

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

**JURNAL ILMIAH**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat Memperoleh Gelar  
Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**LINDA DARMAYANTI**

**NIM. 115010101111080**



**KEMENTERIAN TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2015**

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

**Linda Darmayanti, Dr. Jazim Hamidi, S.H., M.H.  
Riana Susmayanti, S.H., M.H.**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Email: lindadarmayanti1@gmail.com

Abstrak

Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah peraturan yang dibentuk presiden dalam hal ikhwal 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. Politik hukum dalam pembentukan Perpu ini adalah untuk mengembalikan mekanisme Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung serta memperbaiki pelaksanaan Pilkada langsung yang selama ini berlangsung di Indonesia dan dinilai masih memiliki banyak kekurangan. Implikasi yuridis dari pembentukan Perpu Pilkada adalah dicabut dan dinyatakan tidak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014. Setelah melalui proses pembahasan di DPR, akhirnya pada tanggal 20 Januari 2015 Perpu Pilkada disahkan menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 yang berarti sekarang Undang-undang ini menjadi payung hukum bagi pelaksanaan Pilkada di Indonesia.

Kata kunci: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Politik Hukum, Pemilihan Kepala Daerah

*Abstracts*

*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. Law politics in the formation of this regulation is to restore mechanism local elections directly and improve the implementation of direct elections that had been taking place in Indonesia and assessed still have many shortcomings. Juridical implications of the formation of the election decree was revoked and no enactment of Law No. 22 of 2014. After a thorough discussion in Parliament, finally on January 20, 2015 elections decree was passed into regulation No. 1 of 2015 which means now is the umbrella law for the implementation of elections in Indonesia.*

*Keywords: Government Regulation to substitute another regulation (Perpu), Legal political, local elections*

## A. Pendahuluan

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>1</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>2</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 Peraturan

---

<sup>1</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>2</sup> Pasal 22 ayat (1) **Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**.

Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. UU Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan 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>3</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 diartikan sebagai suatu kondisi abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera mengakhiri kondisi tersebut. Dalam sejarah bangsa Indonesia seringkali terjadi peristiwa dan kondisi-kondisi yang bersifat abnormal, baik di bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, bencana alam, dan sebagainya, dimana instrumen hukum positif yang ada seringkali tidak mampu berperan sebagai solusi. Dalam kondisi abnormal itu diperlukan adanya norma-norma hukum yang juga bersifat khusus, baik dari segi substansinya maupun proses pembentukannya, sehingga dalam kondisi-kondisi

---

<sup>3</sup> Monika Suhayati, **Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda**, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktober/2014, Hlm. 2

seperti itulah Perpu menjadi sangat diperlukan sebagai instrumen hukum laksana undang-undang yang berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat kepada masyarakat.<sup>4</sup>

Penafsiran terkait hal ikhwal kegentingan yang memaksa tersebut dari sudut pandang Presiden sendiri dapat bersifat sepihak dan subjektif. 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. Dalam putusan tersebut MK memberikan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 tersebut, yaitu:<sup>5</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 mengenai hal ikhwal kegentingan yang memaksa itu baru menjadi objektif setelah hal itu dinilai dan dibenarkan adanya oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya disebut DPR) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945<sup>6</sup>. Dalam Pasal tersebut

---

<sup>4</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>5</sup> Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara Darurat**, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hlm.

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>7</sup> Dalam masa kepemimpinannya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menerbitkan Perpu sebanyak 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>8</sup> Hal ini perlu dianalisis lebih lanjut tentang sesuai tidaknya unsur kegentingan yang memaksa yang ditetapkan Presiden dengan syarat pembentukan Perpu secara yuridis sebagaimana

---

<sup>7</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>8</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.

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 artikel ilmiah yang diberi judul **POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA.**

## **B. Pembahasan**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif. Menganalisis Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 1 Tahun 2014. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Penelitian ini mengacu pada bahan hukum primer, sekunder dan tersier serta menggunakan teknis 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.

## 1. Politik Hukum Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2014

Dinamika sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan bahwa latar belakang penetapan Perpu oleh Presiden umumnya berbeda-beda. Hal ini disebabkan karena ukuran “kegentingan yang memaksa” selalu bersifat multitafsir dan besarnya subyektivitas Presiden dalam menafsirkan frase “kegentingan yang memaksa” sebagai dasar untuk menetapkan Perpu. Dalam teori-teori yang berkaitan dengan hukum tata negara darurat, disebutkan bahwa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 lebih menekankan pada aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau urgensi yang terkait dengan waktu yang terbatas. Setidaknya terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan suatu “kegentingan yang memaksa”, yakni:<sup>9</sup> 1). unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); 2). unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan/atau 3). 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>10</sup>:

---

<sup>9</sup> Jimly Ashiddiqie, **Hukum Tata Negara Darurat**, Op.cit. Hlm. 208

<sup>10</sup> <sup>10</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.



- 1) 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;
- 2) bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan bahwa pelaksanaan pilkada itu dilakukan secara langsung oleh rakyat dengan melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini dijalankan;
- 3) bahwa UU Nomor 22 Tahun 2014 mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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.

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>11</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>12</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 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>13</sup>:

---

<sup>11</sup> Dikutip dari Pendapat Fraksi Demokrat dalam Penyampaian Pendapat terkait Perpu Pilkada, 15 Januari 2015.

<sup>12</sup> Dikutip dari Pandangan Fraksi PDIP dalam penyampaian pandangan terkait Perpu Pilkada, pada 15 Januari 2015.

<sup>13</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.

1. 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)
2. Presiden memimpin rapat untuk membahas Perpu Pilkada langsung dengan 10 perbaikan. (Ditulis pada tanggal 2 oktober 2014)
3. 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)
4. 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)

5. 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>14</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

---

<sup>14</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.

tersebut sehingga presiden memerintahkan kepada Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM dan Sekretariat Negara untuk menyusun Perpu Pilkada tersebut.<sup>15</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 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>16</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

---

<sup>15</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.

<sup>16</sup> Monika Suhayati, **Kontroversi Perpu Pilkada dan Perpu Pemda**, Op.cit, Hlm. 2

hanya sebesar 5.4% yang tidak menyatakan pilihannya.<sup>17</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 dan dirasa masih memiliki banyak kekurangan. Presiden menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk mencabut seluruh ketentuan yang ada dalam UU Pilkada yang pada dasarnya tidak mampu memberikan keadilan, kebermanfaatan dan kepastian hukum bagi rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara.

## 2. Implikasi Yuridis Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2014

---

<sup>17</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.

Suatu peraturan perundang-undangan yang telah dibuat pasti memiliki daya ikat. Terkait dengan pengundangan dan daya ikat Maria Farida<sup>18</sup> menyebutkan terdapat tiga variasi, yakni sebagai berikut:

1. Berlaku pada tanggal diundangkan  
Apabila di dalam suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, maka dalam hal ini peraturan tersebut mempunyai daya ikat pada tanggal yang sama dengan tanggal pengundangannya.
2. Berlaku beberapa waktu setelah diundangkan  
Apabila suatu peraturan dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan, maka dalam hal ini peraturan itu mempunyai daya laku pada tanggal diundangkan tersebut, akan tetapi daya ikatnya setelah tanggal yang ditentukan tersebut.  
Berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal tertentu  
Apabila suatu peraturan dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal tertentu, maka hal ini berarti peraturan tersebut mempunyai daya laku sejak diundangkan, tetapi dalam hal-hal tertentu ia mempunyai daya ikat yang berlaku surut sampai tanggal yang ditetapkan tadi. 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.

Dicabut dan Dinyatakan Tidak Berlakunya UU Nomor 22 Tahun 2014 adalah Implikasi Yuridis Pembentukan Perpu Nomor 1 Tahun 2014. Daya ikat Perpu Pilkada dapat dilihat dari ketentuan dalam pasal 205 Perpu Pilkada yang

---

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati Suprpto, **Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya**, Kanisius: Yogyakarta, 2007, Hlm 158-160.

menyebutkan bahwa pada saat Perpu Pilkada mulai berlaku, UU Pilkada dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.<sup>19</sup> Jadi 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.

Ada dua konsekuensi dalam pembentukan Perpu. Pertama apabila ditolak oleh DPR maka Presiden wajib mencabut Perpu tersebut. Kedua apabila diterima maka Perpu akan menjadi Undang Undang. Dikarenakan mayoritas Fraksi di DPR setuju untuk membahas Perpu Pilkada dengan segera maka Perpu Pilkada akan melalui proses pembahasan dalam sidang paripurna DPR. 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

---

<sup>19</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.



1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dengan pengesahan Perpu Pilkada menjadi Undang Undang maka kini payung hukum terkait penyelenggaraan Pilkada berpedoman pada Undang Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang semula berasal dari Perpu Nomor 1 Tahun 2014.

### **C. Penutup**

#### **1. Kesimpulan**

- a. 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.
- b. 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.

c. Saran

- a. 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.
- b. 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**

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

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

### **Daftar Jurnal**

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 Disertasi**

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

### **Daftar Hasil Wawancara**

Wawancara yang dilakukan oleh 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 kantor Sekretariat Negara RI Pada tanggal 9 Februari 2014 Pukul 09.00 WIB

### **Daftar Internet**

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.

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.

**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.

**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.

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