

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dikaruniai oleh Tuhan dengan daerah daratan dan lautan dalam gugusan pulau yang terbentang dari Sabang sampai Merauke dari pulau Miangas sampai pulau Rute yang sangat indah. Seluruh wilayah Indonesia tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam seluruh aspek berkehidupan berbangsa dan bernegara. Perumusan gagasan negara kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia terdapat pada Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Pasal ini menunjukkan bahwa negara Indonesia berbentuk kesatuan dan seluruh wilayah Negara Republik Indonesia tersusun secara tunggal yang merupakan satu kesatuan yang artinya tidak ada negara dalam negara seperti yang dapat kita temui pada Negara Federal.<sup>1</sup>

Negara Kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk yaitu Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi dan Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi.<sup>2</sup> Pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala urusan diatur oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengatur sendiri daerahnya sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing sehingga pemerintah daerah hanya melaksanakan apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Pada negara kesatuan yang berbentuk sistem desentralisasi,

---

<sup>1</sup> Pasal 1 UUD NRI 1945

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, Hlm. 234

pemerintah daerah dapat mengurus daerahnya sesuai dengan kebutuhan masing-masing karena kekuasaan untuk mengurus sendiri daerah tersebut diberikan oleh pemerintah pusat yang disebut dengan otonomi daerah.<sup>3</sup>

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa latin yakni *autonomos/autonomia* yang berasal dari dua kata. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan.<sup>4</sup> Berdasarkan etimologi kata otonomi ini, menurut Saleh Syarif mengartikan otonomi sebagai “mengatur” atau “memerintah sendiri” sedangkan S.L.S. Danurejo memberikan arti otonomi sebagai *Zelvetgeving* atau “pengundangan sendiri”. Jauh sebelum kemerdekaan para founding fathers negara ini telah memberikan perhatian terhadap konsep otonomi itu sendiri, Semaun mengatakan, bahwa pemerintahan negara modern akan tersusun dari: (a) pemerintah dan parlemen; (b) pemerintah propinsi dan dewan propinsi; (c) pemerintah kota dan dewan kota. Selanjutnya Mohammad Hatta mengatakan bahwa pembentukan pemerintah daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, desa dan daerah. Gagasan tersebut dapat dipahami, mengingat kondisi geografis indonesia yang sangat luas dengan kemajemukannya menyebabkan tuntutan kebutuhan untuk mengakomodasinya dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 2002, Hlm. 164-165

<sup>4</sup> Hasim Purba, dkk, *Hubungan Pemerintah Propinsi Dengan Kabupaten/Kota*, CV. Mentari Persada, Medan, 2004, Hlm. 4.

<sup>5</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013. hlm. 124

Indonesia adalah Negara yang menjadikan demokrasi sebagai pilihan politik terbaik untuk mencapai penyelenggaraan pemerintahan Negeranya, namun hingga saat reformasi tahun 1998 barulah terjadi pengaktualisasian nilai – nilai demokrasi. Nilai-nilai dasar tersebut antara lain berupa sikap transparan dan aspiratif dalam setiap pengambilan keputusan politik, pers yang bebas sistem pemilu yang jujur dan adil, dan prinsip *good governance*.<sup>6</sup>

Indonesia sebagai Negara hukum yang demokratis merupakan pernyataan politik hukum bangsa Indonesia, yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (1) yang menyatakan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik” ayat (2) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan ayat (3) yang berbunyi “ Negara Indonesia adalah negara hukum”<sup>7</sup>

Sebagai sebuah negara yang merdeka dan tentunya berdasarkan hukum, Indonesia tentunya mempunyai perangkat pemerintahan dari tingkat pusat sampai daerah. Adanya pelimpahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat ke daerah merupakan implementasi dari otonomi daerah yang di atur di dalam Pasal 18 UUD 1945. Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu

---

<sup>6</sup> Ni'matul Huda dan M.Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm.17.

<sup>7</sup> Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi, Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012 hlm. 1

ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemm daerah.<sup>8</sup>

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara.<sup>9</sup>

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintah Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut dapat dilihat pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tersebut:<sup>10</sup>

Di dalam Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari Gubernur, Bupati/Walikota. Yang mana dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 menyatakan” Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.<sup>11</sup>

Adanya ketentuan UUD 1945 ini menimbulkan konsekuensi untuk diadakannya Pemilihan Umum Kepala Daerah atau yang dikenal sebagai Pilkada. Pemilihan kepala daerah (pilkada) sekarang ini dilakukan secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung

---

<sup>8</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 20-23.

<sup>11</sup> Pasal 18 ayat 4 UUD NRI 1945

sejak tahun 2005, yang didasarkan pada ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Apabila dicermati, sesungguhnya ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut tidak menegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang dilaksanakan secara langsung. Akan tetapi, menurut Rozali Abdullah, oleh karena Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari Negara Republik Indonesia, maka dalam melakukan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah seharusnya sinkron dengan pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu melalui pemilihan langsung.<sup>12</sup>

Pasca reformasi terdapat sejumlah perubahan yang terjadi mengenai pemerintah daerah, yaitu pertama di buat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, selanjutnya di ubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, belum cukup sampai disitu akhirnya pemerintah bersama DPR kembali merubah UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 12 Tahun 2008. Setelah itu seakan perubahan UU Pemerintah Daerah menjadi suatu hal yang prioritas oleh pemerintah pusat dimana pemerintah pusat akhirnya kembali melakukan revisi UU Pemda saat Pemerintahan Presiden SBY dengan mengubah UU Pemda UU Nomor 12 Tahun 2008 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2008. Namun setelah pergantian

---

<sup>12</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm. 53.

Presiden pada Tahun 2015 akhirnya Presiden baru yaitu Jokowi kembali melakukan revisi UU Pemda menjadi UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemda. Dan sampai saat ini UU yang dipakai adalah UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.<sup>13</sup>

Perubahan sejumlah Undang-Undang tentu membawa berbagai konsekuensi, mulai dari wewenang pemerintah daerah, pengaturan terkait dengan tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah sampai bahkan mengenai tata cara pemilihan kepala daerah.

Oleh sebab itu adanya pemilihan kepala daerah ini merupakan konsekuensi yang harus dijalankan akibat adanya otonomi daerah. Dimana setiap kepala daerah mempunyai tugas kewenangannya masing-masing. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 65 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan:

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

---

<sup>13</sup> Ranti Fatya Utami, 11 Undang-Undang Yang Mengatur Pemerintahan Daerah Di Indonesia, dikutip dari <https://guruppkn.com/undang-undang-yang-mengatur-pemerintahan-daerah> (diakses pada hari Kamis tanggal 31 Oktober 2019 pukul 10.20 WIB)

- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berbeda halnya sebelum reformasi pemerintah daerah di mana pada masa orde lama, Pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana untuk setiap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat kemudian setelah reformasi berubah menjadi Pemerintah Daerah dapat melaksanakan kewenangannya secara mandiri tanpa ada intervensi dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah daerah lainnya.<sup>14</sup>

Dengan lahirnya sejumlah UU Pemda membuktikan bahwa pemerintah pusat sangat memperhatikan terkait dengan perkembangan setiap daerah, sebab dengan adanya UU ini pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang sangat besar untuk terus mengelola serta memajukan daerahnya sendiri. Khususnya bahwa setiap perubahan UU Pemda sangat berpengaruh terhadap mekanisme pemilihan kepala daerahnya.

Berdasarkan latar belakang diatas, **POLITIK HUKUM LAHIRNYA PASAL 18 AYAT 4 UUD 1945 : STUDY TENTANG PELAKSANAAN DALAM UU ORGANIKNYA PASCA REFORMASI**

---

<sup>14</sup> Dinamika Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah di Indonesia Pasca Reformasi, dikutip dari <http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/66600> (diakses pada hari Kamis 24 Oktober 2019 pukul 13.20 WIB)

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana politik hukum lahirnya Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945?
2. Bagaimana politik Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 Tentang Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah?
3. Bagaimana kelebihan dan kekurangan terkait pengaturan Pilkada di dalam dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang?

## **C. Tujuan Penulisan**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut

1. Untuk mengetahui politik hukum lahirnya Pasal 18 Ayat 4 UUD NRI 1945.
2. Untuk politik hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 tentang mekanisme pemilihan kepala daerah
3. Untuk kelebihan dan kekurangan terkait pengaturan Pilkada di dalam dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.



## D. Tinjauan Pustaka

### 1. Politik Hukum

Seperti yang disampaikan oleh Mahfud MD dalam kata pengantarnya di dalam buku yang di buat oleh Pataniari Siaahan yang berjudul “Politik Hukum Dalam Pembentukan Undang-Undang” negara Indonesia merupakan negara yang berlandaskan pada hukum (*rechstaat*) bukanlah negara kekuasaan (*machstaat*) yang artinya pembuatan suatu atauran hukum menjadi hal yang penting untuk dibentuk. UU menjadi landasan legalitas bagi seluruh elemen negara, khususnya bagi penyelenggara negara. Tidak boleh ada tindakan pemerintah yang dilakukan tanpa adanya dasar hukumnya, kecuali pemerintah mau dikatakan sewenang-wenang. Hukum, atau yang secara lebih spesifik lagi peraturan perundang-undangan, merupakan produk politik.<sup>15</sup> Sebagai produk politik hukum merupakan hasil akhir dari suatu proses yang panjang.

Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum adalah” *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara” dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang

---

<sup>15</sup> Anna Triningsih, *Politik Hukum Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dalam Penyelenggaraan Negara*, Jurnal Konstitusi, Edisi No 1. Volume 13. Mahkamah Konstitusi RI, 2016, hlm.110.

kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.<sup>16</sup>

Pada pemaparan mengenai politik hukum, diperlukan penjelasan mengenai kajian politik hukum apakah merupakan kajian ilmu politik atau kajian ilmu hukum, hal ini masih sering dipertentangkan, namun oleh Soerjono Soekanto dan Purbadcaraka dalam Sri Soemantri (2006: 35) dikemukakan bahwa: “Disiplin Politik Hukum terbentuk dari gabungan dua disiplin hukum, yaitu disiplin ilmu hukum dan filsafat hukum. Ilmu Hukum diarahkan pada cara untuk mencapai tujuan. Adapun filsafat hukum diarahkan untuk melihat tujuan yang diinginkan” Proses interplay antara cara untuk mencapai tujuan dan melihat tujuan yang diinginkan itulah yang kemudian melahirkan politik hukum, dengan catatan bahwa politik dipahami sebagai policy, bukan dalam pengertian cara untuk memperoleh kekuasaan.<sup>17</sup>

Dalam hal ini yang dimaksud adalah kebijakan hukum (legal policy). Dengan Kerangka pikir seperti ini, Purnadi Purbacaraka dalam Sri Soemantri (2006: 40) mengemukakan bahwa: “Politik hukum dalam disiplin hukum bergerak pada tataran etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum” Lebih lanjut dijelaskan

---

<sup>16</sup> Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Ctk ke-5, Rajawali Perss, Jakarta, 2014, hlm.1.

<sup>17</sup><http://digilib.unm.ac.id/files/disk1/6/universitas%20negeri%20makassar-digilib-unm-andikasmaw-292-1-humanis-1.pdf> .(diakses pada hari Jumat tanggal 25Desember 2019 pukul 22.00 wib)

bahwa: Politik Hukum berbicara pada tataran empiris fungsional dengan menggunakan metode teleologis-konstruktif, artinya bahwa Politik hukum dalam pengetahuan etik dan teknik kegiatan pembentukan hukum dan penemuan hukum, lebih diarahkan untuk melihat sejauh mana hukum yang dibentuk memiliki nilai guna dan gerak dalam proses transformasi masyarakat yang diinginkan, proses yang melibatkan unsur-unsur yang mendukung terjadinya proses tersebut harus diperhatikan, termasuk dalam hal ini adalah pengaruh ideologi atau ajaran-ajaran politik kendatipun kecil pengaruh tersebut” Sebagai sebuah disiplin hukum, politik hukum memberikan landasan akademis terhadap proses pembentukan dan penemuan hukum yang lebih sesuai dengan konteks kesejarahan, situasi dan kondisi, kultur, nilai-nilai yang berkembang dimasyarakat, dan dengan memperhatikan pula kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.<sup>18</sup> Melalui proses seperti ini diharapkan produk hukum yang akan diimplementasikan ditengah-tengah masyarakat dapat diterima, dilaksanakan dan dipatuhi.

## **2. Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia merupakan amanah langsung dari gerakan reformasi tahun 1998. Menimbang perlunya partisipasi yang kuat dari masyarakat untuk ikut terlibat langsung dalam pemilihan pemimpinnya, maka pemilihan kepala daerah menjadi momentum demokrasi yang paling penting dalam kehidupan

---

<sup>18</sup>*Ibid.*

berbangsa dan bernegara Indonesia.<sup>19</sup> Sebagai wujud implementasi demokrasi, pilkada dimaksudkan tidak saja untuk memenuhi hasrat mengganti mekanisme lama pemilihan pemimpin dan wakil rakyat gaya otoriterisme, tetapi juga secara filosofis ingin menggapai pelaksanaan nilai-nilai demokrasi yang berkelanjutan, yaitu mengembangkan partisipasi dan responsivitas serta akuntabilitas secara menyeluruh. Pada masa Orde Baru praktis implementasi otoriterisme lebih dominan untuk memilih kepala daerah di wilayah propinsi maupun kabupaten/kotamadya.<sup>20</sup> Pola-pola top down dan patrimonial begitu mendominasi politik Indonesia, sehingga sangat wajar tuntutan reformasi yang paling esensial adalah mengganti praktek-praktek otoriterisme dengan mekanisme yang lebih demokratis, yaitu mekanisme pilkada. Hal ini sesuai dengan UUD 1945, Pasal 18 ayat (4) yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>21</sup>

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sejatinya merupakan bagian penting kehidupan bernegara Indonesia di era Reformasi. Penyelenggaraan Pemilu termasuk Pilkada merupakan wujud pelaksanaan sistem demokrasi tidak langsung (*indirect*

---

<sup>19</sup> Suyatno, Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia, dikutip dari <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/jpi/article/view/6586/4951> (diakses pada hari Rabu tanggal 20 November pukul 19.20 WIB)

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

*democracy*). Pada sistem demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*), dilaksanakannya Pilkada bertujuan agar Kepala Daerah benar-benar bertindak atas nama rakyat sehingga pemilihannya harus dilakukan sendiri oleh rakyat melalui Pemilu.<sup>22</sup> Artinya, penyelenggaraan Pilkada untuk memilih Kepala Daerah merupakan mekanisme demokratis agar rakyat dapat menentukan Kepala Daerah yang dapat memperjuangkan kepentingannya. Oleh karena itu, sesungguhnya penyelenggaraan Pilkada adalah sarana pemberian mandat dan legitimasi dari rakyat kepada Kepala Daerah dengan harapan Kepala Daerah yang terpilih dapat memperjuangkan kepentingan rakyat.<sup>23</sup>

Sejatinya, penyelenggaraan Pilkada sebagai mekanisme pemilihan haruslah dilandasi semangat kedaulatan rakyat dan dilaksanakan secara demokratis. Salah satu prasyarat utama untuk mewujudkan Pemilu yang demokratis adalah adanya partisipasi politik.<sup>24</sup>

### **3. Pemerintah Daerah**

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara

---

<sup>22</sup> Cucu Sutrisno, Partisipasi Warga Negara Dalam Pilkada, *JPK: Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 2, No. 2, Juli 2017, hlm 36.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya.<sup>25</sup>

Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemerintah daerah.<sup>26</sup>

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara.<sup>27</sup>

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen dan volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun

---

<sup>25</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.<sup>28</sup>

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

---

<sup>28</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah mengkaji Politik hukum lahirnya pasal 18 ayat 4 UUD 1945 : study tentang pelaksanaan dalam uu organiknya pasca reformasi

### **2. Sumber Data Penelitian**

Sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) 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, Walikota Menjadi Undang-Undang
- 3) Undang-undang No. 5 Tahun 2015 tentang Pemda
- 4) Undang-Undang No.23 Tahun 2014
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008
- 6) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemda
- 7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah



- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.
- c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research*. Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan) baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

### **4. Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang beranjak dari peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum sebagai norma hukum positif yang berkaitan dengan Objek penelitian adalah mengkaji Politik hukum lahirnya pasal 18 ayat 4 UUD 1945 : study tentang pelaksanaan dalam uu organiknya pasca reformasi

## **5. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

### **F. Kerangka Skripsi**

Penelitian ini disusun 5 bab (lima bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

#### **BAB II: POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANG**

Bab ini berisikan tentang landasan teori yang bersifat umum dan menguraikan tentang Politik Hukum Pembentukan Perundang-Undangan yang akan digunakan sebagai bahan analisis data penulisan.

- A. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang
- B. Sejarah Perjalanan Politik Hukum di Indonesia
- C. Hubungan Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum
- D. Prinsip Dan Dasar Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Islam

### BAB III: PEMILUKADA DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Bab ini juga berisi tentang teori yang bersifat khusus dan akan menjelaskan tentang Pemilukada dan Pemerintahan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia .

- A. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia
- B. perjalanan Pilkada dari Masa Orde Baru Hingga Reformasi
- C. Kelamahan Dan Kelebihan Penyelenggaraan Pilkada Langsung Dan Tidak Langsung
- D. Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
- E. Sejarah Pemerintah Daerah
- F. Tugas dan Tanggungjawab Pemerintah Daerah.
- G. Makna Otonomi Daerah Bagi Pemerintah Daerah

### BAB IV: PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

Bab ini akan berisi tentang pemaparan data dan juga pembahasan untuk menjawab rumusan masalah dalam penulisan ini.

BAB V: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB IV.