaitan erat dengan pengaturan pemilukada. Dalam perkembangannya, penyelenggaraan pemilukada menimbulkan pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif, sehingga diperlukan penataan demi penegakannya sesuai dengann asas pemilu. Di samping itu, pemilukada perlu diarahkan pada pemaknaan demokrasi tidak terbatas pada pelaksanaannya secara formal, tetapi juga sebagai rangakain dalam mewujudkan demokrasi secara substansial, yaitu dalam rangka memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya.

Ada tiga permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini. *Pertama*, mengenai komitmen demokrasi dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah. *Kedua*, implikasi pengaturan pemilihan umum kepala daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 terhadap arah pembangunan demokrasi substantif. *Ketiga*, konstitusionalitas dan penataan pengaturan pemilukada di Indonesia. Sedangkan tujuan utama penelitian ini adalah menganalisis konstitusionalitas pengaturan pemilihan umum kepala daerah sebagai wujud pembangunan konsolidasi demokrasi Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*), yaitu penelitian mengenai penerapan norma-norma hukum positif dengan mengkaji aturan hukum yang bersifat autoritatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan asas-asas hukum, pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan analitis. Setelah seluruh bahan hukum terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif. Melalui metode dan pendekatan penelitian ini, hasil analisis merupakan sintesis yang menjawab permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Hasil penelitian ini terdiri atas tiga hal. *Pertama*, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 merupakan wujud penguatan dari demokrasi konstitusional sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, meletakkan dasar diselenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Namun, ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tetap memerlukan ketegasan secara normatif mengenai makna hukum ‘demokratis’.

*Kedua*, pengaturan pemilukada yang berjalan berdasarkan hukum sehingga atas pelanggaran dapat diselesaikan secara hukum berimplikasi positif terhadap arah demokrasi substantif di Indonesia. Di samping itu, aktivisme yudisial oleh MK berperan dalam mengawal demokrasi sehingga mampu memperbaiki penyimpangan pelaksanaan demokrasi.

*Ketiga*, pengaturan pemilukada sebagaimana UU Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* UU Nomor 12 Tahun 2008 merupakan cara yang efektif dan lebih elegan dibandingkan mekanisme pemilihan secara tidak langsung karena pemilukada lebih mendekati pada hakikat prinsip kedaulatan rakyat sehingga pemilik kedaulatan memiliki hak secara langsung untuk menentukan pemerintahannya, namun tetap diperlukan penataan dalam pengaturannya demi mewujudkan pemilukada yang lebih demokratis.

.Rekomendasi dalam penelitian ini terdiri atas dua hal. *Pertama*, diperlukan penataan politik hukum pemilukada di Indonesia melalui penegasan pemilukada sebagai bagian dari pemilu dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, pengaturan pemberlakuan penyelenggaraan pemilukada secara serentak dan bertautan sebagaimana pelaksanaan pemilu pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, penyederhanaan pemilukada melalui penghapusan jabatan wakil kepala daerah, penyatuan pengaturan hukum pemilukada ke dalam sebuah undang-undang, dan revitalisasi kedudukan dan kewenangan penyelenggara pemilu.

*Kedua*, pelibatan *civil society* sebagai suatu bentuk hubungan antara negara dengan dan kelompok sosial secara independen. Keberadaannya dalam rangka membangun ruang publik sehingga mampu mewujudkan partisipasi masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam dalam mengawasi pelaksanaan pemilukada untuk meningkatkan aspek penyerapan partisipasi publik yang dapat menopang keberlangsungan demokrasi di tingkat lokal.

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN</b> .....	i
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM</b> .....	ii
<b>HALAMAN MOTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>HALAMAN PRASYARAT GELAR</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	vi
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	vii
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	viii
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	ix
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	x
<b>HALAMAN RINGKASAN</b> .....	xiv
<b>HALAMAN DAFTAR ISI</b> .....	xvi
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	7
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	8
1.4 Metode Penelitian.....	8
1.4.1 Tipe Penelitian.....	8
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	9
1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	10
1.4.4 Analisis Bahan Hukum .....	12
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	13
2.1 Konstitusionalisme Demokrasi Indonesia .....	13
2.1.1 Demokrasi Konstitusional Indonesia .....	16
2.1.2 Negara Hukum Demokratis.....	23
2.1.3 Kerangka Politik Hukum Nasional .....	26



2.2 Perkembangan Demokrasi Indonesia .....	29
2.2.1 Negara Kesejahteraan dan Hak Asasi Manusia.....	29
2.2.2 Partai Politik dan Demokrasi Perwakilan.....	31
2.2.2 Hukum Pemilihan Umum Hasil Reformasi.....	34
<b>BAB 3 PEMBAHASAN .....</b>	<b>40</b>
3.1 Perspektif Demokrasi Dalam Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah.....	40
3.1.1 Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah Secara Demokratis.....	44
3.1.2 Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	63
3.1.3 Menegaskan Komitmen Demokrasi Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.....	67
3.2 Implikasi Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	73
3.3 Penataan Politik Hukum Pemilihan Umum Kepala Daerah.	88
3.3.1 Penataan Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	89
3.3.2 Pembangunan Konsolidasi Demokrasi Substantif.....	98
<b>BAB 4 PENUTUP .....</b>	<b>104</b>
4.1 Kesimpulan .....	104
4.2 Saran .....	104
<b>DAFTAR BACAAN</b>	