

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh Gelar**

**Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**LINDA DARMA YANTI**

**NIM. 115010101111080**



**KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2015**

## HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1  
TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR,  
BUPATI, DAN WALIKOTA

### Identitas Penulis:

a. Nama : LINDA DARMAYANTI

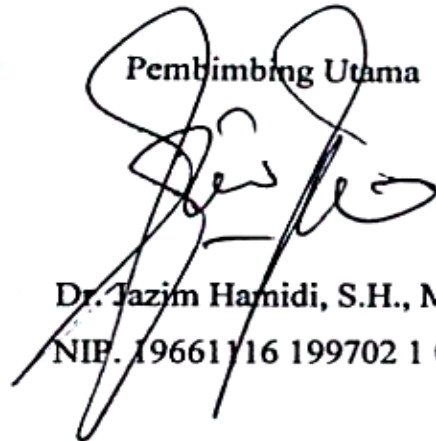
b. NIM : 115010101111080

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Jangka Waktu Penelitian : 4 Bulan

Disetujui pada tanggal : 6 Maret 2015

Pembimbing Utama



Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H  
NIP. 19661116 199702 1 001

Pembimbing Pendamping



Riana Susmayanti, S.H., M.H  
NIP. 19790117 200801 2 013

Mengetahui,

Ketua Bagian Tata Negara



Herlin Wijayati, S.H., M.H  
NIP. 19601020 198601 2 001

**HALAMAN PENGESAHAN**

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH  
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014  
TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA**

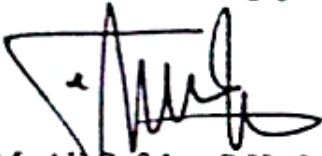
Oleh:

**LINDA DARMAANTI**

**115010101111080**

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal: **07 JUL 2015**

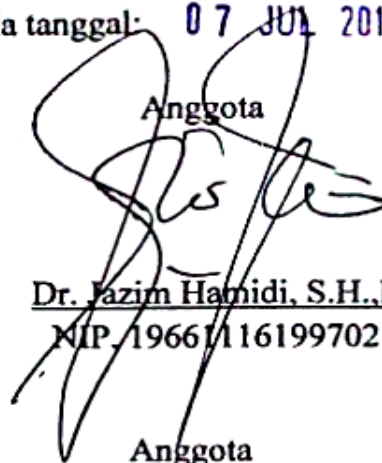
Ketua Majelis Penguji



Dr. M. Ali Safa'at, S.H., M.H.  
NIP. 197608151999031003

Anggota

Anggota



Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.  
NIP. 196611161997021001

Anggota



Dhia Al Uyun, S.H., M.H.  
NIP. 198411182008122005

Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum.  
NIP. 197812152005011001

Anggota



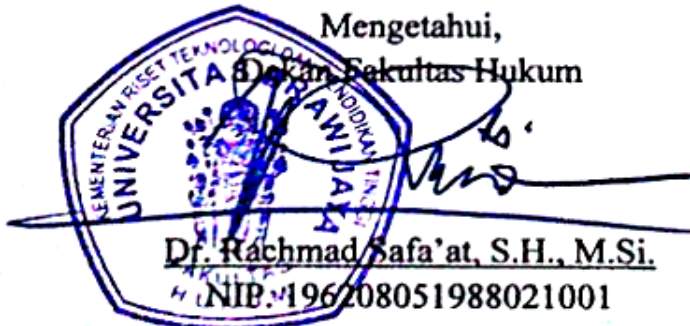
Riana Susmayanti, S.H., M.Hum.  
NIP. 197901172008012013

Ketua Bagian  
Hukum, Tata Negara



Herlin Wijayati, S.H., M.H.  
NIP. 19601020198612001

Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum



Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.  
NIP. 196208051988021001



## KATA PENGANTAR

Segala puji Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala nikmat, rahmat dan karunia yang begitu luar biasa hingga Penulis mampu menyelesaikan penyusunan skripsi ini. Sholawat serta salam Penulis haturkan kepada idola dan tauladan terbaik bagi Penulis, Rasulullah Muhammad SAW. Alhamdulillah wa innalillah, terimakasih mendalam Penulis sampaikan kepada:

1. Ibu Tatik Ernawati S.Pd, dan Bapak Darmadi kedua orangtua Penulis yang tidak henti-hentinya memberikan do'a, semangat serta senantiasa kebersamai Penulis dalam menapaki kehidupan terutama dalam menyelesaikan skripsi ini.
2. Bapak Dr. Rachmat Syafaat, S.H., M.Si., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah memberikan teladan kepada Penulis untuk terus berusaha menjadi yang terbaik.
3. Ibu Herlin Wijayati, S.H.,M.H Selaku Ketua Bagian HukumTata Negara dan seluruh jajaran dosen Bagian Hukum Tata Negara yang telah banyak memberikan pelajaran berharga bagi Penulis.
4. Bapak Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H dosen pembimbing utama yang senantiasa mengajarkan kepada Penulis bahwa menulis dan meneliti adalah seni yang harus dinikmati setiap prosesnya, terimakasih pak atas segala hal yang tak akan mampu saya ucapkan.
5. Ibu Riana Susmayanti S.H., M.H dosen pembimbing pendamping yang senantiasa memberikan motivasi, inspirasi dan tidak ada lelahnya membimbing Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini, terimakasih bu atas segala hal yang tak akan mampu saya ucapkan.
6. Imam Rusli Efendi, Ali Said, M. Yusuf P, Silvia Andani, Nizam Muddin Aulia, Heriatik, Rangga Haviz Arizhena saudara dan keluarga besar Penulis yang senantiasa memberikan semangat, dukungan, serta doa dalam penyelesaian skripsi ini.

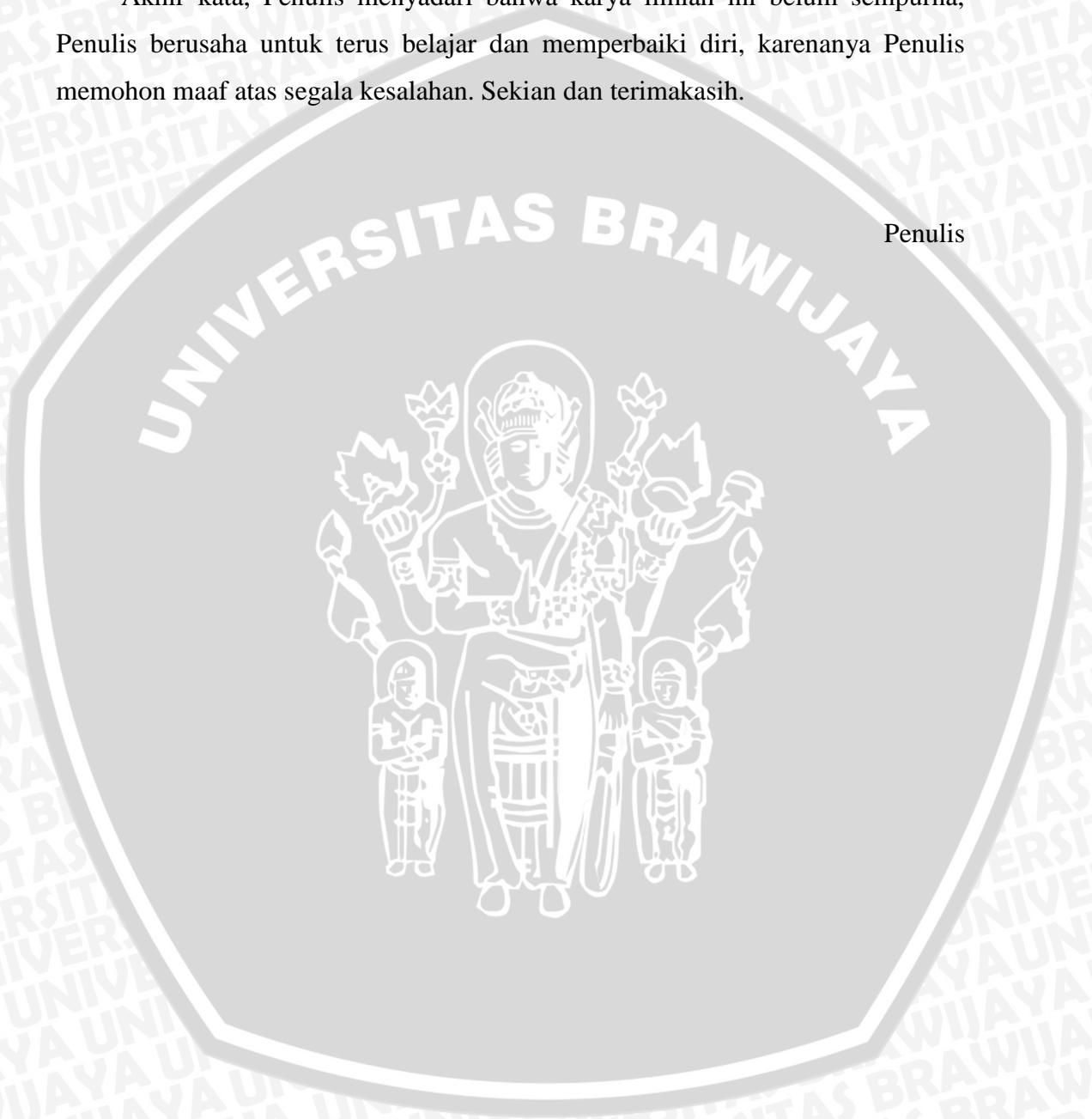
7. Nenek Taslimah, nenek terhebat sepanjang masa yang senantiasa memberikan nasehat dan mendoakan cucunya dimanapun berada.
8. Arya Bagus Wardhana, Aziz Junaedi, Launa Qisti S.H, Rifky Novitasari, dan Wahyudi Saputro saudara dan sahabat seperjuangan Penulis yang senantiasa ada disetiap tahap penyusunan skripsi ini, Semoga kelak kita mampu mewujudkan segala cita-cita yang kita impikan. Selamanya kita adalah Melodi Indah Sahabat (MIS).
9. *Golden Generation* 2011, Adik-adik *Rising stars* 2012 serta seluruh keluarga besar Etos Malang, yang senantiasa menyemangati dan mendoakan Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Selamanya kita adalah saudara yang akan senantiasa saling mengingatkan dalam kebaikan. InsyaAllah.
10. Btari Pratidina, Niken Ningtias, Siti Sufiya, Halimatus Sa'diyah, Lilik C Mafula, Khoiriyah, Hesti dan Anita, sahabat sholeha yang senantiasa menjadi tempat berbagi bagi Penulis, terutama dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini.
11. Seluruh teman-teman FORMATERA 2011 Ahmad, Rifky, Dito, Vito, Zam-zam, Leri, Firman, Novada, Arasy, Bisma, Ardhi, Syahriza, Fatih, Indra, yang senantiasa menemani dan menjadi teman diskusi yang luar biasa dalam bertukar pikiran dengan Penulis, terutama dalam menyelesaikan skripsi ini.
12. Keluarga besar BKBH FH UB, Bapak Imam Ismanu, Ibu Shanti, Bapak Setiawan, Mba Nindha, Kaka Tince, Kakak-kakak Paralegal 2010, Serta teman-teman Paralegal 2011, Rizka, Anisa, Yogi, Maulana, Adent, Tegar, Aziz, Launa, Arya, Arwani, Ardhi, yang telah menjadi partner serta pembimbing yang luar biasa bagi Penulis dalam mengaplikasikan ilmu yang di dapat di ruang kuliah.
13. Mas Asrul, Mas Emil dan Mba Enis Tristiana yang senantiasa meluangkan waktunya untuk membimbing serta membantu Penulis dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini.
14. Seluruh teman-teman FH UB angkatan 2011 yang tidak bisa Penulis sebutkan satu persatu yang juga sedang berjuang untuk meraih gelar

Sarjana Hukum (SH) semoga senantiasa dikuatkan langkah dan semangatnya.

15. Serta segenap orang terkasih yang tak bisa Penulis sebutkan satu per satu.

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa karya ilmiah ini belum sempurna, Penulis berusaha untuk terus belajar dan memperbaiki diri, karenanya Penulis memohon maaf atas segala kesalahan. Sekian dan terimakasih.

Penulis





## DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel .....	viii
Daftar Lampiran .....	ix
Ringkasan.....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah Penelitian .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	13
E. Sistematika Penulisan .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Hubungan Hukum dan Politik.....	16
1. Pola Hubungan Hukum dan Politik .....	18
B. Politik Hukum.....	19
1. Pengertian Politik Hukum.....	19
2. Tujuan Politik Hukum.....	22
C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	23
1. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia .....	25
2. Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	27
3. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.....	29
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian.....	35
B. Pendekatan Penelitian .....	35
C. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum .....	36
D. Teknik pengumpulan bahan hukum.....	37
E. Teknik analisis bahan hukum.....	38
F. Definisi Konseptual.....	39
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang .....	40
1. Pengesahan Rancangan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 .....	40
2. Reaksi Masyarakat Terhadap Pengesahan Rancangan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014.....	47
3. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .....	50

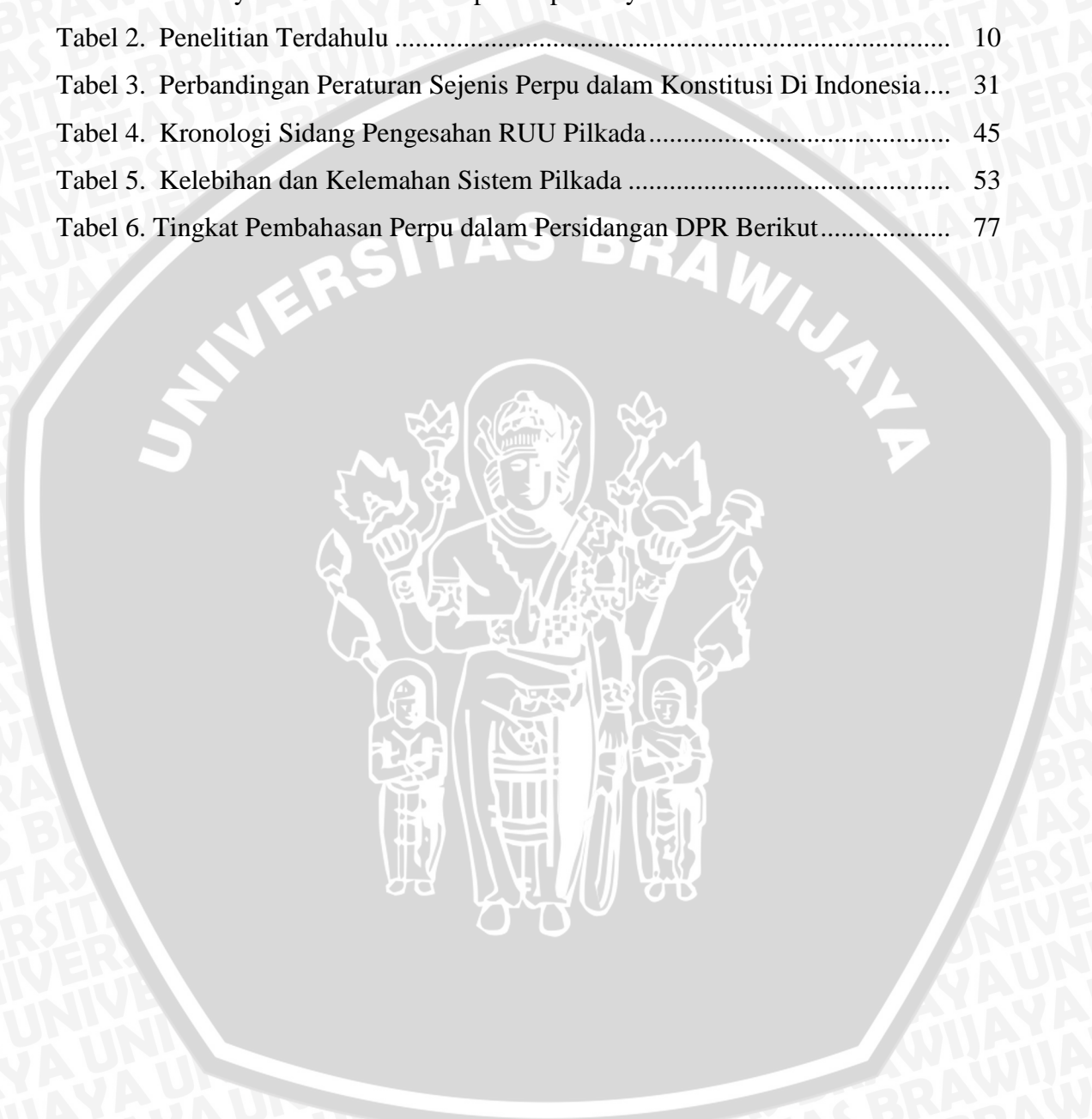
a. Kewenangan Presiden Dalam Membentuk Perpu Pilkada 2014 .....	56
b. Mekanisme Pembentukan Perpu Pilkada 2014.....	59
c. Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Perpu Pilkada 2014 .....	63
B. Implikasi Yuridis Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota .....	70
1. Dicabut Dan Dinyatakan Tidak Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Sebagai Implikasi Yuridis Pembentukan Perpu Pilkada 2014 .....	74
2. Proses Pembahasan Dan Pengesahan Perpu Pilkada 2014 Menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 .....	76
<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	88
B. Saran.....	89
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>91</b>
<b>LAMPIRAN</b>	





**DAFTAR TABEL**

Tabel 1. Banyaknya Perpu yang Diterbitkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Dalam Masa Kepemimpinannya .....	6
Tabel 2. Penelitian Terdahulu .....	10
Tabel 3. Perbandingan Peraturan Sejenis Perpu dalam Konstitusi Di Indonesia....	31
Tabel 4. Kronologi Sidang Pengesahan RUU Pilkada.....	45
Tabel 5. Kelebihan dan Kelemahan Sistem Pilkada .....	53
Tabel 6. Tingkat Pembahasan Perpu dalam Persidangan DPR Berikut.....	77



**DAFTAR LAMPIRAN****A. SURAT-SURAT**

1. Surat Keterangan Keaslian Skripsi
2. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi

**B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014

**C. HASIL WAWANCARA**

1. Hasil wawancara Penulis dengan Ibu Tuti Trihastuti Sukardi, Kepala Subbagian Pemerintahan Daerah, Bagian Pemerintahan Daerah dan Tata Ruang, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat, Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan
2. Hasil wawancara Penulis dengan ibu Anindityas Irawati Kepala Seksi Wilayah Ivb Pada Subdit Fasilitasi Kepala Daerah Dan Dprd Wilayah Iv Direktorat Fas. Kepala Daerah, Dprd Dan Hub. Antar Lembaga Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia
3. Hasil Wawancara Penulis dengan Bapak Indra Pahlevi, Peneliti Madya DPR RI, Tim Peneliti Politik Dalam Negeri, Bidang Peminatan Politik dan Pemerintahan Indonesia, Kepakaran LIPI Bagian Politik dan Pemerintahan Indonesia, di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

**D. LAIN LAIN**

1. Kerangka Berpikir

## RINGKASAN

Linda Darmayanti, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Maret 2015, Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota, Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H dan Riana Susmayanti, S.H., M.H.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dewasa ini, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dihari yang sama dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menganalisis politik hukum pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 serta implikasi yuridis dari pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2014. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Teknis analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif yakni mengumpulkan data, yang kemudian diuraikan, dikaji, dan dianalisis untuk mencari permasalahan masalah berdasarkan kejelasan mengenai kenyataan yang kemudian dihubungkan dengan teori dan hukum yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan terkait. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa politik hukum pembentukan Perpu Pilkada adalah untuk mengembalikan pelaksanaan Pilkada yang tidak langsung menjadi langsung, serta melakukan perbaikan terhadap pelaksanaan Pilkada langsung yang selama ini dilaksanakan di Indonesia yang dinilai masih banyak kekurangan di dalam pelaksanaannya. Implikasi yuridis dari pembentukan Perpu Pilkada adalah dicabut dan dinyatakan tidak berlakunya Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014, serta disahkannya Perpu Pilkada menjadi undang undang. Pembentukan Perpu merupakan suatu kewenangan mutlak yang dimiliki oleh presiden sehingga penulis mengusulkan seyogyanya Presiden menganalisis dengan baik terkait hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dikeluarkannya Perpu dengan objektif, meskipun di dalamnya pasti terdapat subjektivitas Presiden dalam memandang masalah tersebut. Dalam memberikan persetujuan terhadap Perpu yang telah dibentuk oleh Presiden, penulis menyarankan agar DPR yang dalam hal ini memiliki kewenangan untuk menolak atau menerima Perpu melakukan kajian yang mendalam terhadap Perpu tersebut, sehingga hasilnya diharapkan dapat membawa kebermanfaatan bagi seluruh rakyat Indonesia.



## SUMMARY

Linda Darmayanti , Constitutional Law , Faculty of Law, University of Brawijaya , March 2015 , the Legal Political Formation of Government Regulation to substitute another regulation No. 1 of 2014 About the Election of Governor , the Regent , and Mayor, Dr. Jazim Hamidi , SH , MH and Riana Susmayanti , SH , MH.

*Government regulation to substitute the another regulation (Perpu) is formed presidential rule in terms of the force and urgent condition. Today, President Susilo Bambang Yudhoyono legalize Perpu No. 1 of 2014 concerning the election of Governor, the Regent, and Mayor on the same day with the enactment of regulation No. 22 of 2014 concerning the election of Governor, the Regent, and Mayor. This study is to analyze the political normative legal establishment of Regulation No. 1 of 2014 and the juridical implications of the establishment of Government Regulation No. 1 of 2014. This study uses the approach of law (statute approach), and approach to history (historical approach). Technical analysis is a descriptive analysis of the collected data, which is then described, studied, and analyzed to look for problems of the problem is based on the clarity of the fact that then linked with the theory and the law relating to the relevant legislation. Results from this study is that the legal political formation is to restore the election regulation of elections that do not directly be direct, and make improvements to the implementation of direct elections that had been held in Indonesia that there are still many shortcomings in implementation. Juridical implications of the formation of the election decree was revoked and no enactment of Law No. 22 of 2014, as well as the ratification of the election decree into law. Formation of regulation is an absolute authority possessed by the president so that the authors propose the president should properly analyze related matters as basic crunch that forced the issuance of regulation with the objective, although it certainly contained subjectivity President of looking at the problem. In approving the decree that had been established by the President, the authors suggest that the House which in this case has the authority to reject or accept the decree perform in-depth studies on the regulation, so the results are expected to bring usefulness for all Indonesian people.*



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia adalah Negara yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan sistem hukum *civil law*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau *statutory law* atau *statutory legislations*. Peraturan perundang-undangan tersebut digunakan untuk mengatur penyelenggaraan Negara oleh lembaga-lembaga, membatasi kekuasaan penyelenggara Negara, dan melindungi hak-hak warga Negara, sehingga dalam sistem hukum *civil law* tentu dibutuhkan banyak peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan kemudian menjadi salah satu fokus utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara.

Peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya harus saling terkait, selaras, dan tidak tumpang tindih sehingga dapat membentuk suatu sistem hukum yang efektif bergerak dinamis sekaligus komprehensif dalam suatu kesatuan sistem hukum guna mencapai tujuan hukum. Apabila keterkaitan dan keselarasan antar peraturan perundang-undangan tersebut tidak terwujud dan terjadi tumpang tindih serta terjadi keadaan bertolakbelakangnya peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain maka tujuan hukum tersebut tidak akan tercapai.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Andi Fauziah Nurul Utami, **Analisis Hukum Kedudukan TAP MPR RI Dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, SKRIPSI, Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Hassanudin, Makasar, 2003, Hlm 7.

<sup>2</sup> Setio Sapto Nugroho, **Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Sekretariat Negara, Jakarta, 2009, Hlm 3.

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dari yang tertinggi sampai yang terendah di atur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011). Pasal tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas<sup>3</sup>:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari ketujuh jenis peraturan tersebut diatas, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (selanjutnya disebut Perpu) adalah satu-satunya peraturan yang memerlukan unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) pada Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.<sup>4</sup>

Ketentuan lebih lanjut terkait dengan pembentukan Perpu dapat dijumpai pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011), dimana di dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa Perpu merupakan Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa. UU Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan

---

<sup>3</sup> Pasal 7 ayat (1) **Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

<sup>4</sup> Pasal 22 ayat (1) **Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**.



Perpu sebagai peraturan perundang-undangan yang sejajar dengan undang-undang. Pasal 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 menyatakan materi muatan Perpu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya berlaku seperti undang-undang dan mengikat umum sejak diundangkan.<sup>5</sup>

Meskipun kedudukannya sejajar dengan undang-undang, Perpu memiliki kekhususan tertentu, yakni tidak dibentuk melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya disebut DPR) dan Presiden, melainkan dibentuk atas dasar kewenangan mutlak Presiden. Kekhususan lain dalam pembentukan Perpu yakni adanya syarat hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Kegentingan yang memaksa sendiri dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi abnormal yang memerlukan upaya-upaya yang tidak biasa (diluar kebiasaan) untuk mengakhiri kondisi tersebut. Dalam sejarah bangsa Indonesia seringkali terjadi peristiwa dan keadaan-keadaan yang sifatnya abnormal, diantaranya di bidang hukum, politik, sosial, ekonomi, bencana alam, dan lain sebagainya, dimana ketentuan hukum positif yang ada seringkali tidak bisa berperan sebagai solusi. Diperlukan adanya norma-norma hukum yang bersifat khusus untuk mengatasi keadaan abnormal tersebut, baik dari segi pembentukan maupun proses substansinya, sehingga dalam kondisi-kondisi seperti itulah Perpu kemudian diperlukan sebagai instrumen hukum

---

<sup>5</sup> Monika Suhayati, **Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda**, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktobre/2014, Hlm. 2

sebagaimana undang-undang yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat.<sup>6</sup>

Penafsiran terkait hal ikhwal kegentingan yang memaksa tersebut dari sudut pandang Presiden sendiri dapat bersifat sepihak dan subjektif. Artinya, ketika Perpu ditetapkan oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka adanya prasyarat hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat dikatakan berdasarkan pada subjektivitas kekuasaan Presiden sendiri. Subjektivitas kekuasaan Presiden atas penilaian mengenai hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat menjadi masalah tersendiri apabila dilakukan berdasarkan unsur-unsur diluar norma hukum, seperti pengaruh unsur-unsur politik. Lebih jelasnya penafsiran terkait hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat dilihat dalam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disebut MK) Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010. Ada tiga syarat kegentingan yang memaksa yang dalam putusan MK tersebut, yaitu:<sup>7</sup>

1. adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai; dan
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Penilaian terkait hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu menjadi objektif setelah Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya disebut DPR) memberikan penilaian dan pembenaran. Sebagaimana diatur dalam ketentuan

---

<sup>6</sup> Nur Rohim, **Kontroversi Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa**, Jurnal Cita Hukum, Vol. I Nomor 1 Juni 2014, Hlm. 128-129.

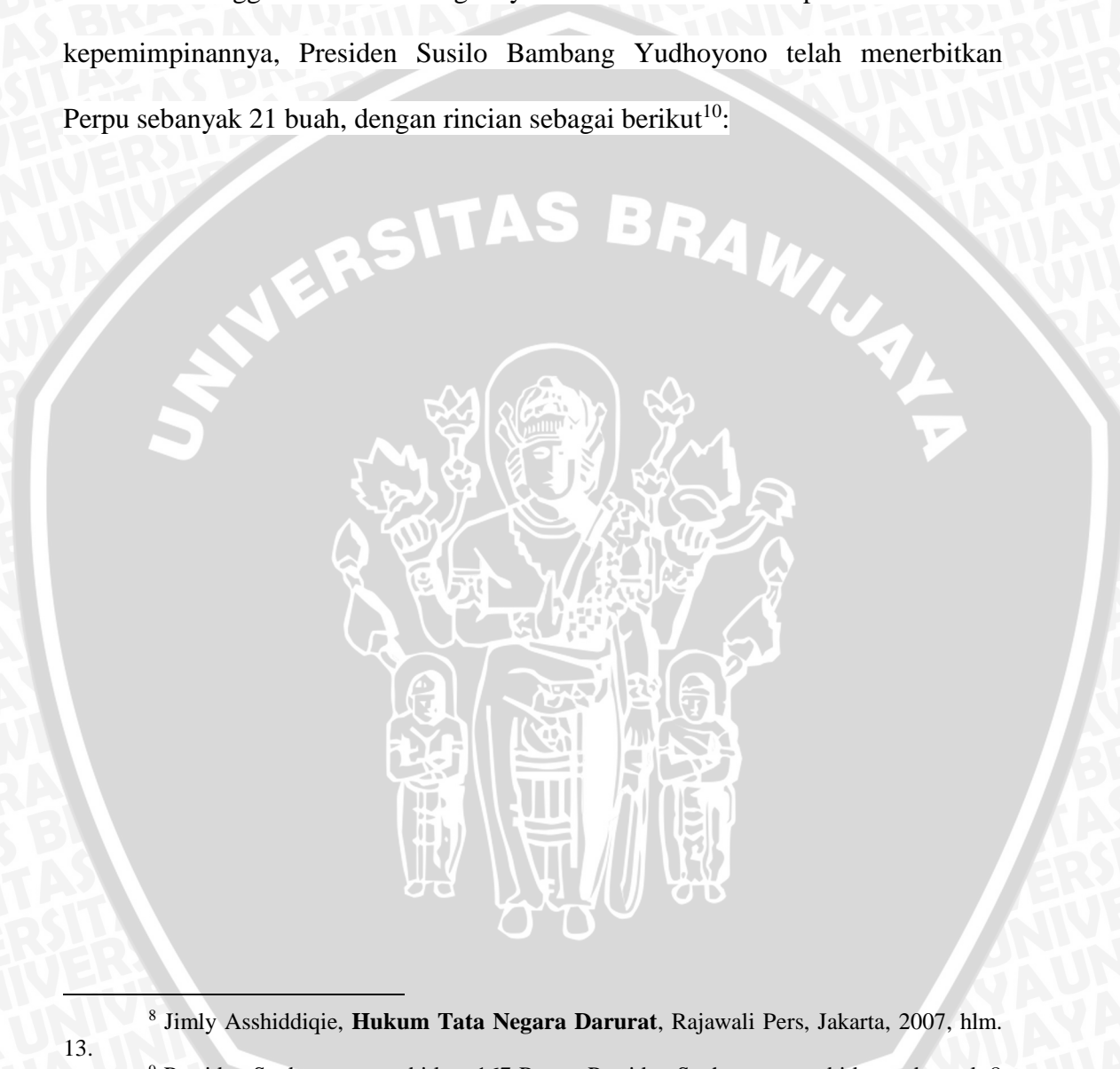
<sup>7</sup> Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010.



repository.ub.ac.id

Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945<sup>8</sup>. Dalam Pasal tersebut dijelaskan bahwa Perpu selanjutnya harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut.

Pada praktiknya, semua Presiden yang pernah menjabat di Negara Indonesia menggunakan kewenangannya untuk membentuk Perpu.<sup>9</sup> Dalam masa kepemimpinannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menerbitkan Perpu sebanyak 21 buah, dengan rincian sebagai berikut<sup>10</sup>:



<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara Darurat**, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hlm. 13.

<sup>9</sup> Presiden Soekarno menerbitkan 167 Perpu, Presiden Soeharto menerbitkan sebanyak 8 buah Perpu, Presiden BJ Habibie menerbitkan sebanyak 3 buah Perpu, Presiden Abdurrahman Wahid menerbitkan sebanyak 3 buah Perpu, Presiden Megawati Soekarno Putri menerbitkan sebanyak 4 buah Perpu, dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan sebanyak 21 Perpu. Ditulis dalam Daniel Yusmic F Foekh, **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Suatu Kajian Dari Prespektif Hukum Tata Negara Darurat**, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2011, Hlm 64-65.

<sup>10</sup> Data ini diolah sendiri oleh penulis. Adapun sumber data ini berasal dari Produk PerUndang-undangan Indonesia [http://www.setneg.go.id/index.php?catname=PP+Pengganti+UU&catid=2&tahun=0&Itemid=42&option=com\\_perundangan&task=&act=](http://www.setneg.go.id/index.php?catname=PP+Pengganti+UU&catid=2&tahun=0&Itemid=42&option=com_perundangan&task=&act=), Diakses tanggal 23 Februari 2014.



Tabel 1. Banyaknya Perpu yang Diterbitkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam Masa Kepemimpinannya

No	Tahun	Banyak Perpu	Keterangan	Jumlah Pasal
1	2004	2 buah	1. Perpu Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan	83 Pasal
			2. Perpu Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	119 Pasal
2.	2005	3 buah	1. Perpu Nomor 1 Tahun 2005 tentang Penangguhan Mulai Berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial	2 Pasal
			2. Perpu Nomor 2 Tahun 2005 tentang Badan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi Naggroce Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	27 Pasal
			3. Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	2 Pasal
3.	2006	2 buah	1. Perpu Nomor 1 Tahun 2006 Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	2 Pasal
			2. Perpu Nomor 2 Tahun 2006 Tentang Penangguhan Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Pengadilan Perikanan Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 71 Ayat (5) Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan	2 Pasal
4.	2007	2 buah	1. Perpu Nomor 1 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-undang	2 Pasal
			2. Perpu Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi Dan Rekonstruksi Wilayah	35 Pasal

			Dan Kehidupan Masyarakat Di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	
5.	2008	5 buah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perpu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua</li> <li>2. Perpu Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia</li> <li>3. Perpu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan</li> <li>4. Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan</li> <li>5. Perpu Nomor 5 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan</li> </ol>	<p>2 Pasal</p> <p>2 Pasal</p> <p>2 Pasal</p> <p>31 Pasal</p> <p>2 Pasal</p>
6.	2009	4 buah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perpu Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah</li> <li>2. Perpu Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji</li> <li>3. Perpu Nomor 3 Tahun 2009” tentang Perubahan Atas “Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian</li> <li>4. Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi</li> </ol>	<p>2 Pasal</p> <p>2 Pasal</p> <p>2 Pasal</p> <p>2 Pasal</p>
7.	2013	1 buah	Perpu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi	2 Pasal
8.	2014	2 buah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota</li> <li>2. Perpu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah</li> </ol>	<p>206 Pasal</p> <p>2 Pasal</p>
Jumlah		21 buah		

Dari sejumlah Perpu yang telah diterbitkan tersebut, ada sebuah Perpu yang menjadi topik bahasan dikalangan masyarakat Indonesia dewasa ini, yakni Perpu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Selanjutnya disebut Perpu Pilkada). Perpu Pilkada yang disahkan pada tanggal 2 Oktober 2014 merupakan Perpu yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Selanjutnya disebut UU Pilkada). Perpu Pilkada disahkan dihari yang sama dengan diundangkannya UU Pilkada, sebagai respon dari Presiden atas penolakan yang terjadi di masyarakat terhadap UU Pilkada.

Penolakan massif yang terjadi di masyarakat dijadikan sebagai salah satu kriteria unsur kegentingan yang memaksa oleh Presiden.<sup>11</sup> Hal ini perlu dianalisis lebih lanjut tentang sesuai tidaknya unsur kegentingan yang memaksa yang ditetapkan Presiden dengan syarat pembentukan Perpu secara yuridis sebagaimana ditafsirkan oleh MK dalam putusannya yang tersebut diatas. Selain itu perlu dianalisis pula terkait implikasi yuridis serta nasib Perpu Pilkada kedepannya. Mengingat daya berlaku Perpu memiliki batas waktu, yakni hanya sampai pada sidang DPR yang berikut.

Pada awalnya RUU Pilkada merupakan RUU inisiatif dari Pemerintah, akan tetapi pada akhirnya presiden juga mengeluarkan Perpu untuk menggantikan UU Pilkada yang sudah disahkan. Untuk itu, penulis akan mengkaji lebih lanjut terkait dengan pembentukan Perpu Pilkada tersebut dalam sebuah skripsi yang diberi judul **POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN**

---

<sup>11</sup> Lihat Konsideran Menimbang **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**, Lembaran Negara RI tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara RI nomor 5588.



**PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN  
2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA.**

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang menjadi bahan perbandingan dan pembeda dari penelitian penulis akan disajikan dalam bentuk tabel sebagaimana berikut:



Tabel 2. Penelitian yang telah dilakukan sebelumnya terkait dengan pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

No	Tahun Penelitian	Nama Peneliti Dan Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1.	2014	Andi Adiyat Mirdin Universitas Hassanuddin Makassar	Tinjauan Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang	1. Apa yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian peraturan pemerintah pengganti Undang-undang terhadap Undang-undang dasar? 2. Apa urgensi pengujian peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang dasar oleh Mahkamah Konstitusi?	Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis kewenangan mahkamah konstitusi dalam menguji peraturan pemerintah pengganti Undang-undang dan apa urgensinya pengujian tersebut.
2.	2009	Anak Agung Wiwik Sugiantari Universitas Mataram 45	Kewenangan Presiden Dalam Membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang	Bagaimanakah kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perpu dan kedudukan Perpu itu dalam perundang-undangan?	Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis kewenangan presiden dalam mengeluarkan Perpu dan kedudukan Perpu tersebut dalam peraturan perundang-undangan.

<p>3.</p>	<p>2009</p>	<p>Samuel Chandra Poernawaslie</p>	<p>Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Studi Sejak Berlaku “Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimanakah unsur-unsur kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perpu di Indonesia terkait dengan kekuasaan subjektivitas presiden sejak berlakunya UU Nomor10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan?</li> <li>2. Bagaimanakah pengawasan objektif terhadap kekuasaan subjektivitas presiden terkait dengan pembentukan Perpu sejak berlakunya UU Nomor10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perUndang-undangan?</li> <li>3. Bagaimana kerangka hukum pembatasan kekuasaan subjektivitas presiden serta pengawasan objektif dari DPR terkait dengan pembentukan Perpu dalam teori negara hukum dan demokrasi?</li> </ol>	<p>Penelitian ini mendesripsikan dan menganalisis untuk memperoleh argument yang kuat dan konstruktif terkait dengan makna kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perpu, batasan subjektivitas Presien dalam pembentukan Perpu, serta Pengawan objektif dari DPR dalam pembentukan Perpu, khususnya sejak berlakunya UU Nomor10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.</p>
-----------	-------------	------------------------------------	---	--	--



Dari ketiga penelitian terdahulu yang dilakukan mengidentifikasi beberapa aspek yang berbeda satu dengan yang lain yang termasuk dalam cakupan pembentukan Perpu. Penelitian pertama mendeskripsikan dan menganalisis kewenangan MK dalam menguji peraturan pemerintah pengganti Undang-undang dan apa urgensinya pengujian tersebut. Penelitian kedua mendeskripsikan dan menganalisis kewenangan Presiden dalam mengeluarkan Perpu dan kedudukan Perpu tersebut dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ketiga mendeskripsikan dan menganalisis untuk memperoleh argument yang kuat dan konstruktif terkait dengan makna kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perpu, batasan subjektivitas Presiden dalam pembentukan Perpu, serta pengawasan objektif dari DPR dalam pembentukan Perpu, khususnya sejak berlakunya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan dalam penelitian ini penulis mencoba mendeskripsikan dan menganalisis politik hukum serta implikasi yuridis pembentukan Perpu Pilkada yang terkait dengan pembentukannya menggunakan UU Nomor 12 Tahun 2011.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdaskan latar belakang yang telah dipaparkan, rumusan masalah yang dapat dianalisis dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota?

2. Bagaimanakah implikasi yuridis pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan implikasi yuridis pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara, terutama yang berhubungan dengan Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, sehingga dapat menambah wawasan pengetahuan, konsep, metode, maupun pengembangan teori di bidang Hukum Tata Negara.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Pemerintah

Diharapkan penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dan acuan yang berguna bagi perbaikan perumusan kebijakan baru oleh pemerintah khususnya Presiden yang dalam hal ini sebagai pihak yang berwenang untuk membuat suatu peraturan pemerintah pengganti Undang-undang.

### b. Bagi Masyarakat

Diharapkan penelitian ini dapat membekali dan memberi informasi kepada masyarakat terkait Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

## E. Sistematika Penulisan

### Bab I Pendahuluan

Bab ini akan menguraikan secara terperinci mengenai keseluruhan pokok pemikiran yang menjadi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, serta manfaat penelitian yang kemudian dibagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis.

### Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini menguraikan lebih mendalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini diperoleh melalui studi kepustakaan. Kajian teori terhadap rumusan masalah antara lain hubungan hukum dan politik, politik hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan dan kedudukan Perpu dalam tata hukum Indonesia.



### **Bab III Metode Penelitian**

Bab ini akan menguraikan mengenai metode yang digunakan dalam skripsi ini, sehingga nanti hasil penelitiannya akan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Diantaranya akan dikemukakan tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, bahan hukum, pengumpulan bahan hukum, teknik analisis, serta definisi konseptual.

### **Bab IV Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

Bab ini bermuatan hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Secara umum bab ini akan menganalisis terkait Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta implikasi yuridis pembentukan Perpu Pilkada.

### **Bab V Penutup**

Dalam penutup ini mengemukakan kesimpulan berdasarkan urutan dan data penelitian yang merupakan jawaban dari permasalahan serta saran-saran yang diharapkan dapat dijadikan referensi bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Hubungan Hukum Dan Politik

Hukum dan politik merupakan subsistem dalam sistem kemasyarakatan. Masing-masing melaksanakan fungsi tertentu untuk menggerakkan sistem kemasyarakatan secara keseluruhan. Secara garis besar hukum berfungsi melakukan *social control*, *dispute settlement*, dan *social engineering* atau *innovation*, sedangkan fungsi politik meliputi pemeliharaan sistem dan adaptasi (*Socialization dan recruitment*), konversi (*rule making, rule application, rule adjudication, interest particulation dan aggregation*) dan fungsi kapabilitas (regulatif, ekstraktif, distributif, dan responsif).<sup>12</sup>

Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah struktur dan konsepsi kekuasaan politik, yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, definisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya.<sup>13</sup> Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut diatas tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku ditengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum.<sup>14</sup>

Mariam Budiarjo berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Akademia Permata, Padang, 2013, Hlm 15.

<sup>13</sup> Daniel S. Lev, **Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan**, dalam Merdi Hajiji, **Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum di Indonesia**, Jurnal Rechts Vinding Vol. 2 Nomor 3, Desember 2013, Hlm 367.

<sup>14</sup> *Ibid.*,

<sup>15</sup> Kisno Hadi, **Satu Dasawarsa Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam Konteks Otonomi Daerah**, Jurnal Politika Vol 1 Nomor 2, 2010, Hlm. 5.

Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh istitusi politik terdapat intervensi kekuatan politik yang berada dalam istitusi politik itu.<sup>16</sup>

Kekuatan-kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yakni sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formil (institusi politik) dalam hal ini yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga negara, seperti presiden, DPR, dan lembaga-lembaga negara lainnya dan sisi kekuatan politik dari infrastruktur politik, yakni seperti tokoh-tokoh masyarakat, partai politik, Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi dan lain-lain. Dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan produk hukum adalah lahir dari pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu.<sup>17</sup>

Pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam membentuk hukum dibatasi ruang geraknya dengan berlakunya sistem konstitusional berdasarkan *cheks and balances*, seperti yang dianut UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan. Jika diteliti lebih dalam materi perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara adalah memperjelas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara serta menempatkannya berdasarkan pada fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara. Sistem yang demikian disebut sistem *checks and balances*, yaitu adanya pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara berdasarkan pada undang-undang dasar, tidak ada lembaga yang

---

<sup>16</sup> Merdi Hajiji, *Op. Cit.*, Hlm 368.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Hlm 369.



tinggi dan tidak ada lembaga yang rendah, semuanya sama diatur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.<sup>18</sup>

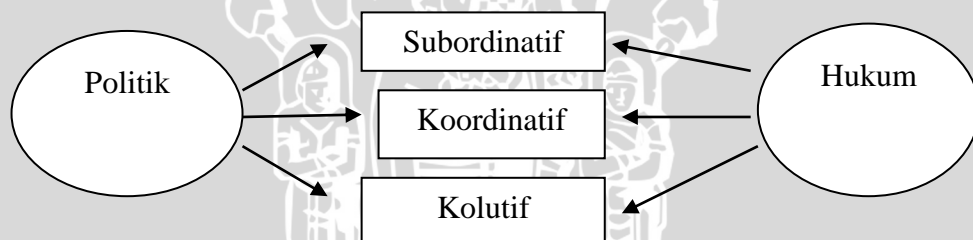
### 1. Pola Hubungan Hukum Dan Politik

Pola Pertama: Pola Intervensi

Hubungan hukum dan politik cenderung dianggap negatif. Politik mengendalikan hukum, karena hukum adalah produk politik. Karena posisi hukum dibawah kendali politik maka hukum menjadi alat untuk melegitimasi tindakan pemegang politik.<sup>19</sup>

Pola Kedua: Pola Akomodasi

Hukum dan politik masing-masing memiliki otoritas. Hukum memiliki pola justicial sedangkan politik memiliki otoritas mengendalikan situasi politik.



Sumber: Fajlurrahman Jurdi (dalam Sarifuddin Sudding : 2014)

<sup>18</sup> *Ibid.*, Hlm. 369.

<sup>19</sup> Sarifuddin Sudding, **Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi**, Rangkang Education: Yogyakarta, 2014, Hlm 109.

Pola Ketiga: Pola Negasi

Hukum dan politik adalah dua entitas yang sama dan semestinya berkoordinasi untuk saling memperkuat. Hukum dibuat oleh politik, akan tetapi penegakannya berkoordinasi dengan politik.<sup>20</sup>

## B. Politik Hukum

### 1. Pengertian Politik Hukum

Berbicara politik hukum adalah berbicara tentang arah dan tujuan yang hendak dicapai oleh suatu negara. Beberapa konsep politik hukum digagas oleh para ahli hukum.<sup>21</sup> Padmo Wahyono mengartikan Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Lebih lanjut, Padmo Wahyono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan criteria untuk menghukum sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penenerapan, dan penegakan hukum.<sup>22</sup>

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai cara memilih dan cara hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial sesuai dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas pertanyaan mendasar yakni:

- a. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada,

<sup>20</sup> *Ibid.*, Hlm 112.

<sup>21</sup> Jarot Widya Mulyawan, **Pengaturan Penguasaan Benda-Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda oleh Negara untuk Kesejahteraan Rakyat**. Disertasi Program Doktor Fakultas Hukum Unuversitas Brawijaya, 2014, Malang.

<sup>22</sup> Padmo Wahyono, **Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum**, Cet II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 160.

- b. cara-cara apa dan yang mana yang dirasa yang paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut,
- c. kapan waktunya dan cara bagaimana hukum itu diubah,
- d. dapatkah suatu pola baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses memilih tujuan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Menurut Mahfud MD, Politik Hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: pertama, pembangunan yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. Kedua, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegakan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Jadi politik hukum adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hukum difungsikan.<sup>23</sup>

Menurut Mahfud MD, pemahaman terhadap kerangka dasar politik hukum nasional sangat penting untuk mengetahui bagaimana membuat hukum dan menjaganya melalui politik hukum. Jika hukum diartikan sebagai “alat” untuk meraih cita-cita dan tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Dengan kata lain, politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Berdasar arti yang demikian itu,

---

<sup>23</sup> M. Rifqinizami Karsayuda, **Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional**. Penerbit UB Press. Malang, 2013, Hlm 56-57.



maka politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:<sup>24</sup>

- 1) Politik hukum nasional diharuskan mengarah pada cita-cita bangsa yakni mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- 2) Politik hukum nasional diharuskan bertujuan untuk mencapai tujuan negara, yakni sebagai berikut:
- 3) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
  - a) Memajukan kesejahteraan umum.
  - b) Mencerdaskan kehidupan bangsa.
  - c) Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, serta keadilan sosial.
- 4) Harus dipandunya politik hukum nasional oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni sebagai berikut:
  - a) Berbasis moral dan agama
  - b) Menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.
  - c) Mempersatukan seluruh unsur bangsa dan semua ikatan primordialnya.
  - d) Meletakkan kekuasaan dibawah kekuasaan rakyat.
  - e) Membangun keadilan sosial.
- 5) Jika dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, maka politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk sebagai berikut:
  - a) Melindungi setiap unsur bangsa demi keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori.
  - b) Mewujudkan tegaknya keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan.
  - c) Mewujudkan adanya demokrasi yang kedaulatan rakyat dan nomokrasi (kedaulatan hukum).
  - d) Menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.

Politik hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. Yang kemudian di dalamnya terdapat pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum apabila dilihat dari konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak

---

<sup>24</sup> *Ibid.* Hlm 58-60.

dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang berisi keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen* atau dapat dikatakan pula bersifat imperatif, melainkan harus dipandang sebagai sub sistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin dipengaruhi oleh politik, yakni dalam perumusan materi muatan dan perumusan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.<sup>25</sup> Jika dihubungkan dengan penelitian ini maka Politik hukum yang kemudian akan dikaji dalam adalah tujuan atau maksud yang ingin dicapai dalam pembentukan Perpu Pilkada. Mengingat setiap peraturan perundang-undangan dibentuk dengan maksud dan tujuan tertentu.

## 2. Tujuan Politik Hukum

Politik hukum sebagai suatu bagian dari kebijakan negara yang berkenaan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu negara dapat digunakan sebagai payung hukum (*legal umbrella*) dari semua kebijakan lembaga pemerintah. Jadi tujuan politik hukum itu berada dalam hukum itu sendiri.<sup>26</sup>

Menyadari bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang sedang membangun politik hukum yang temporer lebih ditujukan kepada pembaharuan hukum untuk mewujudkan sistem hukum yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia yang merdeka, berdaulat, menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 maka tujuan umum yang tergambar

<sup>25</sup> Moh. Mahfud, MD, **Politik Hukum di Indonesia**, Rajawali Pres, Jakarta, 2009, Hlm 1-2.

<sup>26</sup> Ahmad Muliadi, *Op.cit*, Hlm 11.



dari politik hukum secara jelas tergambar dari konsideran menimbang suatu peraturan perundang-undangan, yaitu<sup>27</sup>:

- a. Menjamin terpenuhinya nilai-nilai dasar yang terkandung dalam pancasila dan pembukaan UUD NRI Tahun 1945
- b. Menjamin terbentuknya struktur dan pembagian serta pembatasan kekuasaan negara yang secara demokratis dan konstitusional
- c. Mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, kebahagiaan, kedamaian, ketertiban, dan ketentraman dalam berbangsa dan bernegara
- d. Memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat
- e. Menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka
- f. Menjamin dan mengatur hak dan kewajiban dalam perlindungan, penghormatan, pemajuan, kepastian, dan keadilan dalam pemenuhan Hak Asasi Manusia
- g. Mewujudkan bentuk, isi dan arah pembaharuan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- h. Mewujudkan suatu negara yang dapat melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi serta keadilan sosial.

Setiap tujuan dari politik hukum harus tercermin dalam berbagai materi muatan atau isi pokok dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan bidang yang diaturnya, sebagaimana yang terjelma dalam konsideran dan pasal-pasal nya. Disamping itu setiap materi muatan peraturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD NRI Tahun 1945 harus konsisten dengan peraturan yang berada di atasnya dan peraturan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>28</sup>

### C. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) dalam beberapa kepastakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam

---

<sup>27</sup> *Ibid*, Hlm 12.

<sup>28</sup> *Ibid*., Hlm 13.



kamus yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang, dan keseluruhan daripada undang-undang negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan. Pengertian *wetgeving* dalam *juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik ditingkat pusat atau di tingkat daerah.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dibuat oleh pejabat atau yang berada dalam lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang didalamnya memiliki ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Maria Farida, *Op.cit.* Hlm 7-15.

Selain definisi tersebut diatas, undang-undang memberikan definisi tersendiri tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan sendiri adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan pasal dalam undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui beberapa tahapan, yaitu pertama tahap perencanaan, kedua tahap penyusunan, ketiga tahap pembahasan, keempat tahap pengesahan atau penetapan, dan kelima tahap pengundangan. Tahapan-tahapan tersebut harus dilalui dan diselesaikan dengan baik agar tercipta peraturan perundang-undangan yang baik pula.

### **1. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Secara teoritis tata urutan peraturan perundang undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Rechts* atau *The Hierarchy Of Law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan susunan berjenjang dan setiap kaidah yang lebih rendah bersumber pada kaidah hukum yang lebih tinggi. Pemikiran tersebut diteruskan dalam teori hierarki peraturan yang dikenal dengan *Stufenbau Theorie* yang mengemukakan bahwa hukum mempunyai jenjang tigkatan yang tersistematis, dimana norma dasar (*grundnorm*) berada ditingkat



repository.ub.ac.id

paling atas dan melandasi norma-norma lainnya (*norm*). Teori ini kemudian disempurnakan oleh Hans Nawiasky yang mengemukakan bahwa hierarki peraturan itu berupa<sup>30</sup>:

- a. *Staats fundamental norm* (Norma dasar negara)
- b. *Staats Grund gezets* (Aturan dasar Negara)
- c. *Formele Gezets* (Undang-undang dalam arti formal)
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* (Peraturan pelaksana dan peraturan otonom)

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terdiri atas<sup>31</sup>:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terdapat beberapa peraturan lain selain yang disebutkan dalam pasal tersebut, diantaranya peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, MK, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dalam pembentukannya dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, tetap diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat selama (sepanjang)

<sup>30</sup> Bagir Manan, **Teori dan Politik Konstitusi**, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm 202

<sup>31</sup> Pasal 7 ayat (1) **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.



Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi memerintahkan demikian atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>32</sup>

Prinsip dalam tata urutan perundang-undangan (hierarki) yaitu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan isi materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Konsekuensi penting dari prinsip tersebut adalah harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar.<sup>33</sup>

## 2. Asas Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut A Hamid S Attamimi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana halnya dengan negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk susunannya, bagi metoda pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan

<sup>32</sup> Pasal 8 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

<sup>33</sup> Bagir Manan, **Teori dan Politik Konstitusi**, Direktorat Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2000, Hlm 133.

serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan, masing-masing sesuai bidangnya.<sup>34</sup>

Sudikno Mertokusumo mengemukakan, bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah merupakan peraturan hukum konkret, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya, atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terwujud di dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat dijumpai dengan mencari sifat sifat umum dari peraturan yang jelas tersebut.<sup>35</sup>

Pasal 5 Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan diharuskan berpedoman pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi<sup>36</sup>:

- a. kejelasan tujuan<sup>37</sup>;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat<sup>38</sup>;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan<sup>39</sup>;

<sup>34</sup> Bayu Dwi Anggono, **Perkembangan Pembentukan Undang Undang Di Indonesia**, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, Hlm 27.

<sup>35</sup> Yuliandri, **Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik**, Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009. Hlm 20.

<sup>36</sup> Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 dan Penjelasannya, **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

<sup>37</sup> Penjelasan Pasal 5 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menjelaskan bahwa asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

<sup>38</sup> Penjelasan Pasal 5 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menjelaskan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

<sup>39</sup> Penjelasan Pasal 5 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menjelaskan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.



- d. dapat dilaksanakan<sup>40</sup>;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan<sup>41</sup>;
- f. kejelasan rumusan<sup>42</sup>; dan
- g. keterbukaan<sup>43</sup>.

Asas-asas sebagaimana disebutkan diatas merupakan asas yang harus ada dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan asas-asas tersebut, diharapkan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik.

### 3. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Ketentuan mengenai pembentukan Perpu di Indonesia dapat ditemukan dalam konstitusi Indonesia baik yang sedang berlaku maupun yang pernah berlaku di Indonesia. Dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD-RIS juga dikenal sebagai konstitusi RIS) memakai istilah keadaan mendesak dan undang undang darurat. Dalam Pasal 139 ayat (1) menyatakan bahwa presiden berhak atas kuasa dan tanggungjawab sendiri menetapkan undang undang darurat untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan federal yang karena keadaan-

---

<sup>40</sup> Penjelasan Pasal 5 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menjelaskan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

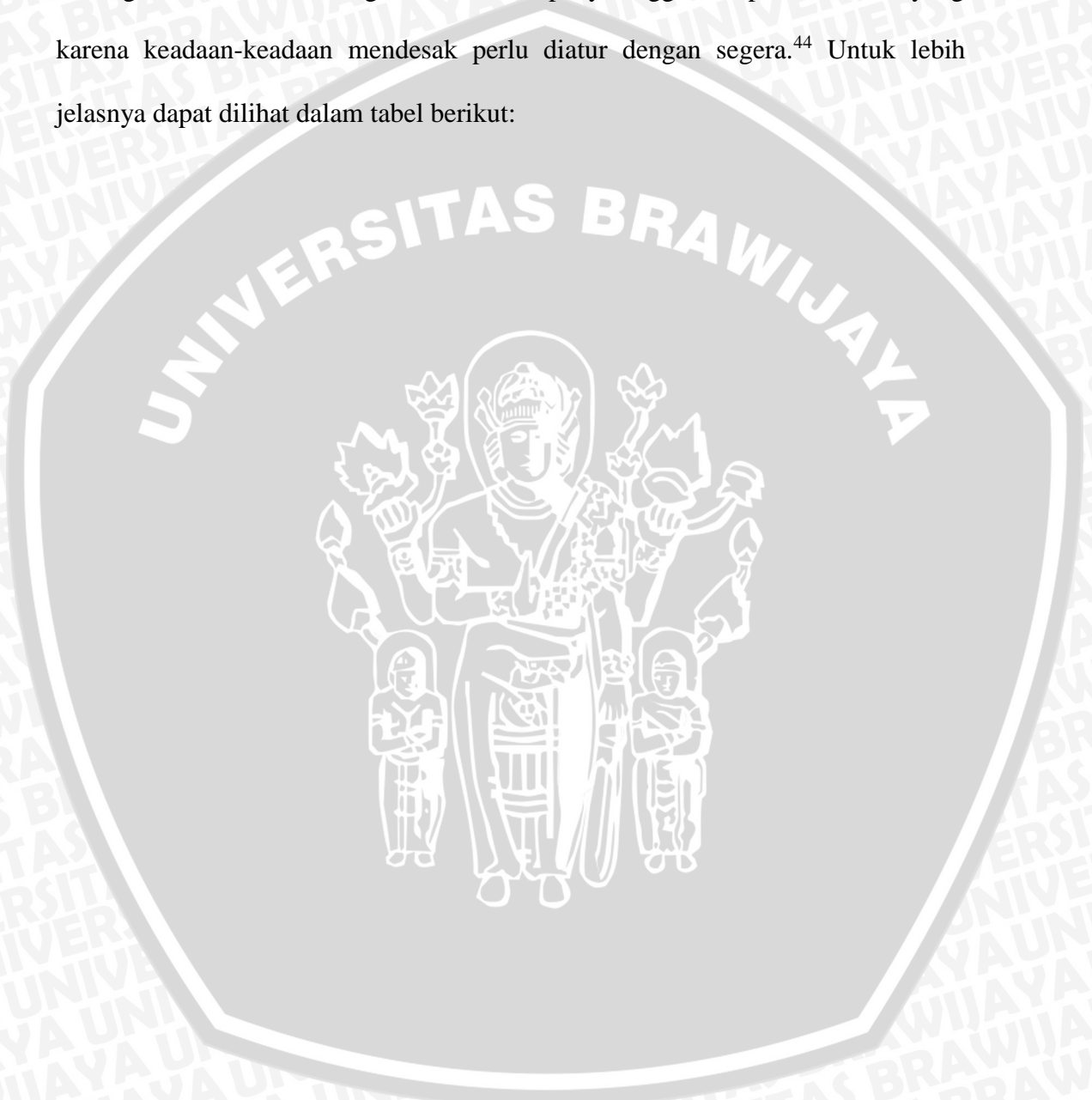
<sup>41</sup> Penjelasan Pasal 5 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menjelaskan bahwa “setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang diperlukan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

<sup>42</sup> Penjelasan Pasal 5 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menjelaskan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

<sup>43</sup> Penjelasan Pasal 5 **Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menjelaskan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan yang transparan dan terbuka. Dengan demikian, lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang luas untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera. Ketentuan yang sama diadopsi pula dalam UUDS 1950 pada Pasal 96 ayat (1) yang berbunyi: pemerintah berhak atas kuasa dan tanggungjawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengetahui hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan mendesak perlu diatur dengan segera.<sup>44</sup> Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel berikut:



---

<sup>44</sup> Jimly Asshidiqie, *Op.cit.*, Hlm 205.



Tabel 3. Perbandingan Peraturan Sejenis Perpu Dalam Konstitusi Di Indonesia<sup>45</sup>

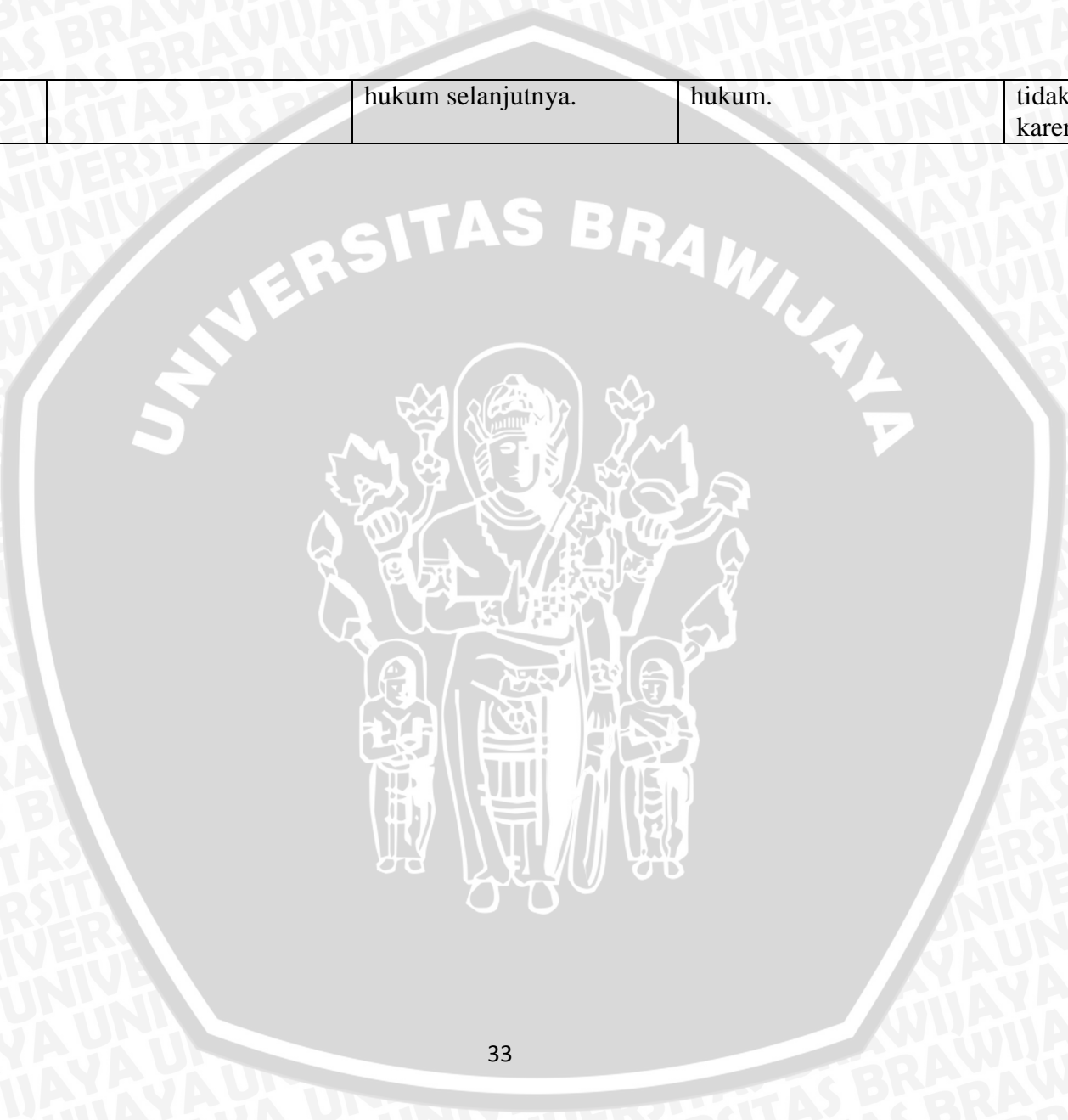
No	Hal-hal yang diperbandingkan	Rancangan UUD 1942	Undang Undang Dasar 1945	Konstitusi RIS 1949	UUD Sementara 1950
1.	Nama	Aturan-aturan Pemerintah Sebagai Gantinya Undang-Undang	Peraturan Pemerintah Sebagai Undang-Undang	Undang-Undang Darurat	Undang-Undang Darurat
2.	Pasal	Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2)	Pasal 22 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3)	Pasal 139 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 140 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4)	Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2). Pasal 97 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4)
3.	Syarat Penggunaan	1. Jika ada keperluan yang mendesak untuk menjaga keselamatan umum; 2. Mencegah kekacauan umum; 3. Jika DPR tidak bersidang.	Dalam hal ikhwal yang kegentingan yang memaksa.	Yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.	Yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.
4.	Materi Muatan	Sebagai gantinya Undang-Undang	Sebagai Pengganti Undang-Undang	Untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal	Untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan
5.	Kedudukan	Tidak tegas	Tidak tegas	Mempunyai kekuasaan dan	Mempunyai

<sup>45</sup> Daniel Yusmic P Foekh, **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) Suatu Kajian Dari Perspektif Hukum Tata Negara Normal dan Hukum Tata Negara Darurat**, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2011, Hlm 59-60.

			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketetapan MPRS NomorXX/MPRS/1966 Perpu disejajarkan dengan UU.</li> <li>2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Perpu ditempatkan dibawah UU.</li> <li>3. Undang-Undang Nomor10 Tahun 2004 Perpu ditempatkan sejajar dengan UU.</li> <li>4. Undang-Undang Nomor12 Tahun 2011 Perpu ditempatkan sejajar dengan UU.</li> </ol>	kuasa Undang-Undang Federal.	kekuatan dan derajat Undang-Undang.
6.	Penerima Kewenangan	Kepala Negeri/Negara	Presiden	Pemerintah	Pemerintah
7.	Pengawas	DPR	DPR	DPR	DPR
8.	Kapan Harus Diajukan Kepada DPR	Harus diserahkan sebelum waktu persidangan (DPR) yang berikut.	Dalam persidangan yang berikut.	Segera sesudah ditetapkan, disampaikan kepada DPR.	Sesudah ditetapkan, disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada siding berikut.
9.	Akibat Hukum Penolakan Oleh DPR	Aturan-aturan tadi tidak berlaku untuk waktu yang akan datang.	Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.	Peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum.	Peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum.
10.	Siapa Yang Harus Mencabut Apabila Ditolak Oleh DPR	Pemerintah.	Tidak jelas, sehingga menimbulkan penafsiran bahwa perlu ada tindakan	Tidak perlu pencabutan, sebab UU darurat tersebut tidak berlaku lagi karena	Tidak perlu pencabutan, sebab UU darurat tersebut



		hukum selanjutnya.	hukum.	tidak berlaku lagi karena hukum.
--	--	--------------------	--------	----------------------------------



Perpu adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya diperlukan sebab-sebab tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sulit dan tidak terduga-sangka yang memerlukan penanggulangan dengan segera. Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah hal ikhwal kegentingan yang memaksa adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi secepatnya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang.”<sup>46</sup>



<sup>46</sup> I Gede Pantja Astawa, **Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang- Undang Dasar 1945**, Dalam Riri Nazriah, **Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**, Jurnal Hukum Nomor 3 Vol. 17 Juli 2010, Hlm. 336-337.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Melihat permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, yaitu menganalisis tentang Politik hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif.<sup>47</sup>

#### B. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Selain itu, penulis juga menggunakan pendekatan historis (*Historical approach*) yaitu dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi.<sup>48</sup>

#### C. Sumber dan Bahan Hukum

##### 1. Bahan Hukum Primer:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945,

---

<sup>47</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum Edisi Revisi**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, Hlm 42.

<sup>48</sup> Ibid., Hlm 134-135.



- b. Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5586.
- c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Lembaran Negara RI tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara RI nomor 5588.
- d. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Prundang Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.
- e. Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.
- f. Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.”
- g. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
- h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

## 2. Bahan Hukum Sekunder:

Wawancara, dokumen, buku-buku literatur, makalah, jurnal, risalah, dan artikel-artikel dari media cetak maupun elektronik yang terkait dengan permasalahan yang dikaji, yaitu tentang Politik Hukum Pembentukan Peraturan

Pemerintah Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Yang di dalamnya dapat memuat tentang Konsep negara hukum dan demokrasi, pembentukan peraturan perundang-undangan serta hubungan hukum dan politik.

3. Bahan Hukum Tersier:

Kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia.

**D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Penulisan penelitian ini menggunakan metode studi pustaka (*library research*) yang dilakukan atas hasil studi terhadap beberapa bahan pustaka yang relevan, berhubungan satu sama lain, serta mendukung uraian atau analisis pembahasan, dengan permasalahan yang dikaji, yaitu tentang Politik hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Penelusuran bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Dilakukan melalui studi literature hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan terkait yang dikelompokkan berdasarkan level atau hirarki peraturan perundang-undangan.

b. Bahan hukum sekunder

Dilakukan dengan melakukan wawancara, kajian kepustakaan dan penelusuran kepustakaan terkait dengan bahasan penelitian.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier dikumpulkan melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun elektronik melalui internet.

### E. Teknik Analisis Bahan Hukum

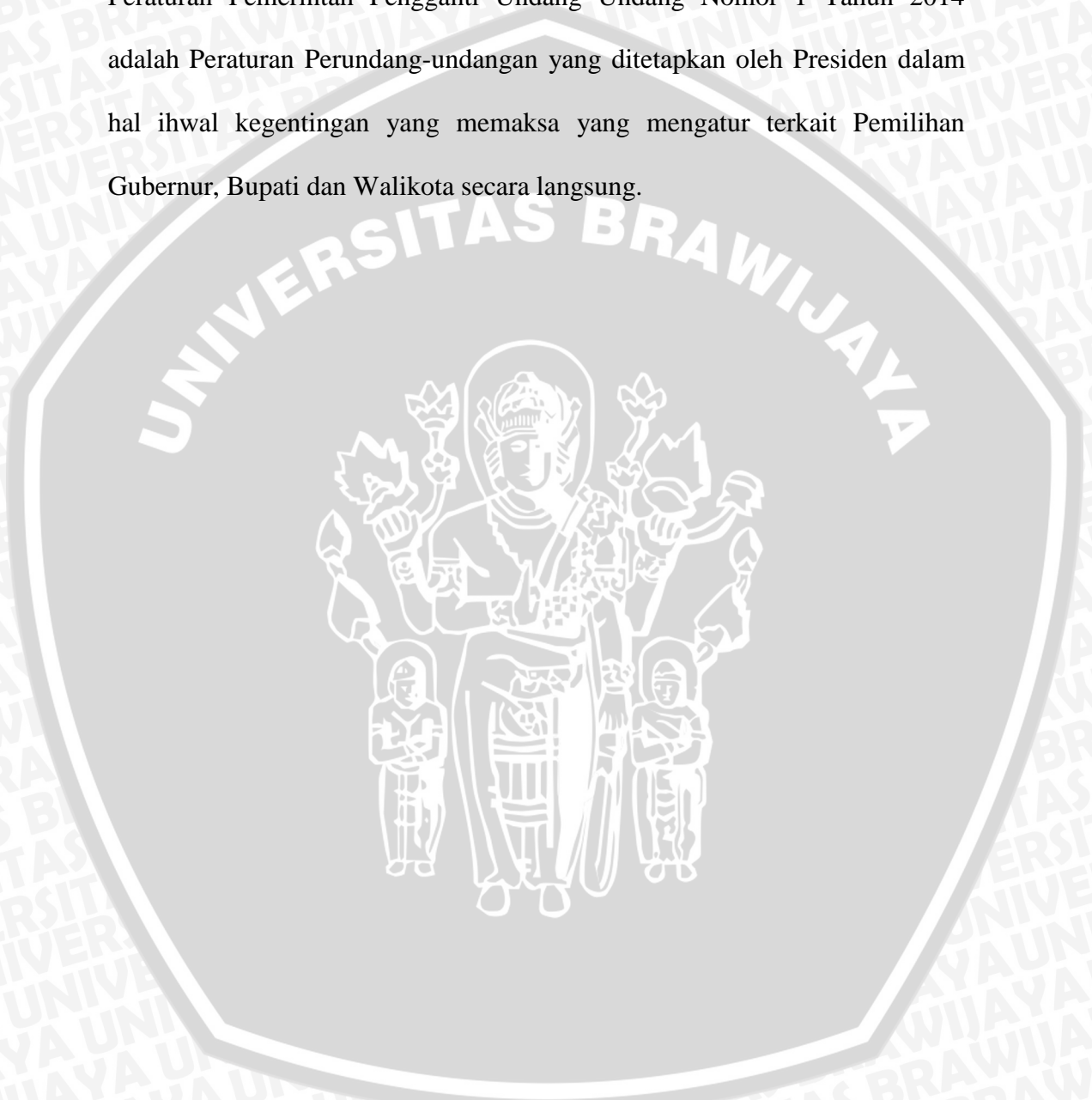
Setelah data yang diperlukan terkumpul, dilakukan pengolahan data dengan menyusun secara sistematis dan logis. Bahan hukum yang telah diperoleh terlebih dahulu direduksi untuk memilah kesahihannya sebagai bahan hukum yang telah sah dan sesuai langsung dideskripsikan dalam bentuk abstraksi peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lain. Bahan hukum yang terdeskripsi tersebut kemudian dianalisis untuk menggali hakikat dan informasi yang ada sehingga akan didapatkan informasi yang berupa kejadian hukum dan akibat hukum dari suatu norma, baik atas norma yang pernah berlaku, maupun norma yang sedang berlaku. Analisis bahan hukum yang sudah terfokus tersebut kemudian dianalisis dengan berbagai aspek seperti aspek sosiologis dan politis terutama aspek yuridis, yang akhirnya ditarik kesimpulan setelah terlebih dahulu diversifikasi dengan berbagai teori yang kemudian dikemukakan sebagai pisau analisisnya. Teknik analisa data yang dipilih adalah *deskriptif analytical*. Yaitu mengumpulkan data, yang kemudian diuraikan, dikaji, dan dianalisis untuk mencari permasalahan masalah berdasarkan kejelasan mengenai kenyataan yang kemudian dihubungkan dengan teori dan hukum yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan terkait.



## F. Definisi Konseptual

Politik hukum adalah tujuan yang ingin dicapai dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa yang mengatur terkait Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Politik Hukum Pembentukan Perpu Pilkada 2014

Politik hukum (*legal policy*) dari pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari tujuan dan alasan dari dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan, mengingat bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, politik hukum diperlukan untuk mengetahui beberapa hal. Pertama, alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.<sup>49</sup> Politik hukum pembentukan Perpu Pilkada merupakan tujuan yang ingin penulis ketahui dari dibentuknya Perpu Pilkada, untuk menjawab hal tersebut penulis akan membahas terlebih dahulu terkait proses pengesahan RUU Pilkada sampai dengan diundangkannya UU Pilkada yang kemudian memunculkan Perpu Pilkada.

##### 1. Pengesahan Rancangan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014

Rencana perubahan dan penyempurnaan atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah direncanakan oleh DPR pada 20 Juli 2011. DPR memasukan RUU Pemda, RUU Pilkada, dan RUU Desa dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Rencana ini berkaitan dengan hak inisiatif pemerintah untuk mengajukan RUU Pilkada pada tanggal 28 Januari 2011. RUU Pilkada baru dibahas pada bulan juni 2012. Sesuai dengan Surat Presiden Nomor

<sup>49</sup> Hikmanto Juwana, *Loc. Cit.*,

R-65/Pres/12/2011 tanggal 15 Desember 2011, yang berisi penunjukan wakil pemerintah untuk membahas RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden di dalamnya memberikan tugas kepada Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan HAM yang dalam hal ini baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk bertidak sebagai wakil dari pemerintah dalam membahas RUU tersebut. Sedangkan DPR diwakili oleh Panitia Kerja (Panja) Komisi II DPR RI.<sup>50</sup>

Ada 6 (enam) isu krusial yang dibahas dalam RUU Pilkada, yang meliputi:<sup>51</sup>

1. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (langsung/melalui DPRD)
2. Pemilihan Wakil Kepala Daerah satu paket dengan Pemilihan Kepala Daerah
3. Politik dinasti atau syarat pencalonan
4. Pemilihan Kepala Daerah serentak
5. Penyelesaian sengketa hasil, dan
6. Dana penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu pokok permasalahan paling kontroversial dari RUU Pilkada adalah berhubungan dengan pilihan terkait mekanisme penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah Provinsi (Gubernur) secara tidak langsung atau melalui DPRD. Sebagaimana ketentuan Pasal 2 RUU Pilkada (draft Februari 2011) yang menyebutkan bahwa “Gubernur dipilih oleh DPRD secara demokratis berdasarkan asas bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

<sup>50</sup> Hasil wawancara yang dilakukan penulis dengan ibu Anindityas Irawati Kepala Seksi Wilayah Ivb Pada Subdit Fasilitas Kepala Daerah Dan Dprd Wilayah Iv Direktorat Fas. Kepala Daerah, Dprd Dan Hub. Antar Lembaga Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Pada tanggal 10 Februari 2015 Pukul 09.15 WIB.

<sup>51</sup> Ibid.



Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah menginginkan pencabutan hak rakyat dalam memilih Gubernur secara langsung. Dikembalikannya mekanisme Pilkada melalui DPRD didasari atas beberapa alasan, yakni pertama terkait besarnya anggaran yang dibutuhkan dalam Pilkada langsung, kedua argumentasi Kemendagri bahwa Pilkada langsung berkontribusi besar terhadap korupsi ditingkat lokal. Ketiga bahwa Pemilihan Gubernur secara langsung kurang efektif dikarenakan tidak sebandingnya biaya yang dikeluarkan dalam Pilkada dengan kewenangan Gubernur yang dinilai kurang strategis dalam menjalankan pembangunan daerah. Keempat adalah alasan bahwa penyelenggaraan Pilkada kerap memicu konflik horizontal di daerah yang dikhawatirkan akan berujung pada perpecahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kelima adalah alasan bahwa Pilkada melalui DPRD tidak melanggar konstitusi sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>52</sup> Kata demokratis yang ada di dalamnya bersifat luwes, yang dalam hal ini dapat ditafsirkan mekanisme Pilkada bisa dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.

Saat pembahasan pada tanggal 18 Februari 2014 menyangkut isu mekanisme pemilihan kepala daerah, semua fraksi di DPR menyetujui opsi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Yang berarti dalam hal ini opsi yang diajukan oleh Pemerintah ditolak oleh semua Fraksi di DPR. Sikap dan posisi fraksi tidak berubah dari beberapa kali

---

<sup>52</sup> Titi Angraini DKK, **Menata Kembali Pengaturan Pilkada**, Tim Peneliti ParluDEM, Jakarta, 2011, Hlm 12-13.

rapat pembahasan tingkat pertama, dari bulan Februari, Maret, Mei, hingga akhir Agustus 2014. Seperti telah ada kesepakatan semua fraksi di DPR untuk memilih opsi Pilkada langsung. Semua fraksi menghendaki Pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat. Dilihat dari waktu pembahasan bulan Februari sampai dengan akhir Agustus 2014, hasil Pemilu Legislatif 9 April dan Pilpres 9 Juli belum mempengaruhi konstalasi politik kubu antar Fraksi.<sup>53</sup>

Perubahan sikap dan posisi Fraksi terjadi saat rapat konsinyering antara Komisi II DPR dan Pemerintah pada tanggal 2 september 2014 di Bogor. Fraksi yang bergabung dalam Koalisi Merah Putih (Selanjutnya disebut KMP) berubah sikap dengan mengusulkan Pilkada melalui DPRD. Sedangkan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (Selanjutnya disebut PDIP), Partai Hati Nurani Rakyat (Selanjutnya disebut Hanura) dan Partai Kebangkitan Bangsa (Selanjutnya disebut PKB) tetap konsisten atas sikap dan posisinya. Perubahan sikap yang mendadak dari KMP sarat akan tendensi politik dikarenakan perubahan sikap yang mendadak. Pada tanggal 2 September 2014 Partai Keadilan Sejahtera (Selanjutnya disebut PKS) masih dalam posisi memilih Pilkada langsung, akan tetapi pada tanggal 5 September 2014 PKS merubah sikap memilih Pilkada melalui DPRD dengan alasan solider dengan KMP.<sup>54</sup>

Apa yang dipaparkan diatas merupakan dinamika perubahan pandangan dan posisi Fraksi terkait RUU pilkada, dengan perubahan sikap yang sedemikian rupa dari DPR maka hal ini menunjukkan bahwa kondisi politik memiliki andil

---

<sup>53</sup> Diolah oleh Penulis, Sumber berasal dari:

- (1) Tabel Posisi Fraksi Terhadap RUU Pilkada, Kementerian Dalam Negeri, 2014.
- (2) Hendra Budiman, Pilkada Tidak Langsung Dan Demokrasi Palsu, Pustaka Yusticia, Jakarta, 2015, Hlm 7.

<sup>54</sup> Diolah oleh Penulis, Sumber berasal dari:

- (1) Tabel Posisi Fraksi Terhadap RUU Pilkada, Kementerian Dalam Negeri, 2014.
- (2) Ibid., Hlm 8

repository.ub.ac.id

dalam pembentukan suatu produk hukum. Namun sesuai dengan seharusnya proses pembahasan RUU Pilkada tersebut tetap berlanjut pada pengesahan RUU Pilkada dalam sidang paripurna DPR yang diselenggarakan pada tanggal 26 September 2014. Selanjutnya agar lebih jelas penulis akan gambarkan kronologi pengesahan RUU Pilkada dalam tabel sebagai berikut:





**Tabel 4. Kronologi Sidang Pengesahan RUU Pilkada<sup>55</sup>:**

Tanggal	Keterangan
8 September 2014	RUU Pilkada masih dalam tahap penyempurnaan yang dilakukan oleh Panja (Panitia Kerja) dan Timus (Tim Perumus) DPR RI sampai dengan tanggal 23 September 2014.
25 September 2014	Rapat Paripurna Pengesahan RUU Pilkada dimulai pada pukul 10.00 WIB hingga pukul 03.00 WIB pada tanggal 26 September 2014. Agenda pengesahan RUU Pilkada baru dimulai pukul 15.30 WIB setelah sebelumnya diskors selama satu jam setelah pengesahan 4 RUU lain (RUU Keperawatan, RUU Tenaga Kesehatan, RUU Jaminan Produk Halal, dan RUU Perlindungan Anak).
	Pembahasan RUU berjalan alot karena suara fraksi terbelah. Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Hanura, dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa mendukung opsi Pilkada langsung. Sedangkan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Golkar, dan Fraksi Gerindra mendukung opsi Pilkada melalui DPR. Sedangkan Partai Demokrat memilih opsi Pilkada Langsung dengan perbaikan. Selain itu, masih ada 6 (enam) materi dalam RUU Pilkada yang tidak menemukan kesepakatan dalam pembahasan tingkat pertama di Komisi II DPR.
	Tepat pukul 14.00 WIB, sejumlah kepala daerah dan sekitar 300 massa gabungan berbagai organisasi masyarakat mendatangi lokasi bekas unjuk rasa massa PKS. Mereka tergabung dalam serikat buruh, organisasi mahasiswa, dan serikat petani. Beberapa orang dari mereka langsung menurunkan bendera PKS itu, dan membakarnya. Mereka meneriaki gedung DPR yang intinya menolak Pilkada lewat DPRD.
Karena tidak tercapai kesepakatan pimpinan rapat Priyo Budi Santoso memutuskan untuk dilakukan lobbi, sejak pukul 18.00 WIB sampai dengan pukul 22.55 WIB. Lobbi dilakukan secara tertutup dibelakang ruang sidang, dihadiri pimpinan fraksi masing-masing partai, pimpinan sidang dan wakil dari pemerintah. Pada saat sidang dibuka kembali pimpinan sidang menyatakan bahwa lobbi tidak mencapaipermufakatan. Opsi Pilkada langsung dengan 10 perbaikan <sup>56</sup>	

<sup>55</sup> Data ini diolah sendiri oleh penulis. Adapun Sumber data berasal dari [www.kompas.com](http://www.kompas.com) yang terkait dengan Polemik RUU Pilkada, diakses pada tanggal 21 Februari 2015.

<sup>56</sup> Berikut 10 syarat yang diajukan oleh Partai Demokrat: (1) uji publik atas integritas dan kompetensi cagub, cabup, cawali kota; (2) Efisiensi biaya Pilkada harus dan mutlak; (3) Pengaturan kampanye dan pembatasan dana; (4) Akuntabilitas penggunaan dana kampanye; (5) Larangan politik uang dan kendaraan partai; (6) Larangan untuk melakukan fitnah dan kampanye hitam; (7) Larangan pelibatan aparat birokrasi; (8) Larangan pencopotan aparat birokrasi pasca Pilkada; (9) Penyelesaian sengketa pasca Pilkada; dan (10) Pencegahan kekerasan dari calon atas keputusan pendukung. Lihat Hendra Budiman, **Pilkada Tidak Langsung Dan Demokrasi Palsu**, Pustaka Yusticia, Jakarta, 2015, Hlm 4.

	yang diusulkan Partai Demokrat digugurkan sehingga yang ada hanyalah opsi Pilkada Langsung atau Pilkada melalui DPRD.
<b>26 September 2014</b>	<p>Pukul 00.16 Sidang kembali dilanjutkan, Pemimpin sidang menghendaki adanya <i>voting</i> terkait dua opsi tersebut dengan sebelumnya mempersilahkan Benny K Harman juru bicara fraksi Partai Demokrat membacakan <i>standing</i> politik fraksi Partai Demokrat. Setelahnya 123 anggota partai tersebut meninggalkan ruang rapat (<i>walk out</i>).</p> <p>Pukul 01.00 WIB RUU Pilkada melalui DPRD disahkan melalui mekanisme pemungutan suara dengan hasil voting yang menunjukkan sebanyak 135 suara memilih mekanisme pemilihan secara langsung dan sebanyak 226 suara memilih mekanisme pemilihan oleh DPRD. Proses selanjutnya adalah penyerahan hasil Paripurna tanggal 26 September 2014 kepada presiden untuk dapat disahkan dan kemudian diundangkan.</p>
<b>30 September 2014</b>	RUU Pilkada di sahkan oleh Presiden
<b>2 Oktober 2014</b>	<p>RUU Pilkada diundangkan dan resmi memperoleh Nomor 22 Tahun 2014.</p> <p>Presiden mengesahkan Perpu Pilkada dan Perpu Pemda</p>

Tabel diatas telah menggambarkan kronologi pembahasan dan pengesahan RUU Pilkada. Dimana dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 telah dijelaskan bahwa penyusunan prolegnas dilakukan oleh DPR dan Pemerintah yang kemudian disepakati dalam sidang Paripurna.<sup>57</sup> Dalam hal ini sidang pengesahan RUU Pilkada merupakan sidang yang memecahkan rekor kehadiran anggota DPR terbanyak periode 2009-2014. Yakni sebanyak 560 anggota DPR hadir.<sup>58</sup> Sidang paripurna diakhiri dengan hasil disahkannya RUU Pilkada tidak langsung menjadi undang-undang.

## **2. Reaksi Masyarakat Terhadap Pengesahan Rancangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014**

Pengesahan RUU Pilkada melalui DPRD menimbulkan reaksi yang berupa penolakan dari masyarakat. Bahkan sebelum RUU Pilkada disahkan sudah terjadi aksi penolakan terhadap RUU Pilkada tersebut. Penolakan terhadap UU Pilkada tersebut ditandai dengan adanya aksi ujuk rasa dan protes yang dilakukan oleh masyarakat, beberapa aksi penolakan tersebut diantaranya:

- a. Pada tanggal 14 September 2014 Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Parludem) mengajak masyarakat menandatangani petisi menolak Pilkada melalui DPRD melalui website change.org Petisi ini merupakan sikap penolakan terhadap sikap anggota DPR yang mengubah Pilkada langsung menjadi melalui DPRD.<sup>59</sup>
- b. Pada tanggal 14 September 2014, Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Pro Jokowi (Projo), Budi Arie Setiadi, mengatakan telah menginstruksikan seluruh relawan presiden terpilih, Joko Widodo, untuk mendatangi kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di seluruh Indonesia. Budi meminta seluruh relawan menolak revisi

<sup>57</sup> Lihat Pasal 22 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>58</sup> Hendra Budiman, Op.cit, Hlm 2.

<sup>59</sup> Karim Siregar, Parludem Petisi DPR, <http://www.gresnews.com/berita/politik/130149-tolak-pilkada-lewat-dprd-perludem-petisi-dpr> diakses tanggal 21 Februari 2015.



- Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah di depan kantor DPRD di wilayah masing-masing.<sup>60</sup>
- c. Pada tanggal 14 September 2014 Beberapa elemen masyarakat, aktivis dan lembaga swadaya masyarakat di Kabupaten Gunung Kidul, Daerah Istimewa Yogyakarta, menggelar aksi menolak Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak langsung atau dipilih DPRD.<sup>61</sup>
  - d. Pada tanggal 28 September 2014, sejumlah kelompok masyarakat melakukan aksi penolakan di bundaran HI, kelompok ini mengatasnamakan dirinya dari 'Rakyat Menggugat Undang-undang Pilkada'. Aksi dilakukan dengan membawa atribut dan juga mengumpulkan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) warga yang tidak setuju dengan pengembalian Pilkada melalui DPRD. Aksi ini juga digelar di jejaring sosial. Dengan menggunakan tagar #TolakOrbaJilid2.<sup>62</sup>
  - e. Pada tanggal 29 September 2014 Aksi unjuk rasa penolakan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah di Pontianak diwarnai bentrokan antara mahasiswa dan polisi. Tujuh orang terluka dalam bentrok tersebut. Aksi dimulai dari arak-arakan mahasiswa gabungan dari berbagai organisasi kemanusiaan di Bundara Tugu Digulis. Mereka berjalan kaki menuju gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat sekitar pukul 10.30 WIB. Selain menolak UU Pilkada, mahasiswa juga menuntut transparasikan anggaran DPRD.<sup>63</sup>
  - f. Pada tanggal 30 September 2014 Aksi penolakan terhadap Undang-Undang Pilkada terus berlanjut. Di Jawa Timur, dosen dan mahasiswa Universitas Airlangga (Unair) Surabaya, melakukan aksi menolak Undang-Undang Pilkada dan meminta supaya undang-undang tersebut dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Dhemas Reviyanto, Tolak RUU Pilkada Relawan Jokowi Akan Kepung DPRD, <http://www.tempo.co/read/news/2014/09/14/078606778/Tolak-RUU-Pilkada-Relawan-Jokowi-akan-Kepung-DPRD>. Diakses tanggal 21 Februari 2015.

<sup>61</sup> Tahta Aidilla, Gabungan LSM Aksi Tolak RUU Pilkada, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/09/14/nbwdep-gabungan-lsm-akan-gelar-aksi-tolak-ruu-pilkada>, Diakses tanggal 22 Februari 2015.

<sup>62</sup> Anonim, Sejumlah **Kelompok Masyarakat Tolak UU Pilkada di Bunderan HI** <http://demo.analisadaily.com/terkini/news/sejumlah-kelompok-masyarakat-ramai-ramai-tolak-uu-pilkada-di-bunderan-hi/67980/2014/09/28> diakses tanggal 21 Februari 2015.

<sup>63</sup> Aris Novia Hidayat, **Aksi Tolak UU Pilkada Bentrok Tujuh Mahasiswa Luka**, <http://www.tempo.co/read/news/2014/09/29/078610645/Aksi-Tolak-UU-Pilkada-Bentrok-7-Mahasiswa-Luka>, Diakses tanggal 22 Februari 2015.

<sup>64</sup> Dasril Rozandi, **Dosen dan Mahasiswa UNAIR Tolak UU Pilkada**, <https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=newssearch&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QqQIoADAF&url=http%3A%2F%2Fwww.tempo.co%2Fread%2Fnews%2F2014%2F09%2F30%2F078610908%2FDosen-dan-Mahasiswa-Unair-Tolak-UU-Pilkada&ei=n4PpVL-vEsqzuAS3qILoCw&usq=AFQjCNHW5W5ondkazfS4TGwkOyJf7AgkGw>, Diakses tanggal 22 Februari 2015.

- g. Pada tanggal 2 Oktober 2014, Ratusan mahasiswa yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Menggugat Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (UU Pilkada) berunjuk rasa di gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Nusa Tenggara Timur (NTT). Mereka menuntut pembatalan UU Pilkada.<sup>65</sup>

Beberapa aksi penolakan yang telah disebutkan diatas merupakan bentuk atau cara penyampaian dari masyarakat untuk menolak Pilkada dilaksanakan secara tidak langsung (melalui DPRD). Reaksi masyarakat datang dari berbagai elemen. Dari kalangan penggiat dan aktivis pro-reformasi, akademisi, tokoh masyarakat, pejabat negara, kepala daerah, hingga Presiden. Tidak kurang lima petisi diajukan. Sejumlah elemen masyarakat mengajukan pengujian UU Pilkada ke MK. Pertama, permohonan yang diajukan enam warga negara dan empat organisasi nonpemerintah. Permohonan kedua diajukan advokat OC Kaligis. Permohonan ketiga diajukan 13 (tiga belas) warga negara. Permohonan keempat diajukan 17 buruh harian dan lembaga Survei yang diwakili Kuasa Hukumnya Andi M Asrun. Permohonan kelima diajukan elemen masyarakat Poso.<sup>66</sup>

Aksi penolakan lainnya datang dari sejumlah Kepala Daerah yang secara otomatis dapat dikatakan melakukan konfrontasi langsung dengan partai yang mengusungnya. Diantaranya, Walikota Bandung Ridwan Kamil, Walikota Bogor Bima Arya dan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Basuki Tjahaja Purnama. Ketiga kepala daerah ini menolak opsi Pilkada tidak langsung dengan rasionalisasi tidak ingin menjadi abdi DPRD tetapi tetap ingin bekerja memperjuangkan kepentingan rakyat.<sup>67</sup>

<sup>65</sup>John Seo, **Mahasiswa NTT Demo Tolak UU Pilkada**, <http://www.tempo.co/read/news/2014/10/02/058611409/Mahasiswa-NTT-Demo-Tolak-UU-Pilkada>, diakses tanggal 21 Februari 2014.

<sup>66</sup>Hendra Budiman, Op.cit. Hlm 11.

<sup>67</sup>Ibid., Hlm 12.



Untuk mengukur opini masyarakat terkait pengesahan RUU Pilkada Lembaga Survey Indonesia (Selanjutnya disebut LSI) melakukan jejak pendapat. Hasil survei LSI yang dirilis pada tanggal 7 september 2014 menunjukkan bahwa 81,53 persen pemilih Prabowo-Hatta mendukung Pilkada Langsung. Sedangkan 83,28 persen pemilih Jokowi-Jusuf Kalla mendukung Pilkada Langsung.<sup>68</sup>

Beberapa reaksi yang telah dipaparkan diatas kemudian oleh Presiden dijadikan sebagai salah satu alasan pembentukan Perpu Pilkada, yakni adanya penolakan yang massif dalam masyarakat sebagaimana dimuat dalam konsideran Perpu Pilkada. Bentuk aksi yang dilakukan masyarakat terhadap pengesahan RUU Pilkada merupakan bentuk kekecewaan masyarakat dikarenakan menurut masyarakat RUU Pilkada tidak langsung menciderai demokrasi.

### **3. Pembentukan Perpu Pilkada 2014**

Akar dari penolakan yang terjadi di masyarakat sebagaimana dipaparkan diatas adalah diubahnya mekanisme Pilkada langsung menjadi tidak langsung. Dimana dalam pelaksanaan Pilkada di Indonesia sejarah mencatat bahwa dinamika demokrasi Pilkada mengalami perubahan dan dipengaruhi oleh perkembangan ketatanegaraan di Indonesia pada masanya. Dimulai sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit terkait jabatan Kepala Daerah. Masa berlakunya Undang Undang Nomor 1 Tahun 1945 jabatan Kepala Daerah diisi melalui penunjukan karena kondisi baru merdeka. Selanjutnya dianut pula pada masa Penpres Nomor 6 Tahun 1959 dan Undang Undang Nomor 18 Tahun 1965 karena

---

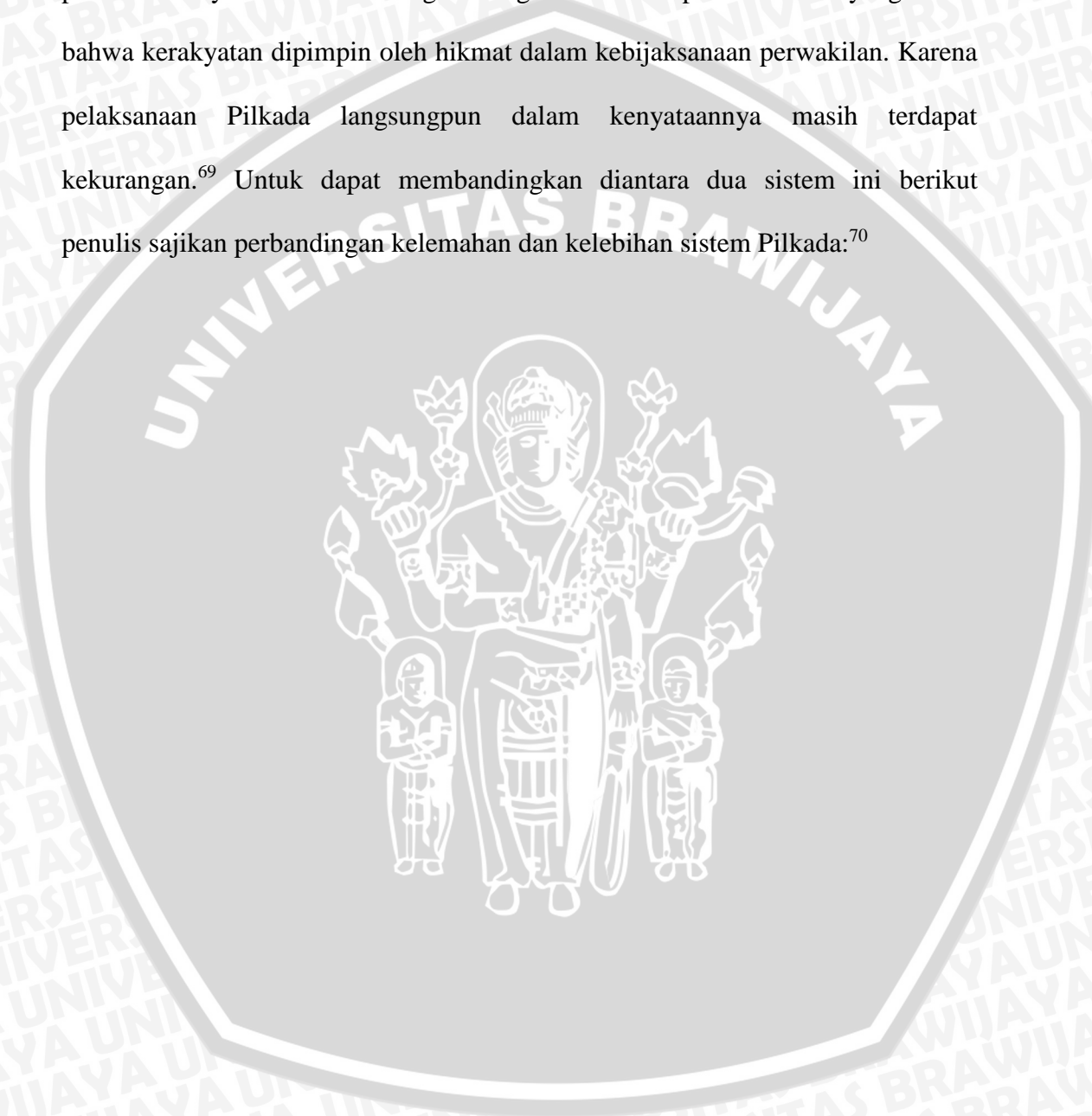
<sup>68</sup> Ibid., Hlm 14.



situasi kegentingan yang memaksa, dan kondisi internal bangsa Indonesia sedang tidak stabil maka pemerintah pusat menerapkan sistem demokrasi terpimpin. Dalam hal pengisian jabatan kepala daerah didominasi oleh pemerintah melalui sistem penunjukan. Pada masa Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 Kepala Daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Pada masa Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Kepala Daerah dipilih, ditetapkan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.

Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, pengaturan terkait Pilkada ikut berubah. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan secara eksplisit bahwa “Gubernur, Bupati, dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Sebagaimana diungkapkan di point pertama dalam pembahasan rumusan masalah pertama ini bahwa kata demokratis di dalam pasal ini mengandung dua makna, yang pertama Pilkada dapat dilakukan secara langsung, atau secara tidak langsung (melalui DPRD). Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat. Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD. Sehingga dapat diketahui bahwa Pilkada bukan merupakan rezim Pemilu. Hal ini juga diketahui juga didukung oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XII/2013 yang pada pokoknya putusan tersebut menjelaskan bahwa MK tidak berwenang memutus sengketa Pilkada dikarenakan bukan merupakan rezim Pemilu.

Persoalan terkait Pilkada merupakan isu yang krusial dan masih terus diperbincangkan dalam perkembangan sistem ketatanegaraan. Pelaksanaan Pilkada secara langsung perlu dikaji lebih mendalam, terkait dengan apakah pelaksanaannya tidak bertentangan dengan sila keempat Pancasila yang berisi bahwa kerakyatan dipimpin oleh hikmat dalam kebijaksanaan perwakilan. Karena pelaksanaan Pilkada langsungpun dalam kenyataannya masih terdapat kekurangan.<sup>69</sup> Untuk dapat membandingkan diantara dua sistem ini berikut penulis sajikan perbandingan kelemahan dan kelebihan sistem Pilkada.<sup>70</sup>



<sup>69</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013

<sup>70</sup> Amancik, Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah, Disertasi, Fakultas Hukum, Hlm 371-374.

Tabel 5. Kelemahan dan Kelebihan Sistem Pilkada

Bentuk Sistem	Kelemahan	Kelebihan
Sistem Perwakilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tidak mendapat suara langsung dari individu (<i>one man one vote</i>)</li> <li>b. Kecenderungan di dominasi partai besar dan sangat kuat</li> <li>c. Ketika mekanisme rekrutmen calon kepala daerah tidak jelas dan transparan, maka akan menghasilkan kepala daerah yang tidak berkualitas, karena dimanipulasi oleh DPRD.</li> <li>d. Kecenderungan <i>money politics</i> terbuka lebar pada saat pencalonan kepala daerah karena tidak ada kontrol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Jika mekanisme ditata secara baik maka akan dapat memperoleh kepala daerah yang negarawan, karena dipilih oleh orang yang mengerti visi dan misi yang akan dijalankan oleh seorang calon kepala daerah.</li> <li>b. Biaya demokrasi relatif lebih hemat dibandingkan dengan pemilihan langsung.</li> <li>c. Jika mekanisme rekrutmen diatur secara transparan, sehingga masyarakat dapat menilai proses rekrutmen, maka celah <i>money politics</i> semakin sempit untuk dilakukan.</li> <li>d. Terhindar dari fraksi-fraksi pendukung masing-masing yang sering menimbulkan konflik horizontal ditengah-tengah masyarakat.</li> <li>e. Birokrasi pemerintahan daerah dapat stabil karena tidak ada keterlibatan dan penglibatan Pemda atau PNS pada saat pemilihan kepala daerah tidak harus mutasi terus menerus karena mau menempatkan tim suksesnya.</li> <li>f. Kepala daerah akan lebih konsentrasi menjalankan tugasnya karena tidak dituntut harus bayar hutang Pilkada yang begitu besar.</li> <li>g. Dana Pilkada yang begitu besar tersedot selama ini untuk penyelenggaraan Pilkada langsung, bisa dialokasikan untuk mengurus meningkatkan kesejahteraan, terutama layanan dasar, misal kesehatan, pendidikan, peningkatan ekonomi lemah yang saat ini sangat dibutuhkan oleh rakyat.</li> </ul>



<p>Sistem Langsung</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pilkada secara langsung sangat kecil peluang untuk menghasilkan pimpinan daerah negarawan, bersih, kompeten, inofatif dan komunikatif. Biasanya yang memiliki sifat yang demikian tidak punya uang banyak, dan tidak mau bermain politik.</li> <li>b. Sistem Pilkada langsung memerlukan biaya yang sangat besar, baik dana pemerintah maupun dana kepala daerah.</li> <li>c. Pilkada langsung banyak menimbulkan ekses yang pada akhirnya menjadi konflik baik yang vertikal maupun horizontal.</li> <li>d. Mempengaruhi birokrasi menjadi tidak stabil, sistem pelayanan publik menjadi kacau, PNS seharusnya sebagai pelayan publik berubah menjadi pelayan kepala daerah.</li> <li>e. Mempengaruhi struktur sistem dan SDM pada pemerintahan daerah menjadi tidak efektif dan efisien.</li> <li>f. Mempengaruhi pembangunan daerah menjadi sangat lambat.</li> <li>g. Menyebabkan terjadi pergeseran nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat menjadi lebih praktamis, individualis dan materialis.</li> <li>h. Menyebabkan kecenderungan kepala daerah untuk melakukan korupsi, dibuktikan dari tahun 2004-2011 banyaknya Gubernur dan Bupati dan Walikota yang tersangkut korupsi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Setiap individu dapat melaksanakan keinginannya secara langsung untuk memilih kepala daerah, pengakuan secara riil hak suara setiap warga negara.</li> <li>b. Jika sistem ini di dasari dengan mekanisme yang baik, pendidikan politik yang baik, tingkat persaingan secara jujur dan konsekuen maka dapat menghasilkan pimpinan yang baik.</li> <li>c. Kompetisi terbuka, kesempatan calon kepala daerah yang punya modal kecenderungan berhasil terbuka lebar.</li> </ul>
------------------------	--	---

Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa Pilkada yang paling logis diterapkan di negara Indonesia adalah, Pilkada secara langsung. Dikarenakan apabila Pilkada dilaksanakan secara tidak langsung atau melalui DPRD, terdapat beberapa masalah yang kemudian akan timbul. Pertama, terkait kedudukan DPRD dan Kepala Daerah yang kedudukannya setara. Yang kemudian akan merusak hubungan yang setara tersebut menjadi subordinat apabila Kepala Daerah dipilih oleh DPRD. Kedua, bahwa DPRD adalah lembaga yang didalamnya merupakan kumpulan Fraksi politik yang tentunya tidak lepas dari unsur kepentingan. Dan ketiga adanya penurunan kualitas demokrasi dalam Negara Indonesia ketika rakyat tidak dilibatkan dalam Pilkada dan berujung pada menurunnya tingkat partisipasi rakyat. Hal ini tentu senada dengan alasan penolakan masyarakat terhadap UU Pilkada sebagaimana diungkapkan dalam point kedua diatas.

Sebagai respon dari Presiden atas penolakan yang terjadi di masyarakat tersebut, Presiden kemudian membentuk Perpu Pilkada. Untuk mengetahui politik hukum dari Perpu Pilkada tersebut terlebih dahulu perlu dianalisis terkait kewenangan Presiden dalam membentuk Perpu, mekanisme Pembentukan Perpu, dan analisis terhadap hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perpu, yang dalam hal ini adalah Perpu yang menjadi objek kajian penulis yakni Perpu Pilkada.

### a. Kewenangan Presiden dalam Membentuk Perpu Pilkada 2014

Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan bahwa dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Dari ketentuan konstitusional tersebut jelaslah bahwa presiden adalah penyelenggara kekuasaan penyelenggara negara di dalam pelaksanaan tugas-tugasnya di bantu oleh seorang wakil presiden. Selain itu, presiden dalam menjalankan fungsinya juga dibantu oleh menteri-menteri negara yang setiap dari menterinya membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh presiden.<sup>71</sup>

Jazim Hamidi menulis bahwa lembaga kepresidenan adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan pemerintahan yang di dalam konteks trias politika disebut sebagai lembaga eksekutif, yaitu lembaga negara yang melaksanakan undang-undang. Lembaga kepresidenan disebut sebagai lembaga negara dikarenakan negara adalah suatu sistem yang secara konstitutif terdiri dari unsur rakyat, wilayah dan pemerintahan yang berdaulat. Pemerintah yang berdaulat ini disebut presiden yang dalam sistem pemerintahan presidensiil fungsi kepala eksekutif dan kepala negara bersifat inheren atau menyatu dalam jabatan presiden.

Presiden merupakan produsen hukum terbesar, karena Presiden paling mengetahui banyak dan memiliki akses terluas, tersebar memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Presiden paling mengerti

---

<sup>71</sup> Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 4 dan Pasal 17)



mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana peraturan tersebut dibuat. Presiden mempunyai keahlian serta tenaga ahli paling banyak memungkinkan proses pembuatan peraturan.<sup>72</sup> Presiden selaku kepala lembaga eksekutif mempunyai hak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, membentuk peraturan pelaksana undang-undang yang diperlukan untuk kelangsungan pemerintahan negara akan tetapi tunduk pada konstitusi. Seperti yang termaktub dalam pasal 4 dan pasal 5 ayat (2) UUDNRI tahun 1945 sebagai berikut:

Pasal 4

(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar

Pasal 5 ayat (2)

(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang undang sebagaimana mestinya.

Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUDNRI tahun 1945 jo Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang Undang (RUU) menjadi Undang Undang (UU), menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.

Kewenangan Presiden dalam menetapkan Perpu diatur dalam pasal 22 ayat (1) UUDNRI tahun 1945, bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang undang. Sebagai kewenangan konstitusional, kekuasaan ini memungkinkan presiden untuk bertindak secara subjektif untuk menciptakan produk hukum yang

---

<sup>72</sup> Jazim Hamidi, **Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia**, PT Alumni, Bandung, 2010. Hlm 88.

setara dengan undang undang. Perpu dapat dibentuk oleh presiden dengan syarat utama kegentingan yang memaksa. Perpu dapat dikatakan sebagai instrumen konstitusional yang kewenangannya dimiliki oleh presiden. Otoritas pembentukan Perpu melekat dengan kekuasaan subjektif presiden, yakni kekuasaan legislasi sepihak oleh presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan setara dengan undang undang. Perpu dikatakan masih bersikap subjektif, Karena tidak ataupun belum mendapatkan persetujuan dari DPR sebagai lembaga yang berwenang untuk memberi persetujuan dalam pemberlakuan undang undang untuk menjadi hukum yang berlaku objektif.<sup>73</sup>

Menurut Bagir Manan, kewenangan presiden menetapkan Perpu adalah kewenangan luar biasa dibidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa. Presiden perlu mengeluarkan Perpu agar keselamatan negara dijamin oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah dalam keadaan genting dan memaksa mengharuskan pemerintah untuk bertindak secara cepat dan tepat, karena dikhawatirkan akan menimbulkan dampak yang besar bagi kelangsungan pemerintahan.<sup>74</sup>

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Presiden secara konstitusional dinyatakan berwenang dalam membentuk Perpu. Untuk itu, pembentukan Perpu Pilkada telah sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Presiden.

---

<sup>73</sup> Samuel Chandra Poernawaslie, **Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Studi Sejak Berlaku Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan)**, SKRIPSI, Universitas Brawijaya, 2009, Hlm 69.

<sup>74</sup> Abdul Ghoffar, **Perbandingan kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju**, Kencana Prenada Media Group: Jakarta. 2009. 101.



## b. Mekanisme Pembentukan Perpu Pilkada 2014

Dalam Pasal 5<sup>75</sup> UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Disamping asas yang harus dipertimbangkan dalam pembentukannya, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan pun harus tunduk pada mekanisme tertentu. Mekanisme pembentukan Perpu diatur dalam beberapa peraturan. Pertama Penyusunannya diatur dalam ketentuan Pasal 52 dan Pasal 53 UU Nomor 12 Tahun 2011<sup>76</sup>. Kemudian diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 36, Pasal 37

---

<sup>75</sup> Pasal 5 Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang **Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, menyebutkan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi<sup>75</sup>:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

<sup>76</sup> Pasal 52 mengatur bahwa:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (8) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang



dan Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden<sup>77</sup>. Selanjutnya, Proses penetapan diatur dalam ketentuan Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan<sup>78</sup>.

Untuk lebih jelasnya penulis gambarkan dalam bagan sebagai berikut:

---

Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Sedangkan Pasal 53 mengatur bahwa :

Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 36

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Pasal 37

(1) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut.

(2) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan Menteri dan Menteri/ pimpinan lembaga terkait.

Pasal 38

(1) Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ditetapkan oleh Presiden, menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) menyusun Rancangan Undang-undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang.

(2) Ketentuan mengenai penyampaian Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dewan Perwakilan Rakyat berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26.

<sup>78</sup> Ketentuan Pasal 8 menyatakan bahwa:

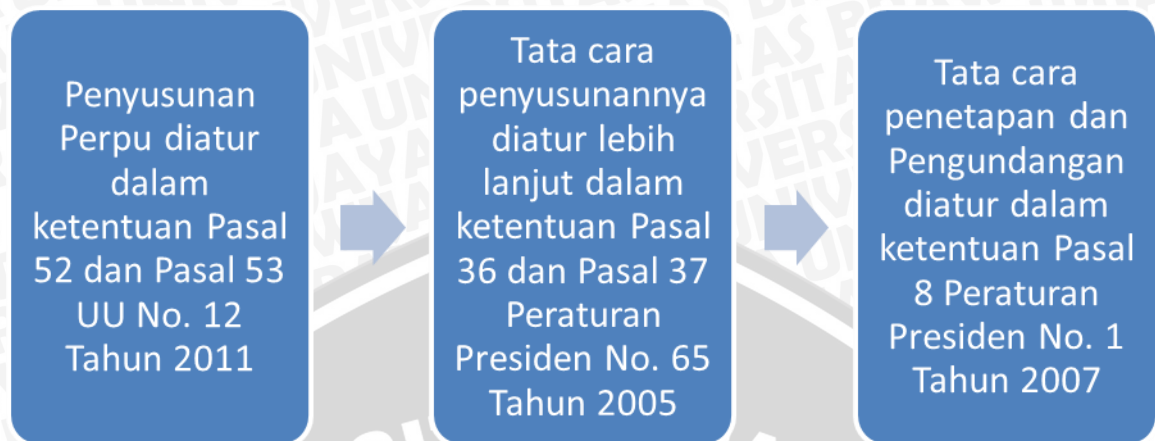
(1) Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden.

(2) Guna penetapan rancangan peraturan perundang-undangan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) : a. "Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan rancangan peraturan pemerintah; dan b. Sekretaris Kabinet melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan presiden.

(3) Naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Presiden menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden dengan membubuhkan tanda tangan.

(4) Terhadap naskah peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (3): a. Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah; dan b. Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Presiden, Guna disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.

## Pengaturan Terkait Mekanisme Pembentukan Perpu



Sumber: UU Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005, Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007, Diolah sendiri oleh Penulis.

Proses pembentukan suatu Perpu berjalan lebih singkat, mengingat pembentukannya dalam keadaan tidak normal. Sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dibentuk oleh Presiden tanpa mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya hal ihwal kegentingan memaksa. Maka mekanisme pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang mata rantai prosesnya dipersingkat.

Ketentuan Pasal 9 menyatakan bahwa:

- (1) Menteri mengundang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (2) Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (3) Menteri membubuhi : a. Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan nomor dan tahun; dan b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan nomor.
- (4) Pengundangan Peraturan Presiden dilakukan sepanjang mengenai : a. pengesahan perjanjian antara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional; atau b. pernyataan keadaan bahaya.

Sedangkan ketentuan Pasal 10 menyatakan bahwa

- (1) Menteri menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan perundangundangan tersebut.



Pembentukan Perpu Pilkada sebagaimana disampaikan oleh Ibu Tuti Trihastuti Sukardi, telah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan tersebut diatas. Karena dibuat dalam keadaan yang genting dan memaksa tidak ada risalah maupun naskah akademik pembentukannya. Pada saat itu, Presiden meminta dibentuk sebuah Perpu yang akan menghapus ketentuan UU Pilkada. Presiden memerintahkan Sekretariat Negara, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM untuk menyusun draft Perpu tersebut. Biasanya perumusan pembentukan Perpu dilaksanakan di Kementerian Sekretariat Negara, khusus Perpu Pilkada tersebut perumusan dan pembentukannya dilakukan di Kementerian Dalam Negeri.<sup>79</sup>

Ditinjau dari segi kewenangan dan mekanisme pembentukannya dapat dikatakan bahwa Perpu Pilkada telah sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan namun kemudian perlu dianalisis pula terkait unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perpu Pilkada.

### **c. Hal Ikhwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Perpu Pilkada 2014**

Dinamika sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan bahwa latar belakang yang menjadi alasan penetapan Perpu oleh Presiden pada dasarnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan oleh perbedaan ukuran kegentingan yang memaksa yang dalam hal ini cenderung bersifat multitafsir dan besarnya subyektivitas Presiden dalam menafsirkan frase kegentingan yang

---

<sup>79</sup> Hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan Ibu Tuti Trihastuti Sukardi, sebagai Kepala Subbagian Pemerintahan Daerah, Bagian Pemerintahan Daerah dan Tata Ruang, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat, Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan pada tanggal 9 Februari 2015 Pukul 09.00 WIB di Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.



memaksa sebagai dasar untuk menetapkan Perpu. Teori-teori yang berhubungan dengan hukum tata negara darurat, menjelaskan bahwa kegentingan yang memaksa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 lebih menitik beratkan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak, dalam tempo waktu yang terbatas. Terdapat 3 (tiga) kriteria penting yang dapat menimbulkan suatu kegentingan yang memaksa, yakni:<sup>80</sup> 1). Adanya unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); 2). Adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau 3). Adanya unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Lebih lanjut syarat Presiden dalam menentukan hal ikhwal yang memaksa harus didasarkan pada keputusan MK Nomor.138/PUU-VII/2009.

Untuk mengetahui dasar pertimbangan pembentukan suatu Perpu dapat dilihat dari konsideran Perpu tersebut. Dalam konsideran Perpu Nomor 1 tahun 2014 dijelaskan bahwa dasar pertimbangan disahkannya Perpu tersebut adalah<sup>81</sup>:

- a. bahwa untuk menghormati kedaulatan rakyat serta demokrasi rakyat dalam pemilihan gubernur, bupati dan walikota secara demokratis sesuai dengan pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945;
- b. bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan bahwa pelaksanaan pemilukada itu dilakukan secara langsung oleh rakyat dengan melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini dijalankan;
- c. bahwa UU Nomor 22 Tahun 2014 didalamnya memuat aturan mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung (melalui DPR) telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kegentingan yang memaksa sesuai dengan Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009.

<sup>80</sup> Jimly Ashiddiqie, **Hukum Tata Negara Darurat**, Rajawali Pers: Jakarta, Hlm. 208

<sup>81</sup> Konsideran Perpu Pilkada

Berdasarkan konsideran Perpu Pilkada tersebut dapat disimpulkan bahwa pembentukan Perpu Pilkada telah memenuhi unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Unsur yang terpenuhi diantaranya Pertama, unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dimana dalam hal ini dibutuhkan pengaturan yang jelas terkait pelaksanaan Pilkada sebab UU Pilkada yang berlaku dirasa tidak memadai dan tidak sejalan dengan kehendak rakyat. Kondisi yang terjadi di masyarakat, yakni berupa penolakan yang terjadi sebagaimana diuraikan diatas, dikategorikan sebagai keadaan yang memerlukan penanganan dengan secepatnya. UU Pilkada tidak sesuai dengan kehendak rakyat hal ini didukung dengan adanya survey yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia (Selanjutnya disebut LSI). Dalam riset yang dilakukan LSI bekerja sama dengan *International Foundation for Electoral System* (IFES) yang dirilis pada Desember 2014 dengan responden tersebar di 34 Provinsi di Indonesia menyebutkan bahwa 84% rakyat Indonesia mendukung Pilkada secara langsung, dan hanya 6 % yang mendukung Pilkada secara tidak langsung atau melalui DPRD.<sup>82</sup>

Kedua, unsur keterbatasan waktu (*limited time*), Pelaksanaan Pilkada membutuhkan payung hukum yang jelas. Mengingat dalam kurun waktu 2015 terdapat 204 kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya (Data Kemendagri, 29 Oktober 2014)<sup>83</sup>. Sehingga diperlukan suatu peraturan yang mengatur hal tersebut secara rinci. Kebutuhan akan pelaksanaan Pilkada di tahun 2015 mengharuskan segera dibentuknya peraturan yang dapat menjadi acuan bagi

---

<sup>82</sup> Dikutip dari Pendapat Fraksi Demokrat dalam Penyampaian Pendapat terkait Perpu Pilkada, 15 Januari 2015.

<sup>83</sup> Dikutip dari Pandangan Fraksi PDIP dalam penyampaian pandangan terkait Perpu Pilkada, pada 15 Januari 2015.

pelaksanaan Pilkada. Sebab, dalam pelaksanaannya Pilkada membutuhkan banyak persiapan yang harus direncanakan dengan matang.

Ketiga, Perpu Pilkada merupakan jawaban dari adanya kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan membuat peraturan perundang-undangan dengan prosedur biasa dikarenakan membutuhkan waktu yang lama, mengingat dua pertimbangan diatas, kondisi mendesak tersebut perlu segera diselesaikan.

Selain unsur kegentingan yang memaksa pembentukan Perpu tidak pernah lepas dari subjektivitas Presiden dalam pembentukannya. Dalam kasus pembentukan perpu Pilkada ini, subjektivitas presiden dapat dilihat dari pendapat pribadi presiden terkait masalah pengesahan RUU Pilkada. Melalui Official akun twitternya Presiden berpandangan bahwa<sup>84</sup>:

- a. Presiden menyatakan tidak memilih Pilkada oleh DPRD, dikarenakan kemungkinan politik uang akan jauh lebih besar, Presiden pun menghendaki adanya perbaikan terhadap Pilkada langsung yang selama ini dijalankan di Indonesia. Presiden menilai secara pribadi bahwa Pilkada oleh DPRD lebih buruk dibandingkan dengan Pilkada langsung dengan perbaikan. Setelah berkonsultasi dengan ahli hukum tata negara Presiden mengambil jalan konstitusional dengan membentuk Perpu Pilkada dan Perpu Pemda. (Ditulis pada tanggal 1 Oktober 2014)
- b. Presiden memimpin rapat untuk membahas Perpu Pilkada langsung dengan 10 perbaikan. (Ditulis pada tanggal 2 oktober 2014)

---

<sup>84</sup> Data diolah sendiri oleh penulis, sumber data berasal dari pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Official akun twitter @SBYudhoyono, diakses pada tanggal 13 Desember 2014.



- c. Presiden berterimakasih kepada masyarakat Indonesia yang mendukung terbitnya Perpu tersebut dan menghendaki masyarakat yang masih ragu untuk mendukung Perpu Pilkada hingga disetujui DPR. (Ditulis pada tanggal 3 Oktober 2014)
- d. Sekitar pukul 20.00 WIB Presiden menerima lembar persetujuan yang berisi pertama kebersamaan di DPR dan MPR dan kedua mendukung Pilkada langsung dengan perbaikan. Kesepakatan itu ditandatangani oleh semua Ketum dan Sekjen Partai Golongan karya (Selanjutnya disebut Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Selanjutnya disebut Gerindra), Partai Amanat Nasional (Selanjutnya disebut PAN), Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan (Selanjutnya disebut PPP) dan Partai Demokrat. (Ditulis pada tanggal 6 Oktober 2014)
- e. Presiden secara pribadi berpendapat bahwa dibentuknya Perpu Pilkada adalah untuk menjamin hak rakyat agar dapat memilih kepala daerahnya secara langsung. (Ditulis pada tanggal 10 Oktober 2014)

Wakil Ketua Umum Partai Demokrat **Nurhayati** Ali Assegaf mengatakan bahwa keputusan Presiden yang sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum DPP Partai Demokrat menerbitkan Perpu Pilkada bukan karena desakan dari pihak manapun, melainkan agar Pilkada dilaksanakan secara langsung dengan sejumlah perbaikan tersebut, merupakan inisiatif Presiden sekaligus karena Presiden yang

dari awal mendukung Pilkada langsung kecewa karena sikap DPR yang memilih Pilkada melalui DPRD.<sup>85</sup>

Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Ibu Tuti Trihastuti Sukardi, sebagai Kepala Subbagian Pemerintahan Daerah, Bagian Pemerintahan Daerah dan Tata Ruang, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat, Deputy Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan. Bahwa Presiden membentuk Perpu Pilkada adalah untuk mengembalikan apa yang sudah menjadi kehendak rakyat, yakni Pilkada secara langsung. Disamping itu juga terjadi penolakan yang massif atas UU Pilkada tersebut sehingga presiden memerintahkan kepada Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM dan Sekretariat Negara untuk menyusun Perpu Pilkada tersebut.<sup>86</sup>

UU Pilkada mengatur mekanisme Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung, Sementara Perpu Pilkada mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah menjadi secara langsung oleh rakyat. Menurut mantan wakil menteri Hukum dan HAM Denny Indrayana, penerbitan Perpu Pilkada dilakukan karena Presiden menghendaki pelaksanaan Pilkada yang lebih baik dari sebelumnya. Sejak awal pembahasan UU Pilkada, Presiden menginginkan pelaksanaan Pilkada secara langsung dengan sejumlah perbaikan. Menurut Direktur Jenderal Otonomi daerah Kementerian Dalam Negeri, Djohermansyah Johan, isi Perpu Pilkada tidak sepenuhnya sama dengan draf RUU Pilkada langsung yang pernah dibahas oleh

---

<sup>85</sup> Yatimul Ainun, **SBY Keluarkan Perpu Bukan Karena Desakan Dari Pihak Manapun.**

[http://nasional.kompas.com/read/2014/09/30/20503391/Demokrat.SBY.Keluarkan.Perpu.Bukan.karena.Desakan.dari.Mana.Pun?utm\\_source=news&utm\\_medium=bp-kompas&utm\\_campaign=related&](http://nasional.kompas.com/read/2014/09/30/20503391/Demokrat.SBY.Keluarkan.Perpu.Bukan.karena.Desakan.dari.Mana.Pun?utm_source=news&utm_medium=bp-kompas&utm_campaign=related&). Diakses pada tanggal 21 Februari 2015.

<sup>86</sup> Wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan Ibu Tuti Trihastuti Sukardi, di kantor Sekretariat Negara RI Pada tanggal 9 Februari 2014 Pukul 09.00 WIB.



pemerintah. Materi Perpu Pilkada 95% sama dengan RUU Pilkada langsung yang pernah dibahas oleh DPR dan pemerintah, yaitu menyempurnakan materi di RUU dengan menambahkan atau menghilangkan pasal.<sup>87</sup>

Pembentukan Perpu Pilkada juga mengakibatkan reaksi di masyarakat. Reaksi masyarakat terkait pembentukan Perpu Pilkada adalah Positif. Survei terbaru LSI menunjukkan bahwa mayoritas publik mendukung langkah Presiden mengeluarkan Perpu Pilkada langsung. Mereka yang mendukung sangat mayoritas yaitu sebesar 75.2 % publik menyatakan setuju dengan rencana Presiden SBY. Hanya minoritas yaitu sebesar 19.4 % yang menyatakan tidak setuju. Dan sisanya hanya sebesar 5.4% yang tidak menyatakan pilihannya.<sup>88</sup> Berdasarkan survey tersebut dapat diketahui bahwa apa yang dilakukan oleh Presiden adalah sesuai dengan kehendak rakyat. Pelaksanaan Pilkada yang demokratis menurut rakyat adalah yang dilaksanakan secara langsung.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas, penulis berpendapat bahwa politik hukum pembentukan Perpu Pilkada adalah untuk mengembalikan pelaksanaan Pilkada secara langsung yang dinilai sesuai dengan kehendak rakyat. Dalam pembentukan Perpu Pilkada tersebut Presiden juga mengakomodir sepuluh perbaikan yang diajukan oleh Fraksi Demokrat yang telah di tolak pada saat pembahasan RUU Pilkada. Yang pada intinya, tidak hanya untuk mengembalikan Pilkada secara langsung saja akan tetapi Presiden juga menginginkan adanya perbaikan pada pelaksanaan praktek pilkada langsung yang selama ini berjalan

---

<sup>87</sup> Monika Suhayati, **Kontroversi Perpu Pilkada dan Perpu Pemda**, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, Jurnal Vol. VI, Nomor 20/II/P3D1/Oktober/2014, Hlm. 2

<sup>88</sup> Denny JA, **Mayoritas Publik Dukung SBY Keluarkan Perpu Pilkada Langsung**, Survey LSI tentang Perpu Pilkada Oktober 2014, <http://lsi.co.id/lsi/wp-content/uploads/2014/10/Surnas-LSI-Network-Publik-Dukung-Perpu.pdf> , Diakses tanggal 22 Februari 2015.



dan dirasa masih memiliki banyak kekurangan. Perbaikan yang diatur dalam ketentuan pasal Perpu ini meliputi : pertama keharusan diadakannya uji publik bagi calon kepala daerah yang tujuannya adalah meningkatkan kualitas dan kapabilitas calon, kedua pelaksanaan Pilkada serentak dengan tujuan untuk memotong besarnya anggaran dalam pelaksanaan Pilkada, ketiga adanya pembatasan dana kampanye yang ditujukan untuk mengantisipasi adanya konflik horizontal, keempat ketentuan terkait akuntabilitas penggunaan dana kampanye yang bertujuan untuk menghindari korupsi di tingkat lokal, kelima larangan politik uang (*money politic*), keenam pembatasan dana kampanye, ketujuh larangan fitnah dan kampanye hitam, kedelapan larangan terkait pelibatan aparat birokrasi, kesembilan larangan terhadap pencopotan aparat birokrasi sebelum dan sesudah pelaksanaan Pilkada, dan kesepuluh adanya mekanisme penyelesaian sengketa Pilkada secara akuntabel.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas dapat diketahui bahwa secara substansi Perpu ini bertujuan mulia dalam hal perbaikan sistem Pilkada yang selama ini berlangsung. Perpu Pilkada berusaha memberikan solusi terhadap permasalahan Pilkada langsung yang selama ini dijadikan alasan untuk mengubah mekanisme Pilkada menjadi tidak langsung. Substansi dari perbaikan yang dimunculkan dalam Perpu ini tidak jauh berbeda dengan opsi Pilkada langsung dengan perbaikan yang ditawarkan Fraksi Demokrat dalam sidang pengesahan RUU Pilkada pada September 2014.<sup>89</sup> Untuk itu dapat dilihat bahwa Presiden menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk mencabut seluruh ketentuan yang ada dalam UU Pilkada yang pada dasarnya tidak mampu memberikan

---

<sup>89</sup> Lihat Tabel Kronologi Hlm 45.

keadilan, kebermanfaatan dan kepastian hukum bagi rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara.

## **B. Implikasi Yuridis Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam praktek ketatanegaraan. Di dalam pembentukannya sudah seyogyanya peraturan perundang-undangan itu dibentuk berdasarkan syarat-syarat pembentukan yang baik, agar tercipta suatu peraturan yang baik pula, harmonis serta mudah diterapkan dalam masyarakat. Adapun syarat-syarat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu memenuhi:

- (1) syarat yuridis, yaitu keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, dimana setiap perundangan memiliki badan atau lembaga yang berwenang membuat undang-undang: (a) keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatannya; (b) keharusan memiliki tata cara tertentu; (c) keharusan untuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- (2) syarat sosiologis, yaitu suatu perundang-undangan yang baik apabila mencerminkan kenyataan-kenyataan yang hidup dalam masyarakat;
- (3) syarat filosofis, yaitu tidak bertentangan dengan Falsafah Bangsa, dan tidak kalah pentingnya adalah syarat (4) teknik perancangan, artinya bahwa dalam penyusunan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tepat. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak



boleh digunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusannya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain sebagainya.<sup>90</sup>

Berdasarkan syarat-syarat diatas dapat disimpulkan bahwa UU Pilkada yang telah disahkan DPR pada September 2014 tidak memenuhi syarat sosiologis, dimana pembentukan UU Pilkada tidak sejalan dengan keinginan rakyat, yang masih menginginkan pelaksanaan Pilkada secara langsung. Tentunya UU Pilkada pun tidak dapat memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara. Untuk itu, seyogyanya antara pembentuk undang undang dan rakyat memiliki keinginan yang sama sehingga dapat terwujud cita-cita bersama. Berdasarkan konsideran Perpu Pilkada dapat dikatakan bahwa pembentukan Perpu Pilkada lebih mampu memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi rakyat jika dibanding dengan UU Pilkada. Hal tersebut dapat dilihat dari respon positif dan persetujuan rakyat terhadap Perpu Pilkada.

Dapat dikatakan bahwa Perpu Pilkada yang disahkan pada Oktober 2014 merupakan Perpu yang memiliki keistimewaan tersendiri jika dibandingkan dengan Perpu yang lain. Dikarenakan Pertama Perpu tersebut disahkan dihari yang sama dengan diundangkannya UU Pilkada (undang-undang yang digantikan). Kedua, Perpu ini berisi 206 pasal dan dibuat dalam waktu dua hari dua malam, yang apabila dibandingkan dengan Perpu yang lain Perpu ini memiliki jumlah pasal yang lebih banyak. Dan ketiga, Perpu Pilkada merupakan Perpu pertama yang tidak hanya melakukan perubahan atau penyempurnaan

---

<sup>90</sup> Jarot Widya Muiawan, 2014, **Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB**, Pustaka Ifada, Yogyakarta, hlm. 187-188



terhadap sejumlah pasal dalam UU Pilkada, akan tetapi mencabut dan menyatakan tidak berlakunya UU Pilkada dan membuat aturan yang mengatur secara luas dalam banyak pasal sehingga terlihat seperti undang undang baru.

Materi muatan yang diatur di dalam Perpu Pilkada meliputi:

- a. Bab I Ketentuan Umum
- b. Bab II Asas dan Prinsip Pelaksanaan
- c. Bab III Persyaratan Calon
- d. Bab IV Penyelenggara Pemilihan
- e. Bab V Pendaftaran Bakal Calon
- f. Bab VI Uji Publik
- g. Bab VII Pendaftaran Calon Gubernur, Calon Bupati, Dan Calon Walikota
- h. Bab VIII Verifikasi Dukungan Calon Dan Penelitian Kelengkapan Persyaratan Calon
- i. Bab IX Pendaftaran Calon
- j. Bab X Hak memilih dan Penyusunan Daftar Pemilih
- k. Bab XI Kampanye
- l. Bab XII Perlengkapan Pemilih
- m. Bab XIII Pemungutan Suara
- n. Bab XIV Pemungutan Suara
- o. Bab XV Pemungutan Suara Ulang, Penghitungan Suara Ulang, Dan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Ulang
- p. Bab XVI Pemilihan Lanjutan dan Pemilihan Susulan
- q. Bab XVII Pemantau
- r. Bab XVIII Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan
- s. Bab XX Pelanggaran Kode Etik, Pelanggaran Administrasi, Penyelesaian Sengketa, Tindak Pidana Pemilihan, Sengketa Tata Usaha Negara, Dan Perselisihan Hasil Pemilihan
- t. Bab XXI Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan
- u. Bab XXII Pendanaan
- v. Bab XXIII Pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, Dan Wakil Walikota
- w. Bab XXIV Ketentuan Pidana
- x. Bab XXV Ketentuan Lain-lain
- y. Bab XXVI Ketentuan Peralihan
- z. Bab XXVII Ketentuan Penutup

Ketentuan yang ada di dalam Perpu Pilkada mencabut seluruh materi UU Pilkada adalah hal yang wajar. Karena pada dasarnya politik hukum kedua peraturan perundang-undangan ini berbeda. UU Pilkada menghendaki

pelaksanaan Pilkada secara tidak langsung, sementara sebaliknya Perpu Pilkada menghendaki Pelaksanaan Pilkada secara langsung. Untuk itu, segala ketentuan dalam UU Pilkada memang sudah sewajarnya diubah secara keseluruhan mengingat politik hukum yang dikehendaki dalam pembentukan Perpu Pilkada adalah dilaksanakannya Pilkada secara langsung. Untuk itu, Penulis berpendapat bahwa ada dua hal yang perlu dibahas sebagai implikasi yuridis pembentukan Perpu Pilkada, pertama terkait dicabut dan dinyatakan tidak berlakunya UU Pilkada, yang kedua terkait dengan nasib Perpu Pilkada kedepannya.

### **1. Dicabut dan Dinyatakan Tidak Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 Sebagai Implikasi Yuridis Pembentukan Perpu Pilkada 2014**

Suatu peraturan perundang-undangan yang telah dibuat pasti memiliki daya ikat. Terkait dengan pengundangan dan daya ikat Maria Farida<sup>91</sup> menyebutkan terdapat tiga variasi, yakni sebagai berikut:

- a. Berlaku pada tanggal diundangkan  
Apabila di dalam suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan berlaku pada saat tanggal diundangkan, maka terhadap peraturan tersebut mempunyai daya ikat pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangannya.
- b. Berlaku beberapa waktu setelah diundangkan  
Apabila peraturan tersebut dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan, maka dalam hal ini terhadap peraturan itu mempunyai daya laku pada tanggal diundangkan, akan tetapi daya ikatnya setelah tanggal yang telah ditentukan tersebut.
- c. Berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal tertentu

---

<sup>91</sup> Maria Farida Indrati Suprpto, **Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya**, Kanisius: Yogyakarta, 2007, Hlm 158-160.



Apabila suatu peraturan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal tertentu, maka dapat disimpulkan bahwa peraturan tersebut mempunyai daya laku sejak diundangkan, tetapi dalam hal-hal tertentu daya ikatnya berlaku surut sampai tanggal yang ditentukan. Jika peraturan tersebut dinyatakan berlaku surut, maka ketentuan saat atau waktu berlaku surutnya harus dinyatakan secara pasti, misalnya berlaku surut sampai dengan 1 Januari 2006.

Dengan demikian berdasarkan apa yang telah disebutkan diatas, peraturan perundang-undangan tidak kemudian langsung berlaku setelah diundangkan, akan tetapi daya berlaku dan daya ikatnya dapat dilihat pada ketentuan penutup peraturan perundang-undangan tersebut. Daya berlaku Perpu bersifat terbatas, yakni sampai persidangan DPR yang berikut. Pada sidang tersebut harus diputuskan apakah Perpu ditolak atau diterima.

Daya ikat Perpu Pilkada dapat dilihat dari ketentuan dalam pasal 205 Perpu Pilkada yang menyebutkan bahwa pada saat Perpu Pilkada mulai berlaku, UU Pilkada dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<sup>92</sup> Perpu Pilkada mencabut seluruh materi yang ada dalam UU Pilkada, yang kemudian dapat disimpulkan bahwa Perpu Pilkada menjadi satu-satunya landasan yuridis pelaksanaan Pilkada sampai dengan masa sidang DPR yang berikut. Ketentuan dalam Perpu Pilkada mengikat pada saat Perpu ini disahkan dan diundangkan.

Dilantiknya Wakil Gubernur Jakarta, Djarot Saiful Hidajat oleh Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama merupakan salah satu contoh digunakannya Perpu Pilkada sebagai landasan yuridis pelaksanaan

---

<sup>92</sup> Ketentuan Pasal 205 “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” menyebutkan : Pada saat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang ini mulai berlaku, “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota” (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5586) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.



repository.ub.ac.id

pemilihan Wakil Gubernur. Di dalam ketentuan Pasal 170 Perpu Pilkada, diatur bahwa Gubernur dapat memilih serta melantik wakilnya sendiri.

Problematika selanjutnya terkait Perpu Pilkada adalah tentang bagaimana kelangsungan Perpu Pilkada tersebut yang akan diputuskan dalam masa sidang paripurna DPR yang berikut.

## **2. Proses Pembahasan dan Pengesahan Perpu Pilkada 2014 Menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015**

Berdasarkan “Surat Presiden Nomor R 56/Pres/X/2014” tanggal 2 Oktober 2014, Presiden menyampaikan untuk membahas Perpu Pilkada pada masa persidangan berikut, dengan harapan dapat menerima Perpu tersebut untuk selanjutnya proses dilanjutkan ke tahap persiapan agar penyelenggaraan Pilkada dapat kemudian dilaksanakan oleh KPU. “Berdasarkan Surat Pimpinan DPR RI Nomor PW/1072/DPR RI/XI/2014 tanggal 7 November 2014 dinyatakan bahwa pembahasan Perpu Pilkada tersebut dilakukan oleh Komisi II DPR RI yang dinilai sesuai dengan bidang tugasnya serta merupakan alat kelengkapan Dewan yang membahas RUU Pilkada pada DPR RI periode 2009-2014 lalu.”<sup>93</sup>

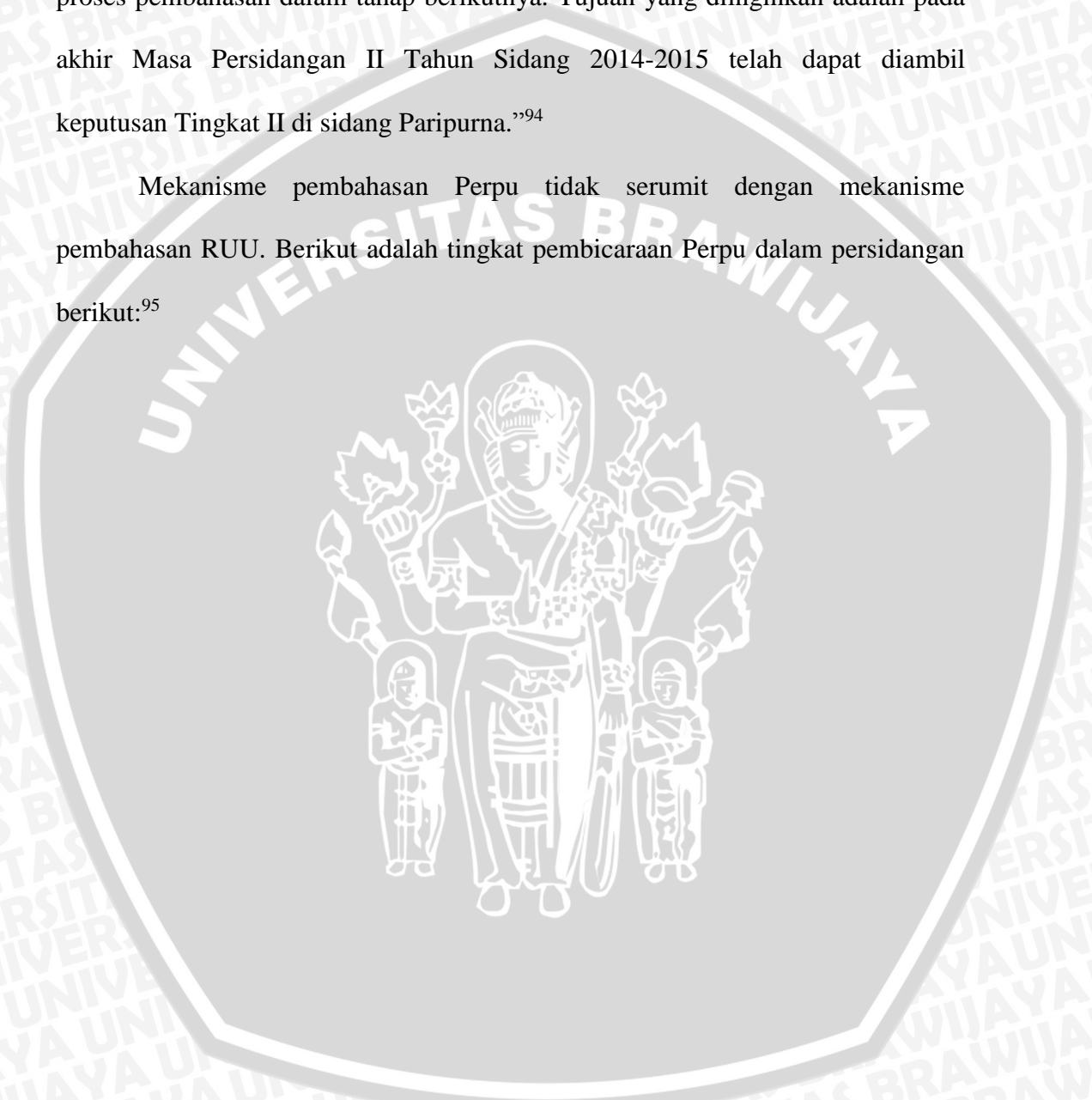
Pada tahap berikutnya, Komisi II DPR RI mempersiapkan diri untuk melakukan pembahasan terhadap Perpu tersebut yang dimulai dengan pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Yusril Ihza Mahendra, Margarito Khamis, Irman Putra Sidin, dan Siti Zuhro selaku ahli hukum Tata Negara dan Ilmu Politik, untuk mendapatkan pandangan dan masukan terhadap

<sup>93</sup> Indra Pahlevi, **Proses Politik Pembahasan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**, Jurnal Singkat Vol. VII, Nomor01/I/P3DI/Januari 2015, Hlm 17.

repository.ub.ac.id

Perrpu tersebut. Selanjutnya Komisi II DPR RI melanjutkan pembahasan pada Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 untuk mendengar Penjelasan/Keterangan Pemerintah sekaligus menentukan bagaimana mekanisme proses pembahasan dalam tahap berikutnya. Tujuan yang diinginkan adalah pada akhir Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 telah dapat diambil keputusan Tingkat II di sidang Paripurna.”<sup>94</sup>

Mekanisme pembahasan Perpu tidak serumit dengan mekanisme pembahasan RUU. Berikut adalah tingkat pembicaraan Perpu dalam persidangan berikut.<sup>95</sup>



<sup>94</sup> *Ibid.*, Hlm 18.

<sup>95</sup> *Ibid.*, Hlm 19.

Pembahasan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota” dilakukan dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu Tingkat I di Komisi dan Tingkat II di Paripurna. Mekanismenya pembahasan Perpu sama dengan mekanisme pembahasan RUU meskipun di dalamnya tidak dibutuhkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) karena substansi dalam pembahasannya hanya menerima atau menolak Perpu tersebut.



Tabel 6. Tingkat Pembicaraan Perpu dalam Persidangan Berikut

PEMBICARAAN TINGKAT I	PEMBICARAAN TINGKAT II
<p>1. Pengantar Musyawarah</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiden memberikan penjelasan dan Fraksi menyampaikan pandangan;</li> <li>• Pandangan/Pendapat Fraksi-Fraksi</li> </ul> <p>2. Pembahasan Perpu (Pendalaman) Perpu dari Presiden, sehingga DPR hanya perlu memberikan persetujuan atau penolakan terhadap Perpu tersebut melalui proses pendalaman di Pembicaraan Tingkat I (sesuai kesepakatan forum).</p> <p>3. Penyampaian Pendapat Mini Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraksi; dan</li> <li>• Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi.</li> </ul>	<p>Merupakan pengambilan keputusan yang diambil oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR yang kegiatannya adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat singkat dari Fraksi, serta hasil Pembicaraan pada Tingkat I;</li> <li>2. Pimpinan Rapat Paripurna meminta pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan Anggota DPR secara lisan; dan</li> <li>3. Menteri yang ditunjuk oleh Presiden menyampaikan pendapat dari Presiden.</li> </ol>



Mekanisme pembahasan Perpu tidak sama dengan Pembahasan RUU. Mekanisme yang digunakan adalah mekanisme yang telah disepakati dalam sidang terkait pembahasannya. Apabila melihat pada pasal 71 UU Nomor 12 Tahun 2011 terhadap Perpu Pilkada tersebut, terdapat dua kemungkinan yakni diterima atau ditolak. Apabila Perpu diterima maka Perpu akan menjadi Undang Undang. Dan dalam tahap selanjutnya akan disepakati terkait perbaikan terhadap Perpu tersebut. Namun apabila ditolak, maka Perpu harus dicabut dan ketentuan terkait Pilkada kembali menggunakan UU Pilkada.

Berikut adalah tanggapan fraksi terkait dengan Perpu Pilkada :

a. Tanggapan Partai Demokrat<sup>96</sup>

Fraksi Partai Demokrat memandang bahwa Perpu Pilkada bukan hanya ditujukan untuk mengembalikan Pilkada secara langsung namun juga menjawab kekurangan pelaksanaan Pilkada selama ini. Yang meliputi:

1) Persoalan terkait uji publik

Perpu Pilkada mengharuskan adanya uji publik dalam Pilkada untuk memastikan bahwa Kepala Daerah yang bersangkutan jelas rekam jejaknya, memiliki kompetensi, kualitas, integritas, pengalaman dan tanggungjawab ke depan dalam memimpin daerah.

---

<sup>96</sup> Pandangan Fraksi Demokrat Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.

2) Pemotongan dan penghematan anggaran Pilkada yang signifikan  
Perpu Pilkada memangkas anggaran pelaksanaan Pilkada dengan melakukan Pilkada serentak yang berdampak pada penghematan anggaran.

3) Pengaturan dan Pembatasan Kampanye Terbuka

Pengaturan terkait mekanisme kampanye dan pembatasan kampanye dan pembatasan kampanye terbuka untuk mengantisipasi adanya konflik horizontal sehingga Pilkada dapat berjalan dengan aman dan kondusif.

4) Akuntabilitas Penggunaan Dana Kampanye

Akuntabilitas penggunaan dana kampanye pada Pilkada sering bermasalah, untuk itu Perpu Pilkada dalam Pasal 74, Pasal 75 dan Pasal 76 mengatur ketentuan terkait dana kampanye serta memastikan akuntabilitasnya.

5) Larangan Politik Uang

Kritik yang selama ini ada dalam Pilkada adalah praktek membagikan uang (*Money Politic*). Perpu Pilkada mengatur larangan terkait hal tersebut dalam pasal 47.

6) Melarang Fitnah dan Kampanye Hitam

Perpu Pilkada dalam Pasal 68 C melarang calon kepala Daerah untuk melakukan fitnah dan kampanye hitam dalam Pilkada untuk

mengurangi konflik horizontal dan memanaskan suhu politik daerah.

7) Melarang Pelibatan Aparat Birokrasi

Diatur dalam ketentuan Pasal 70 Perpu Pilkada untuk mengurangi kecenderungan pelibatan aparat birokrasi dalam Pilkada.

8) Melarang Pencopotan Aparat Birokrasi Sebelum dan Sesudah Pilkada

Berkaitan dengan larangan pelibatan aparat birokrasi pada saat Pilkada maka Perpu Pilkada memastikan larangan bagi pencopotan aparat birokrasi enam bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 71 ayat (2) dan dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 161 ayat (3) Perpu Pilkada.

9) Menyelesaikan Sengketa Hasil Pilkada Secara Akuntabel

Perpu Pilkada mengatur penyelesaian sengketa Pilkada yang dikritik kurang akuntabel pada Pasal 136 sampai dengan Pasal 159 yang menggariskan bahwa penyelesaian sengketa Pilkada harus transparan, akuntabel dan jauh dari rekayasa.

10) Mencegah Kekerasan dan Menuntut Tanggungjawab Calon atas Kepatuhan Hukum Pendukungnya

Diatur dalam ketentuan Pasal 69 g dan Pasal 195 Perpu Pilkada, yang menyatakan bahwa apabila terjadi kerusuhan pasca Pilkada maka tidak bisa sang calon tidak bertanggungjawab atas apa yang



dilakukan oleh masanya. Hal ini mendorong setiap calon untuk bersikap hati-hati.

Pada dasarnya Fraksi Partai Demokrat mendukung secara penuh terhadap Perpu Pilkada, dikarenakan Perpu Pilkada memiliki substansi yang baik dan mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh pihak yang menyatakan tidak sepakat dengan Pilkada tidak langsung. Sehingga di akhir penyampaian pendapatnya Fraksi Demokrat menyatakan menerima Penetapan Perpu Pilkada menjadi Undang Undang.

b. Pandangan Fraksi Gerindra<sup>97</sup>

Dalam penyampaian pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada, Fraksi Gerindra menyatakan siap dan memandang perlu untuk membahas secara mendalam Perpu Pilkada serta perlu kiranya disempurnakan melalui penyusunan RUU yang baru dan harus diselesaikan dalam masa persidangan ini.

Dengan rasionalisasi, masih terdapat beberapa permasalahan dalam Perpu ini, diantaranya terkait Penyelesaian Sengketa Pilkada, Perpu Pilkada mengatur penyelesaian sengketa Pilkada di Mahkamah Agung, sementara Mahkamah Agung berpendapat sebaiknya bukan MA yang berwenang menyelesaikan sengketa Pilkada, melainkan lembaga khusus diluar pengadilan. Kedua, beberapa pasal dalam Perpu tidak konsisten, dimana Pasal 40 ayat 2 dan 3 menyebutkan bahwa pengusulan calon kepala daerah dilakukan secara berpasangan. Sementara pasal-pasal lain mengatur

---

<sup>97</sup> Pandangan Fraksi Gerindra Atas RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.

tidak berpasangan. Ketiga terkait penyelenggaraan Pilkada serentak, terkait keamanan dan tahapan pelaksanaan Pilkada yang dirasa diatur cukup panjang di dalam Perpu yang kemudian dapat menimbulkan masalah, diantaranya konflik antar kandidat yang semakin memanas. Permasalahan selanjutnya adalah pembebanan biaya Pilkada ke APBN, yang kemudian Fraksi Gerindra memandang pembebanan biaya Pilkada ke APBD selama ini sudah berjalan dengan baik.

c. Pandangan Fraksi Golkar<sup>98</sup>

Dalam penyampaian pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada, Fraksi Golkar menyatakan siap dan memandang perlu untuk membahas secara mendalam Perpu Pilkada serta perlu kiranya disempurnakan melalui penyusunan RUU yang baru dan harus diselesaikan dalam masa persidangan ini. Dikarenakan masih terdapat beberapa masalah dalam perpu ini terkait:

- 1) Pengajuan calon kepala daerah, yang di dalam pasal 40 Perpu ini disebutkan secara berpasangan, sementara pasal pasal sebelum dan sesudahnya mengatur secara tidak berpasangan.
- 2) Penyelenggara Pilkada, yang sudah jelas dinyatakan bahwa Pilkada tidak lagi masuk dalam rezim pemilu.
- 3) Penyelesaian sengketa Pilkada, yang dalam Perpu Pilkada diatur menjadi wewenang MA sementara MA menyatakan sebaiknya wewenang sengketa Pilkada diberikan kepada badan khusus diluar peradilan.

---

<sup>98</sup> Pandangan Fraksi Golkar Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.

- 4) Permasalahan Pilkada serentak.
- 5) Penjadwalan Pilkada yang cukup panjang
- 6) Adanya wakil kepala daerah yang lebih dari satu sepanjang memenuhi batas minimal penduduk sebagaimana diatur dalam Pasal 168.

d. Pandangan Fraksi Hanura

Dalam penyampaian pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada, Fraksi Hanura menyatakan setuju dan memandang perlu dilakukan dengan segera proses pembahasan Perpu Pilkada Mengingat diperlukannya dasar hukum yang permanen dalam penyelenggaraan Pilkada.

e. Pandangan Fraksi Nasdem

Dalam penyampaian pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada, Fraksi Partai Dasdem menyatakan menyetujui dan mengusulkan agar RUU ini segera diselesaikan dan dibawa dalam rapat paripurna DPR RI untuk segera menjadi undang undang. Pandangan ini didasari bahwa persoalan pengesahan UU Pilkada telah menimbulkan gejolak dalam masyarakat dan penolakan terhadap UU Pilkada tersebut.

f. Pandangan Fraksi PAN<sup>99</sup>

Fraksi PAN berpandangan bahwa apabila Perpu tidak disetujui akan menimbulkan kekosongan hukum akan tetapi apabila disetujui maka akan dihadapkan pada beberapa persoalan, diantaranya terkait dengan penyelenggara Pilkada dan

---

<sup>99</sup> Pandangan Fraksi PAN Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.



penyelesaian sengketa Pilkada. Untuk itu, Fraksi PAN berpandangan bahwa RUU Penetapan Perpu Pilkada perlu segera di bahas untuk mendapatkan solusi terbaik.

g. Pandangan Fraksi PDIP<sup>100</sup>

Fraksi PDIP berpandangan bahwa unsur kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perpu Pilkada sudah terpenuhi, sebab kurun waktu 2015 terdapat 204 kepala daerah yang akan berakhir masa jabatannya (data Kemendagri 29 Oktober 2014). Dengan demikian perlu payung hukum sebagai pijakan yuridis Pilkada 2015. Untuk itu, Fraksi PDIP mengusulkan pembahasan RUU Penetapan Perpu Pilkada dilakukan dengan mekanisme dan jadwal yang lebih singkat.

h. Pandangan Fraksi PKB<sup>101</sup>

Fraksi PKB berpandangan bahwa atas desakan masyarakat dan ancaman kemunduran demokrasi Pemerintah mengeluarkan Perpu Pilkada yang mengatur mekanisme Pilkada secara langsung. Untuk itu, Fraksi PKB menyatakan menyetujui RUU penetapan Perpu Pilkada menjadi Undang Undang.

i. Pandangan Fraksi PKS<sup>102</sup>

Fraksi PKS berharap perbaikan regulasi melalui Perpu akan dapat memperkuat penyelenggaraan Pilkada melalui peningkatan kualitas demokrasi,

---

<sup>100</sup> Pandangan Fraksi PDIP Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.

<sup>101</sup> Pandangan Fraksi PKB Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.

<sup>102</sup> Pandangan Fraksi PKS Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.

berorientasi pada penyelesaian permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan Pilkada selama ini, serta mampu mengantisipasi tantangan baru demokrasi ke depan. Untuk itu, Fraksi PKS berpandangan setuju untuk membahas lebih lanjut RUU tentang penetapan Perpu Pilkada sebelum diambil keputusan.

j. Pandangan Fraksi PPP<sup>103</sup>

Fraksi PPP berpandangan bahwa materi yang diatur di dalam Perpu sudah cukup baik, untuk itu Fraksi PPP menyatakan menyetujui RUU tentang Penetapan Perpu Pilkada menjadi Undang Undang, dengan catatan apabila Undang Undang ini diimplementasikan sebagai landasan pelaksanaan Pilkada harus ada beberapa perbaikan pada aspek krusial yang perlu menjadi perhatian. Diantaranya, pelaksanaan Pilkada serentak, Penyelenggaraan dan penyelesaian sengketa Pilkada dan kesiapan dan persiapan terkait penyelenggaraan Pilkada.

k. Pandangan Fraksi DPD<sup>104</sup>

Fraksi DPD RI menyatakan menerima Perpu Pilkada, namun DPD RI meminta klarifikasi pemerintah terkait hal berikut, pertama hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang menjadi konsideran Perpu Pilkada dan kedua kewenangan subjektif presiden untuk menyatakan bahwa hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang menjadi dasar presiden menetapkan Perpu karena dalam ketentuan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 52 UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak diatur secara

---

<sup>103</sup> Pandangan Fraksi PPP Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.

<sup>104</sup> Pandangan Fraksi DPD Atas RUU tentang Penetapan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014” tentang Perubahan Atas “Undang Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”. Disampaikan pada rapat paripurna DPR RI dengan Agenda Mendengarkan Pandangan Fraksi terkait Perpu Pilkada pada tanggal 15 Februari 2015.



detail, agar ada objektivitas terhadap Perpu tersebut. Ketiga, Penetapan Perpu Pilkada yang waktunya bersamaan dengan Penetapan UU Pilkada.

Dalam penyampaian tanggapan tersebut mayoritas Fraksi menyetujui untuk membahas Perpu Pilkada dengan segera. Pada tanggal 20 Januari 2014 diselenggarakan sidang Paripurna DPR RI yang pada akhirnya memutuskan untuk mengesahkan Perpu Pilkada langsung menjadi undang undang. Pengesahan dilakukan setelah pimpinan sidang Agus Hermanto menanyakan pandangan masing-masing fraksi terkait perpu Pilkada. Masing-masing Fraksi menjawab setuju meskipun ada beberapa intrupsi. Fraksi Golkar, Gerindra, PAN, PKB, PKS, PPP dan Nasdem menjadi Fraksi yang memberi catatan untuk Perpu Pilkada. Fraksi Hanura tidak memberi catatan melainkan menginterupsi karena menurut Fraksi ini sebaiknya catatan terhadap Perpu Pilkada disampaikan pada forum yang berbeda, sebab paripurna hanya soal setuju atau tidak setuju. Setelah kembali menanyakan persetujuan pimpinan sidang mengetuk palu dan mengesahkan Perpu Pilkada menjadi Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Akan tetapi pada bulan Februari 2015 rapat perbaikan terhadap Perpu masih dilakukan di DPR RI sebab, Perpu tersebut memiliki banyak masalah baik secara teknis maupun substansi.<sup>105</sup>

Berdasarkan apa yang telah diuraikan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pembenaran dan penilaian unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa telah dapat

---

<sup>105</sup> Hasil Wawancara Penulis dengan Bapak Indra Pahlevi, Peneliti Madya DPR RI, Tim Peneliti Politik Dalam Negeri, Bidang Peminatan Politik dan Pemerintahan Indonesia, Kepakaran LIPI Bagian Politik dan Pemerintahan Indonesia, di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pada tanggal 11 Februari 2015 Pukul 11.30 WIB.



dibenarkan secara objektif dengan adanya persetujuan DPR dalam pembahasan Perpu Pilkada. Perpu Pilkada yang telah menjadi Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 merupakan peraturan yang dipakai sebagai landasan yuridis pelaksanaan Pilkada. Pada akhirnya, pelaksanaan Pilkada di Indonesia tetap dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah diuraikan diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Politik hukum pembentukan Perpu Pilkada adalah untuk mengembalikan mekanisme pelaksanaan Pilkada yang tidak langsung (melalui DPRD) menjadi langsung oleh rakyat, serta melakukan perbaikan terhadap pelaksanaan Pilkada langsung yang selama ini dilaksanakan di Indonesia dan dinilai masih banyak kekurangan di dalam pelaksanaannya. Apabila ditinjau dari segi kewenangan Presiden, mekanisme pembentukan dan unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa, pembentukan Perpu Pilkada telah sesuai dengan kaidah dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Implikasi yuridis dari pembentukan Perpu Pilkada adalah dicabut dan dinyatakan tidak berlakunya UU Pilkada. Daya ikat Perpu Pilkada mencabut seluruh materi UU Pilkada dan menggantinya dengan materi muatan yang sejalan dengan politik hukum yang sudah dibahas pada point diatas. Perpu Pilkada disahkan menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 pada tanggal 20 Januari 2015 dan undang undang tersebut menjadi payung hukum pelaksanaan Pilkada di Indonesia.

## B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan sebagaimana dipaparkan diatas, penulis berupaya memberikan saran sebagai berikut:

1. Dalam membentuk Perpu, seyogyanya Presiden menganalisis dengan baik terkait unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagai dasar dikeluarkannya Perpu dengan objektif, meskipun di dalamnya pasti terdapat subjektivitas Presiden dalam memandang masalah tersebut. Pembentukan Perpu adalah kewenangan mutlak Presiden, yang kemudian Penulis menyarankan agar kewenangan ini dapat digunakan sebaik-baiknya, bukan digunakan untuk menguntungkan beberapa orang saja, akan tetapi demi kebaikan seluruh rakyat Indonesia.
2. Dalam memberikan persetujuan terhadap Perpu yang telah dibentuk oleh Presiden, penulis menyarankan agar DPR yang dalam hal ini memiliki kewenangan untuk menolak atau menerima Perpu melakukan kajian yang mendalam terhadap Perpu tersebut, sehingga hasilnya diharapkan dapat membawa keadilan, kepastian serta kemanfaatan bagi seluruh rakyat Indonesia.



## DAFTAR PUSTAKA

### DAFTAR BUKU

Abdul Ghoffar, **Perbandingan kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD Tahun 1945 Dengan Delapan Negara Maju**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.

Ahmad Muliadi, **Politik Hukum**, Akademia Permata, Padang, 2013.

Bagir Manan, **Teori dan Politik Konstitusi**, Direktorat Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2000.

Bagir Manan, **Teori dan Politik Konstitusi**, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Bayu Dwi Anggono, **Perkembangan Pembentukan Undang Undang Di Indonesia**, Konstitusi Press, Jakarta, 2014.

Hendra Budiman, **Pilkada Tidak Langsung Dan Demokrasi Palsu**, Pustaka Yusticia, Jakarta, 2015.

Jarot Widya Muiawan, **Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB**, Pustaka Ifada, Yogyakarta, 2014.

Jazim Hamidi, **Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia**, PT Alumni, Bandung, 2010.

Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara Darurat**, Rajawali Pers, Jakarta, 2007.

M. Rifqinizami Karsayuda, **Pembentukan Partai Politik Lokal di Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional**. Penerbit UB Press. Malang, 2013.

Maria Farida Indrati Suprpto, **Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya**, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Moh. Mahfud, MD, **Politik Hukum di Indonesia**, Rajawali Pres, Jakarta, 2009.

Sarifuddin Sudding, **Perselingkuhan Hukum dan Politik Dalam Negara Demokrasi**, Rangkang Education: Yogyakarta, 2014.

Padmo Wahyono, **Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum**, Cet II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum Edisi Revisi**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

Setio Sapto Nugroho, **Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat Sekretariat Negara, Jakarta, 2009.

Titi Angraini DKK, **Menata Kembali Pengaturan Pilkada**, Tim Peneliti ParluDEM, Jakarta, 2011.

Yuliandri, **Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik**, Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.

#### DAFTAR JURNAL

I Gede Pantja Astawa, **Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945**, Dalam Riri Nazriah, **Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**, Jurnal Hukum Nomor 3 Vol. 17 Juli 2010.

Indra Pahlevi, **Proses Politik Pembahasan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**, Jurnal Singkat Vol. VII, Nomor01/IP3DI/Januari 2015.

Kisno Hadi, **Satu Dasawarsa Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam Konteks Otonomi Daerah**, Jurnal Politika Vol 1 Nomor 2, 2010.

Merdi Hajji, **Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum di Indonesia**, Jurnal Rechts Vinding Vol. 2 Nomor 3, Desember 2013.

Monika Suhayati, **Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda**, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktober/2014.

Nur Rohim, **Kontroversi Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Mahkamah Konstitusi Dalam Ranah Kegentingan Yang Memaksa**, Jurnal Cita Hukum, Vol. I Nomor 1 Juni 2014.

#### DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**



**Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

**Undang Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**, Lembaran Negara RI Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5586.

**Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota**, Lembaran Negara RI tahun 2014 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara RI nomor 5588.

**Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

**Undang Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010.

#### **DAFTAR DISERTASI**

Amancik, **Model Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan UUD 1945 Dalam Rangka Otonomi Daerah**, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013.

Daniel Yusmic F Foekh, **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Suatu Kajian Dari Prespektif Hukum Tata Negara Darurat**, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2011.

Jarot Widya Mulyawan, **Pengaturan Penguasaan Benda-Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda oleh Negara untuk Kesejahteraan Rakyat**. Disertasi Program Doktor Fakultas Hukum Unuversitas Brawijaya, Malang, 2014.

#### **DAFTAR SKRIPSI**

Andi Fauziah Nurul Utami, **Analisis Hukum Kedudukan TAP MPR RI Dalam Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, SKRIPSI, Fakultas Ilmu Hukum, Universitas Hassanudin, Makasar, 2003.



Samuel Chandra Poernawaslie, **Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Studi Sejak Berlaku Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan)**, SKRIPSI, Universitas Brawijaya, 2009.

#### DAFTAR WAWANCARA

Hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan Ibu Tuti Trihastuti Sukardi, sebagai Kepala Subbagian Pemerintahan Daerah, Bagian Pemerintahan Daerah dan Tata Ruang, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat, Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan pada tanggal 9 Februari 2015 Pukul 09.00 WIB di Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Hasil wawancara yang dilakukan penulis dengan ibu Anindityas Irawati Kepala Seksi Wilayah Ivb Pada Subdit Fasilitasi Kepala Daerah Dan Dprd Wilayah Iv Direktorat Fas. Kepala Daerah, Dprd Dan Hub. Antar Lembaga Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Pada tanggal 10 Februari 2015 Pukul 09.15 WIB.

Hasil Wawancara Penulis dengan Bapak Indra Pahlevi, Peneliti Madya DPR RI, Tim Peneliti Politik Dalam Negeri, Bidang Peminatan Politik dan Pemerintahan Indonesia, Kepakaran LIPI Bagian Politik dan Pemerintahan Indonesia, di Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pada tanggal 11 Februari 2015 Pukul 11.30 WIB.

#### DAFTAR INTERNET

Anonim, Sejumlah **Kelompok Masyarakat Tolak UU Pilkada di Bundaran HI**  
<http://demo.analisadaily.com/terkini/news/sejumlah-kelompok-masyarakat-ramai-ramai-tolak-uu-pilkada-di-bundaran-hi/67980/2014/09/28> diakses tanggal 21 Februari 2015.

Aris Novia Hidayat, **Aksi Tolak UU Pilkada Bentrok Tujuh Mahasiswa Luka**,  
<http://www.tempoco.com/read/news/2014/09/29/078610645/Aksi-Tolak-UU-Pilkada-Bentrok-7-Mahasiswa-Luka>, Diakses tanggal 22 Februari 2015.

Dasril Rozandi, **Dosen dan Mahasiswa UNAIR Tolak UU Pilkada**,  
<https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=newssearch&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QqQIoADAF&url=http%3A%2F%2Fwww.tempo.co%2Fread%2Fnews%2F2014%2F09%2F30%2F078610908%2FDosen->

dan-Mahasiswa-Unair-Tolak-UU-Pilkada&ei=n4PpVL-vEsqzuAS3qILoCw&usg=AFQjCNHW5W5ondkazfS4TGwkOyJf7AgkGw, Diakses tanggal 22 Februari 2015.

Denny JA, **Mayoritas Publik Dukung SBY Keluarkan Perpu Pilkada Langsung**, Survey LSI tentang Perpu Pilkada Oktober 2014, <http://lsi.co.id/lsi/wp-content/uploads/2014/10/Surnas-LSI-Network-Publik-Dukung-Perpu.pdf>, Diakses tanggal 22 Februari 2015.

Dhemas Reviyanto, **Tolak RUU Pilkada Relawan Jokowi Akan Kepung DPRD**, <http://www.tempo.co/read/news/2014/09/14/078606778/Tolak-RUU-Pilkada-Relawan-Jokowi-akan-Kepung-DPRD>. Diakses tanggal 21 Februari 2015.

John Seo, **Mahasiswa NTT Demo Tolak UU Pilkada**, <http://www.tempo.co/read/news/2014/10/02/058611409/Mahasiswa-NTT-Demo-Tolak-UU-Pilkada>, diakses tanggal 21 Februari 2014.

Karim Siregar, **Parludem Petisi DPR**, <http://www.gresnews.com/berita/politik/130149-tolak-pilakada-lewat-dprd-perludem-petisi-dpr>, diakses tanggal 21 Februari 2015.

Tahta Aidilla, **Gabungan LSM Aksi Tolak RUU Pilkada**, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/09/14/nbwdep-gabungan-lsm-akan-gelar-aksi-tolak-ruu-pilkada>, Diakses tanggal 22 Februari 2015.

Yatimul Ainun, **SBY Keluarkan Perpu Bukan Karena Desakan Dari Pihak Manapun**. [http://nasional.kompas.com/read/2014/09/30/20503391/Demokrat.SBY.Keluarkan.Perpu.Bukan.karena.Desakan.dari.Mana.Pun?utm\\_source=news&utm\\_medium=bp-kompas&utm\\_campaign=related&](http://nasional.kompas.com/read/2014/09/30/20503391/Demokrat.SBY.Keluarkan.Perpu.Bukan.karena.Desakan.dari.Mana.Pun?utm_source=news&utm_medium=bp-kompas&utm_campaign=related&). Diakses pada tanggal 21 Februari 2015.

Official akun twitter @SBYudhoyono, diakses pada tanggal 13 Desember 2014.

**POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG  
NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA**

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu bagian penting praktik ketatanegaraan

Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011

**Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**

1. Dalam keadaan kegentingan hal ikhwah yang memaksa
2. Berdasar subjektivitas Presiden sesuai dengan kriteria kegentingan memaksa dalam putusan MK
3. Bersamaan dengan diundangkannya Perpu Pilkada, RUU Pilkada adalah inisiatif Pemerintah namun juga mengeluarkan Perpu

Politik hukumnya

Metpen:

1. Jenis Penelitian: Yuridis Normatif
2. Metode Pendekatan: Statute Approach dan Historical Approach
3. Teknik Analisis Bahan Hukum: Analitical Approach

**Rumusan Masalah**

1. Apakah politik hukum pembentukan Perpu Pilkada?
2. Apakah implikasi yuridis Pembentukan Perpu Pilkada?

Saran:

Kewenangan membentuk Perpu adalah kewenangan yang dimiliki Presiden seyogyanya kewenangan ini digunakan dengan baik. Sama halnya dengan DPR dalam memberikan penilaian terhadap Perpu yang diterbitkan Presiden seyogyanya didasari atas penilaian objektif sehingga mampu memberikan kadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi seluruh rakyat

Pengesahan RUU Pilkada – Reaksi Masyarakat – Pembentukan Perpu Pilkada:

1. Analisis kewenangan Presiden dalam membentuk Perpu
2. Analisis mekanisme pembentukan Perpu
3. Analisis hal ikhwah kepentingan yang memaksa

Mengembalikan mekanisme Pilkada secara langsung dan melakukan perbaikan terhadap Pilkada langsung yang memiliki kekurangan

Implikasi Yuridis pembentukan Perpu Pilkada

- Dicabut dan dinyatakan tidak berlakunya UU Pilkada
- Disahkannya Perpu Pilkada menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015



**SURAT PERNYATAAN****KEASLIAN SKRIPSI**

Yang bertanda tangan di bawah, saya:

Nama : LINDA DARMAYANTI

NIM : 115010101111080

Menyatakan bahwa dalam penulisan karya ilmiah hukum berupa skripsi ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang, 10 Maret 2015

Yang menyatakan,

(LINDA DARMAYANTI)

NIM. 115010101111080

## Hasil Wawancara

Narasumber : Tuti Trihastuti Sukardi (Kepala Subbagian Pemerintahan Daerah, Bagian Pemerintahan Daerah dan Tata Ruang, Biro Peraturan Perundang-undangan Bidang Politik dan Kesejahteraan Rakyat, Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan)

Tempat Wawancara : Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta

Waktu : Senin, 9 Februari 2015 Pukul 09.00 WIB

Pewawancara (PW) : Selamat pagi Ibu, perkenalkan saya Linda Darmayanti Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sesuai dengan surat permohonan penelitian saya yang sudah saya kirim ke Sekretariat Negara beberapa hari yang lalu saya ingin memperoleh beberapa data untuk penulisan skripsi saya yang berjudul Politik Hukum Pembentukan Perpu Pilkada.

Narasumber (NR) : Oh iya mbak, apa yang bisa kami bantu?

PW : Bisakah saya mendapatkan risalah pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota?

NR : Perpu itu tidak ada risalah maupun naskah akademiknya mbak, semuanya serba cepat karena dibuat dalam keadaan genting dan memaksa. Dibuat dua hari dua malam dan kalau mbak jeli mbak pasti tahu bahwa Perpu ini adalah Perpu paling tebal disepanjang sejarah.

PW : Tapi paling tidak pasti ada catatan kecil atau hasil rapat pembentukan Perpunya kan bu?

NR : Kami tidak punya yang seperti itu. Bahkan komunikasi dengan presiden pun bisa lewat telfon. Kalau saya

boleh menyimpulkan, Perpu ini ada memang karena Presiden menginginkan Pilkada dilaksanakan secara langsung. Sebagaimana kemauan rakyat. Pilkada langsung itu lebih rasional mbak, karena kondisi DPRD kita yang belum bisa dikatakan bersih. Kalau mau Pilkada tidak langsung jadikan dulu DPRD nya bersih dan berintegritas.

PW : Siapa saja yang membantu Presiden merumuskan Perpu ini Bu?

NR : Teknis drafting dan substansi dibuat oleh Kementerian Hukum dan HAM bersama Kementerian Dalam Negeri. Tugas kami dari sekretariat negara adalah memastikan dan mendampingi serta mengawal kemauan Presiden agar Perpu dapat dibuat secepatnya. Biasanya pembuatan Perpu disini memang. Tapi khusus Perpu ini dibuatnya di Kemendagri. Jadi kalau misalnya mbak mau tahu yang lebih jelas, saya sarankan mbak ke kemendagri, saya bisa saja menjawab semua pertanyaan mbak kalau itu terkait Proses pembentukan Perpu, kalau yang mbak tanyakan adalah substansi atau Politik hukumnya saya rasa Kemendagri lebih berwenang menyampaikan.

PW : Kalau begitu apakah pembentukan Perpu itu sudah sesuai dengan mekanisme pembentukan yang benar bu?

NR : Jelas sudah. Anda bisa cek di Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, sama PP terkait hal tersebut. Kalau saya boleh katakan mbak, dalam pembentukan Perpu ini nuansa politiknya kental. Dan berbicara soal Perpu ini berarti mulai dari fase RUU inisiatif Pemerintah menerapkan Pilkada tidak langsung, kemudian dirubah di mix ada lobbi politik di dalamnya, yang pada



akhirnya democrat walk out dan berakhir ketok palu. Menarik ini mbak, satu bulan selesailah skripsinya. Ke kemendagri saja lebih lengkap. Draft yang kami punya ya draft final yang bisa anda download di internet.

PW : Iya bu. Terimakasih saya ke kemendagri setelah ini bu.



## Hasil Wawancara

- Narasumber : Anindityas Irawati (Kepala Seksi Wilayah Ivb Pada Subdit Fasilitas Kepala Daerah Dan Dprd Wilayah IV Direktorat Fas. Kepala Daerah, Dprd Dan Hub. Antar Lembaga Direktorat Jenderal Otonomi Daerah)
- Tempat Wawancara : Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta
- Waktu : Selasa, 10 Februari 2015 Pukul 09.00 WIB
- Pewawancara (PW) : Selamat pagi Ibu, perkenalkan saya Linda Darmayanti Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Sesuai dengan surat permohonan penelitian saya yang sudah saya kirim ke Sekretariat Negara beberapa hari yang lalu saya ingin memperoleh beberapa data untuk penulisan skripsi saya yang berjudul Politik Hukum Pembentukan Perpu Pilkada.
- Narasumber (NR) : Oh iya mbak.
- PW : Saya kemarin juga dari Setneg bu. Dan oleh Bu tuti di sarankan ke sini. Beliau bilang, Kemendagri jauh lebih bisa menjawab pertanyaan saya.
- NR : Yang mau ditanyakan apa? Yang bisa kami bantu apa?
- PW : saya ingin tau siapa saja yang ditugasi Presiden merumuskan perpu ini bu
- NR : Kementerian dalam negeri bersama Kementerian Hukum dan HAM. Yang diwakili oleh bapak Dirjen Otda pada waktu itu, Djohan Hermansyah, Menteri hukum dan HAM pada waktu itu, Deni Indrayana, bersama Siti Zuhro dari LIPI dan juga Ibu Tuti dari Sekretariat Negara.
- PW : Hmm. Tapi bu bukankah pada awalnya Pemerintah yang mengusulkan RUU inisiatif Pilkada tidak langsung ke DPR?

NR : Iya memang kami yang mengusulkan. Tapi asal mbak tahu, itu naskah sudah berubah berkali-kali.

PW : Boleh saya minta draft awal Naskah Akademik RUU Pilkada bu?

NR : Kalau yang awal, kami tidak punya soalnya mbak kami baru pindah kantor. Dulu disebelah sana sekarang dipindah kesini. Kami Cuma bisa berikan ini ke mbak, ini adalah draft paling baru. Dan NA nya bisa mbak download di internet.

PW : Kalau berbicara masalah Politik hukum buk, sebenarnya menurut ibu apa yang menjadi dasar pembentukan Perpu ini?

NR : Ya itu mbak, desakan dari Publik yang tidak mau Pilkada dilaksanakan secara langsung. Gini deh, saya sedang repot soalnya mbak pegawai saya banyak yang nggak masuk hari ini gara-gara banjir. Ini matriks posisi partai, kamu analisis sendiri ya. Saya tidak bisa menjelaskan lebih banyak. Kalau mau lebih jelas, kamu ke yang bersangkutan saja, maksud saya penyusun Perpunya, tapi meskipun susah dihubunginya sih

PW : Baik bu, terimakasih informasinya.



## Hasil Wawancara

- Narasumber : Indra Pahlevi (Peneliti Madya DPR RI, Tim Peneliti Politik Dalam Negeri, Bidang Peminatan Politik dan Pemerintahan Indonesia, Kepakaran LIPI Bagian Politik dan Pemerintahan Indonesia)
- Tempat Wawancara : Kantor Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia
- Waktu : Kamis, 11 Februari 2015 Pukul 11.30 WIB
- Narasumber (NR) : Brawijaya ya?
- Pewawancara (PW) : Iya bapak, saya Linda dari Fakultas Hukum Brawijaya yang kemarin mengirim email ke bapak.
- PW : Gimana? Apa yang bisa kita diskusikan?
- PW : Ini proposal skripsi saya pak, saya ingin berdiskusi terkait Perpu Pilkada.
- NR : Kalau saya lihat dari judulnya, porsi terbanyak yang bisa menjawab adalah Pemerintah. Mungkin saya hanya bisa menambahkan terkait pembahasan Perpu ini di DPR. Kalau kita berbicara masalah Perpu, kemungkinannya kan Cuma dua, diterima atau ditolak pada masa sidang DPR yang berikut. Perpu Pilkada ini sudah disahkan tanggal 20 Januari kemarin yang artinya DPR setuju menjadikan Perpu ini sebagai Undang Undang. Tapi kalau saya boleh katakan mbak, Perpu ini banyak cacatnya. Baik secara teknis maupun substansi, untuk itu masih terus dibahas dan direvisi. Ini nanti jam dua saya juga harus rapat mendampingi Komisi II, ya untuk merevisi UU ini. UU Nomor 1 Tahun 2015 yang awalnya dari Perpu.
- PW : Jadi alur pembahasan Perpu ini setelah masuk di DPR

seperti apa pak?

NR : Penyampaian Pemerintah terkait Perpu, Tanggapan Fraksi & DPD. Membahas menerima atau tidak, tanpa membahas substansi.

PW : Terkait pandangan fraksi saya bisa dapat dari mana ya pak laporannya?

NR : Saya sepertinya masih ada filenya. Nanti ingatkan saja untuk kirim via email.

PW : Baik bapak. Terimakasih banyak.

NR : Sudah ya! Kamu bisa baca di jurnal saya terkait proses lebih jelasnya.

PW : Baik bapak.

