

# LEGALITAS PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Analisis Terhadap PERPPU Nomor 1 Tahun 2014)

Ahmadi

Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Kendari

[ahmadi.diaz@yahoo.com](mailto:ahmadi.diaz@yahoo.com)

## Abstract

This paper raises the theme of *Legal Selection of Governors, Regents and Mayors* with a focus on reviewing the issuance of PERPPU No. 1 of 2014. The subjects are classified in three (3) substances namely; to reveal the legal construction of the Election of Regional Head Election Act, to investigate the Legality of Procedural Issuance of *Perppu* No. 1 of 2014, and to analyze the Legal Implications it caused. The results of this study indicate that first, the Constitutional Court's Construction of Law is influenced by the political constellation in parliament. Since 2004-2016, Election Law includes seven rules in the form of Laws, two rules in the form of *Perppu*, and two in the form of Government Regulation. Second, the issuance of *Perppu* No. 1 of 2014 on the Election of Regional Head is the President's formal right, administrative parameters on the substantial requirements of the issuance of the *Perppu* have not been regulated, resulting in weak protection against the exact issuance of the *Perppu*. The effectiveness of the *Perppu* is influenced by the President's power network. Third, the *Perppu* as the President's subjective authority requires the setting of explicit terms for the proper issuance, and not prioritizing the political aspect of the Power's interest.

**Key Words:** *legality, Election of Regional Head Election, constitution*

## Abstrak

Tulisan ini mengangkat Tema “*Legalitas Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*” dengan fokus penelaahan pada Penerbitan PERPPU Nomor 1 tahun 2014. Pokok bahasan diklasifikasi dalam tiga (3) substansi yakni mengungkap konstruksi hukum pembentukan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, mengungkap legalitas prosedural penerbitan *Perppu* Nomor 1 tahun 2014, dan menganalisis implikasi hukum yang ditimbulkannya. Hasil kajian ini menyimpulkan *Pertama*, konstruksi hukum pemilihan kepala daerah dipengaruhi oleh konstelasi politik di parlemen. Sejak tahun 2004-2016, hukum Pilkada meliputi 7 aturan dalam bentuk Undang-Undang, 2 aturan dalam bentuk *Perppu*, dan 2 dalam bentuk Peraturan Pemerintah. *Kedua*, penerbitan *Perppu* Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah merupakan hak formal Presiden, parameter administratif tentang syarat-syarat substansial diterbitkannya *Perppu* belum diatur, sehingga mengakibatkan lemahnya proteksi terhadap tepatnya

penerbitan Perppu. Efektivitas Perppu dipengaruhi oleh jaringan kekuasaan Presiden. *Ketiga*, Perppu sebagai kewenangan subjektif Presiden, memerlukan pengaturan syarat eksplisit agar penerbitannya dilakukan secara tepat, dan tidak mengutamakan aspek *politic interest* kekuasaan.

***Kata Kunci: legalitas, pilkada, Perppu, Undang-Undang***

## **A. PENDAHULUAN**

Pasca pelaksanaan pesta demokrasi melalui pemilihan umum tahun 2014, telah mengakhiri transisi peralihan kekuasaan politik secara damai dan membawa perubahan baru dalam dinamika politik dan ketatanegaraan Indonesia. Pembentukan struktur kekuasaan baru baik di legislatif maupun di eksekutif, masih dipengaruhi secara signifikan oleh peta politik saat proses pemilihan Presiden/wakil Presiden. Hal tersebut dapat dilihat dari bangunan koalisi yang masih sangat kental dalam menentukan keputusan-keputusan politik untuk mengisi posisi-posisi jabatan strategis. Secara empiris, dialek politik yang demikian itu potensial menimbulkan problem fungsional institusi kekuasaan negara. Bahkan dalam penyelenggaraan kekuasaan, dapat menimbulkan disorientasi hukum dengan menguatnya friksi-friksi terutama dalam parlemen. Pergulatan politik yang diakibatkan oleh fragmentasi elit, berimplikasi pada produk-produk politik termasuk keputusan-keputusan politik hukum. Urgensi sistem keterwakilan yang seharusnya merupakan metode untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan dan keadilan dapat mengaburkan substansi politik dan bergeser dari orientasi negara hukum yang demokratis, menjadi *political orientic* yang bersifat elitis semata. Produk hukum terbaru yang sangat menyita perhatian dan menimbulkan guncangan politik di tanah air adalah ditetapkannya Undang-Undang nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Undang-Undang ini dapat dinyatakan sebagai klimaks dari adu kekuatan politik di legislatif.

Polemik pembentukan hukum pemilihan kepala daerah, sebagaimana diuraikan di atas, memiliki daya tarik kajian tersendiri karena kompleksnya kepentingan politik maupun kepentingan hukum yang menyertainya. Kompleksitas tersebut dapat dilihat dalam beberapa perspektif, antara lain *pertama*, friksi politik yang terbangun di legislatif nasional menjadi patron politik koalisi yang secara permanen pula tercermin di daerah. Keputusan semacam ini dengan jelas tertuju pada upaya menghadang dominasi partai pemenang pemilu pada perebutan jabatan kepala daerah. Melalui mekanisme pemilihan dengan metode perwakilan, dominasi politik di daerah lebih mudah terkonsolidasi dibandingkan jika dilakukan melalui mekanisme pemilihan langsung. *Kedua*, dari sudut pandang sosiologi

hukum, pembentukan hukum dan perundang-undangan harus mencerminkan perkembangan masyarakat. *Ketiga*, dalam sudut pandang konstitusi pemilihan kepala daerah mengakomodir secara seimbang antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.

Dinamika politik dan hukum ketatanegaraan yang tengah terjadi, memberikan nuansa baru dalam perspektif pemikiran hukum kontemporer. Sebab, dalam berbagai tindakan legal yang mengatasnamakan formil hukum, acap kali menuai kontroversi karena terabaikannya prinsip-prinsip hukum itu sendiri. Penerbitan PERPPU Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono, merupakan bukti nyata betapa “bermasalahnya” sistem pembentukan perundang-undangan nasional. Pengkajian secara kritis atas berbagai pembentukan hukum tersebut menjadi sangat urgen, mengingat setiap tindakan hukum melibatkan kekuasaan. Penegakkan prinsip-prinsip mendasar dalam hukum menjadi bagian dari fungsi penyelenggara kekuasaan negara. Oleh karena itu diperlukan pengkajian setiap kebijakan hukum untuk mengukur secara kritis kualitas produk perundang-undang baik secara legal formal maupun legal materil.

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 amandemen ketiga<sup>1</sup>. Berdasarkan materi UUD 1945 tersebut, dianut dua prinsip kedaulatan yakni demokrasi sebagai bentuk konsekuensi pengakuan kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu oleh pejabat yang berwenang, yang dituangkan dalam bentuk tertulis<sup>2</sup>. Hukum memiliki peran tersendiri dalam kehidupan bangsa dan masyarakat, hukum menjadi alat negara dalam melaksanakan kekuasaan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan. Substansi kehidupan bernegara melalui instrumen hukum harus benar-benar terlindungi dari kehendak yang dapat menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat.

Instrumen demokrasi tersebut menjadi sarana penggunaan fungsi kedaulatan rakyat (*Popular Sovereignty*). Ajaran *popular sovereignty* mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa<sup>3</sup>. Menurut Robert A. Dahl, setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang cukup dan sama untuk

---

<sup>1</sup> Sekretariat Negara RI, *UUD RI Tahun 1945 dan Amandemen I, II, III, dan IV*, (Yogyakarta: Pustaka Timur, 2009), h. 4

<sup>2</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), h. 255

<sup>3</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Putra A Bardin, 1999), h. 116

menemukan dan mesahihkan (dalam jangka waktu yang dibolehkan untuk keperluan membuat keputusan). Pilihan mengenai hal yang akan diputuskan yang akan melayani kepentingan warga negara sebaik-baiknya<sup>4</sup>. Kegiatan pembuatan undang-undang lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika hukum dikaitkan dengan masalah prosedur, dengan demikian legislatif lebih dekat pada politik daripada hukum<sup>5</sup>. Pemberian peran kekuasaan dalam pembentukan hukum menimbulkan pemaknaan yang keliru dengan mengidentikkan antara kekuasaan dan hukum. Padahal kedua hal itu dengan jelas memiliki makna yang sangat jauh berbeda. Jika hukum dimaknai sebagai produk politik karena hukum itu sendiri lahir dari kristalisasi pemikiran dan atau proses politik.

Bentuk perundang-undangan lain yang sejajar dengan undang-undang adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Meskipun bentuk PERPPU ini sering dipersoalkan tetapi sepanjang sejarah konstitusi Indonesia PERPPU selalu saja timbul yang notabene sebagai hak Presiden. Dilihat dari aspek penyebab diterbitkannya PERPPU sama dengan Undang-Undang darurat. Dasar hukumnya adalah keadaan darurat yang memaksa (emergensi), baik karena keadaan bahaya maupun keadaan lain yang sungguh-sungguh memaksa<sup>6</sup>. Disamping keadaan bahaya itu, dapat saja terjadi karena alasan-alasan yang mendesak, misalnya untuk memelihara keselamatan negara dari ancaman yang tidak boleh dibiarkan berlarut-larut. Oleh karena PERPPU dibentuk dalam keadaan yang memaksa, sehingga pembentukannya berbeda dengan pembentukan undang-undang biasa. PERPPU digolongkan sebagai *noodverorderingsrecht* Presiden<sup>7</sup>. Meski demikian PERPPU masih harus mendapat persetujuan DPR pada persidangan berikutnya. Pilihan untuk menggunakan mekanisme pemilihan langsung merupakan keputusan pembuat undang-undang yang telah melewati pengkajian, pertimbangan dan perdebatan panjang. Dalam hal tersebut dapat di artikan bahwa mekanisme pemilihan langsung adalah tata cara menentukan pemimpin daerah yang paling konstitusional.

Kajian tentang Kompleksitas hukum yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang telah dilakukan dalam beberapa penelitian terdahulu diantaranya

---

<sup>4</sup> Dahl, Robert A, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jilid II, edisi terjemahan (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), h. 163

<sup>5</sup> LJ. Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2009), h. 28

<sup>6</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2005), h. 348

<sup>7</sup> Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), h. 150

Penelitian lainya ditulis oleh Bolmer Suryadi Hutasoit dengan judul “Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian PERPPU (studi kritis terhadap pasal 24C ayat (1) UUD 1945)”<sup>8</sup>. Dengan menggunakan metode pendekatan normatif, penelitian Bolmer ini menyimpulkan bahwa PERPPU sejenis dengan Undang-Undang, namun PERPPU dikeluarkan dalam ihwal kegentingan yang memaksa. PERPPU yang dikeluarkan Presiden harus terlebih dahulu diajukan untuk mendapat persetujuan DPR sebagaimana amanat konstitusi, bila mendapat persetujuan DPR, maka PERPPU tersebut menjadi Undang-Undang, atas dasar itulah sehingga PERPPU yang telah menjadi Undang-Undang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Muh. Jeffry Rananda<sup>9</sup> menulis artikel dengan judul “Politik Hukum PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota”. Hasil kajian ini menyimpulkan bahwa *pertama*, terbitnya PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 merupakan sesuatu yang harus dilakukan sebagai salah satu solusi untuk meredam keganasan politik KMP. *Kedua*, PERPPU tersebut merupakan *ius constitutum* yang bersifat sementara.

Penelitian lainnya ditulis oleh Yoyon M. Darusman<sup>10</sup> dengan judul “Kedudukan PERPPU di dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dihubungkan dengan terbitnya PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota”. Penelitian ini mendalami kedudukan, dasar pertimbangan yuridis dan pengaruh secara yuridis PERPPU Nomor 1 Tahun 2014. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Penerbitan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki landasan konstitusional. Secara akademik rumusan konsideran PERPPU Nomor 1 tahun 2014 tidak memiliki rumusan yang kuat. Pengaruh yuridis PERPPU ini berlaku setelah mendapat persetujuan DPR pada sidang berikutnya. Penelitian tersebut, secara umum memiliki kaitan dengan Kajian yang akan penulis lakukan karena berkaitan dengan analisis terhadap pembentukan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang, namun secara spesifik orientasi kajiannya sangat berbeda karena penelitian ini secara lebih khusus mendalami proses penerbitan

---

<sup>8</sup>Hutasoit, Bolmer Suryadi, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*. (Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2013,) h. 204-208.

<sup>9</sup>Rananda, Muh. Jeffry, “Politik Hukum PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota”. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9 No. 4, (Oktober-Desember 2015), h. 541

<sup>10</sup>Darusman, Yoyon M, “Kedudukan PERPPU di dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dihubungkan dengan terbitnya PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota”, *Jurnal Surya Kencana Dua : Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 2 No.2, (Desember 2015), h. 25

PERPPU Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang diterbitkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Dilema legalitas formil-prosedural atas PERPPU No 1 tahun 2014 menjadi objek terpenting dalam menentukan kelayakan suatu PERPPU yang diterbitkan oleh Presiden. Dalam konteks pemikiran tersebut, penulis meyakini bahwa masalah yang dipaparkan di atas sangat menarik untuk didalami melalui kajian ilmiah. Fokus utama yang menjadi masalah dalam Kajian ini adalah konstruksi hukum pembentukan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung, legalitas prosedural PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, serta implikasi dan solusi hukum yang dapat ditempuh dalam menjamin kepastian hukum penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah langsung.

## **B. KONSTRUKSI HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Pembentukan hukum dapat dinyatakan sah bila dikeluarkan oleh lembaga yang diberikan hak dan kewenangan oleh konstitusi atau perturan perundang-undangan lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut pemilihan kepala daerah adalah objek hukum yang harus diatur melalui sarana perundang-undangan. Norma yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah ini memberikan daya ikat yang kuat, karena menjadi norma dasar dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Hasil amandemen ini mewajibkan bagi pemegang kekuasaan dalam membentuk peraturan perundang-undangan untuk mengatur lebih lanjut sesuai dengan norma yang ada dalam UUD 1945. Selama rezim UUD 1945 hasil amandemen, pemerintah dan DPR telah membentuk atau menerbitkan berbagai peraturan perundang-undang sebagai hukum dalam implementasi pemilihan kepala daerah. Baik itu dalam bentuk Undang-Undang, Perppu maupun Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan data peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan kepala daerah tersebut di atas, sejak tahun 2004-2014, terdapat tujuh (7) undang-undang, dua (2) PERPPU, dan dua (2) peraturan pemerintah. Menelaah secara substantif khususnya beberapa materi penting dari peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang dapat dipaparkan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2005, secara garis besar memuat materi sebagai berikut:
  1. Pemilihan dilaksanakan secara langsung sesuai dengan berakhirnya masa jabatan gubernur, bupati dan walikota;

2. Pemilih yang dapat menyalurkan hak pilih hanya pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih tetap;
  3. Calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 15% kursi di DPRD atau memiliki perolehan suara sah pada Pemilu terakhir minimal 15%.
  4. Calon terpilih adalah yang memenuhi perolehan suara lebih dari 50 % dari total suara sah, jika tidak terpenuhi maka calon yang memperoleh 25 % atau lebih berdasarkan penyebaran suara pada daerah pemilihan;
  5. Dapat berlangsung dua (2) putaran.
  6. Penyelesaian sengketa Pilkada menjadi wewenang Pengadilan Tinggi Negeri yang berkedudukan di wilayah Propinsi daerah pemilihan.
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, secara garis besar memuat materi, sebagai berikut:
1. Pemilihan dilaksanakan secara langsung sesuai dengan berakhirnya masa jabatan Gubernur, Bupati dan Walikota;
  2. Pemilih yang dapat menyalurkan hak pilih, selain dari pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih tetap, pemilih yang memiliki identitas penduduk dapat menyalurkan hak pilihnya sesuai alamat identitas;
  3. Calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 15% kursi di DPRD atau memiliki perolehan suara sah pada Pemilu terakhir minimal 15%.
  4. Selain Calon dari Partai Politik, calon dapat mengajukan diri melalui jalur Independen;
  5. Calon terpilih adalah calon yang memenuhi 50% dari total suara sah, jika tidak terpenuhi maka calon yang memperoleh paling besar 25 % atau lebih berdasarkan penyebaran suara pada daerah pemilihan;
  6. Dapat berlangsung dua (2) putaran;
  7. Penyelesaian sengketa Pilkada menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- c. Undang-Undang Nomor 22 tahun 2014, meskipun belum sempat dilaksanakan, tetapi dari segi muatan materinya dapat diuraikan sebagai berikut:
1. Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas bebas, terbuka jujur dan adil melalui Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  2. Calon Kepala Daerah diusulkan oleh Fraksi atau gabungan Fraksi partai politik di DPRD, dan atau calon Perseorangan;

3. Calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak, jika suara terbanyak lebih dari satu orang dilakukan pemilihan tahap kedua yang diikuti dua calon suara terbanyak;
  4. Pelanggaran hukum pada proses pemilihan ditindaklanjuti oleh penegak hukum sesuai peraturan perundang-undangan;
  5. Jumlah Wakil Gubernur, Bupati dan Walikota, ditentukan berdasarkan jumlah penduduk.
- d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan PERPPU nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, memuat materi, sebagai berikut:
1. Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat;
  2. Terdiri dari Pasangan Calon;
  3. Pasangan calon diajukan melalui partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi minimal 20% jumlah kursi di DPRD atau 25% jumlah suara sah pada pemilu legislatif;
  4. Pelaksanaannya secara serentak
  5. Calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak;
  6. Sengketa Tahapan pemilihan Kepala Daerah diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi Negeri setempat;
  7. Sengketa hasil pemilihan kepala daerah diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi;

Dinamika hukum yang terjadi sepanjang tahun 2004 sampai dengan tahun 2014, merupakan cermin dari dinamika politik masyarakat itu sendiri. Pergeseran-pergeseran terjadi untuk memenuhi tuntutan perkembangan politik publik. Substansi perundangan yang paling menyita perhatian publik adalah mekanisme pemilihan kepala daerah antara pemilihan langsung oleh rakyat dan pemilihan melalui lembaga perwakilan dalam hal ini DPRD. Pergeseran politik di Dewan Perwakilan Rakyat pada dasarnya dipicu oleh kepentingan tersebut, sehingga arah politik keanggotaan di Senayan terbelah menjadi dua koalisi besar yakni koalisi merah putih dan koalisi Indonesia hebat. Mencermati dua mekanisme pemilihan yang berbeda tersebut, dua kutub politik tersebut di atas sama-sama memiliki daya nalar dan argumentasi yang rasional, namun keputusan akhir dari polemik tersebut harus di mediasi secara politik maupun hukum. dalam pemikiran hukum ketatanegaraan secara substansial kedua pola tersebut dapat dipilih salah satunya untuk menjadi *public policy*. Yusril Ihza Mahendra<sup>11</sup> menyatakan

---

<sup>11</sup> <http://www.pahamilah.com/2014/09/pandangan-prof-yusril-ihza-mahendra.html?m=1>

bahwa kedua mekanisme pemilihan gubernur, Bupati dan Walikota tersebut tidak bertentangan dengan Konstitusi, karena kedua mekanisme tersebut sama-sama memiliki esensi demokrasi. Hanya saja yang menjadi permasalahan adalah terjadi perbedaan tajam antara dua koalisi yang berbeda pandangan dan argumentasi.

Berdasarkan pemaparan berkaitan dengan pembentukan hukum atau perundang-undangan pemilihan kepala daerah tersebut di atas, dengan jelas memperlihatkan adanya keterkaitan langsung antara arah politik yang dikehendaki oleh partai politik dan kebijakan hukum yang dikeluarkan melalui lembaga kekuasaan legislatif. Konfigurasi politik yang berimplikasi pada wajah hukum saat ini, menjadi semakin semarak karena terjadi perubahan peran politik yang bekerja dan mengendalikan lembaga perwakilan melalui partai politik dan konsistensi pemegang kekuasaan eksekutif dalam mengkonsolidasi kehendak publik dan garis politik parlemen.

### **B.1. UU Nomor 22 Tahun 2014 dan Penerbitan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**

Secara kelembagaan legislatif undang-undang Nomor 22 tahun 2014 telah dibahas oleh anggota Legislatif yang berbeda yakni DPR era 2009-2014 dan DPR era 2014-2019. Dinamika pembahasan undang-undang nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota telah menghabiskan waktu kurang lebih tiga (3) tahun sejak 2011-2014. Lahirnya undang-undang tersebut dapat ditelusuri perkembangannya,<sup>12</sup> dengan tahapan sebagai berikut :

- a) Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengirimkan surat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Nomor R-65/Pres/12/2011 tanggal 15 Desember 2011, perihal penunjukan wakil pemerintah untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang menugaskan Amir Syamsuddin selaku Menteri Hukum dan HAM secara bersama-sama untuk mewakili pemerintah membahas Rancangan Undang-Undang tersebut.
- b) DPR membahas surat Presiden tersebut dan mengambil keputusan, sebagaimana tertuang dalam surat keputusan pimpinan DPR RI Nomor: TU.04/00311/DPRRI/I/2012 tanggal 12 Januari 2012 yang isinya memutuskan untuk menyetujui penanganan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah diserahkan kepada Komisi II DPRRI.

---

<sup>12</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, *Jurnal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi*, Vol.VII, No. 01/I/P3DI/, (Januari 2015).

- c) Pembahasan RUU Pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan dengan melewati dua (2) kali masa persidangan dan delapan (8) kali masa perpanjangan disepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2014.
- d) Pada hari Jum'at tanggal 25 September 2014, Rapat Paripurna DPR RI digelar untuk memutuskan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah dan diputuskan melalui mekanisme Voting pada dini hari tanggal 26 September 2014.
- e) Hasil rapat paripurna RUU Pemilihan Kepala Daerah, melalui voting diputuskan dengan komposisi suara 135 suara memilih dengan metode Pemilihan secara Langsung dan 226 suara memilih dengan metode Pemilihan melalui DPRD dengan total suara 361 suara dari 560 orang anggota DPR RI, sedangkan suara selebihnya *Abstain* termasuk Fraksi Partai Demokrat *walkout*. kemudian disahkan oleh Presiden pada hari Rabu, Tanggal 30 September 2014.

Pembahasan tersebut dengan rentang waktu yang cukup lama menandakan bahwa betapa proses politik ini berjalan alot dan melelahkan. Berdasarkan data tersebut di atas, peneliti memetik beberapa catatan penting diantaranya *pertama*, rancangan Undang-Undang ini diajukan oleh Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan telah dibahas panjang oleh DPR RI periode 2009-2014. *Kedua*, RUU ini dilanjutkan pembahasannya dan diputuskan oleh DPR RI periode 2014-2019 (anggota DPR RI hasil Pemilihan Umum 2014). *Ketiga*, terjadi konfigurasi politik dan pemikiran baru anggota DPR RI hasil Pemilihan Umum 2014. *Keempat*, pengusulan dan pembahasan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden telah menyetujui dan mengesahkan menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. *Kelima*, Undang-Undang tersebut telah resmi diundangkan melalui lembaran negara dan tambahan lembaran negara, yang secara konstitusional telah sah berlaku. Selama pengajuan dan pembahasan aturan pemilu tersebut, perhatian masyarakat sangat terlihat dari opini publik yang berkembang baik di media cetak, elektronik maupun diskusi-diskusi publik yang digelar secara terbuka. Perbedaan pandangan, sikap dan argumentasi juga terpola dengan sedemikian rupa. Dinamika masyarakat ini kemudian bergeser, yang kemudian ditangkap oleh pemerintah sebagai suatu keadaan yang membutuhkan perhatian. Perdebatan berlangsung secara masif yang mempersoalkan demokrasi, kedaulatan rakyat, keadilan politik hingga masalah pertentangan kubu kolaisi yang semakin tajam. Situasi dan kondisi tersebut dalam penilaian pemerintah dapat menjadi alasan untuk mengambil langkah-langkah khusus, dan pada akhirnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menggunakan hak konstitusionalnya untuk menerbitkan PERPPU

sebagai kebijakan *emergency* guna membatalkan UU nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Supremasi hukum merupakan catatan penting bagi negara yang berdasarkan hukum termasuk Indonesia. Konsekuensi dari supremasi hukum adalah pada hakikatnya yang memerintah dalam suatu negara adalah hukum. Pembentukan perundang-undangan adalah media penertiban dan pemberian keadilan yang menjadi tanggung jawab penyelenggara kekuasaan negara. Instrumen hukum ini harus dipergunakan secara konstitusional dan berkeadilan. Untuk memahami secara detail alur politik hingga keluarnya PERPPU Pilkada, berikut ini diuraikan tahap-tahap proses politik yang dilalui, sebagai berikut:

- 1) Kelompok politik di parlemen terbelah menjadi dalam dua (2) poros Koalisi Besar yakni Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang terdiri dari PDIP, PKB dan HANURA dan Koalisi Merah Putih (KMP) yang terdiri dari Gerindra, Golkar, PKS, PAN, PPP dan Demokrat;
- 2) Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Pemerintah menghendaki agar mekanisme pemilihan Kepala Daerah tetap mengadopsi pemilihan langsung seperti sebelumnya, sedangkan Koalisi Merah Putih (KMP) menghendaki mekanisme pemilihan Kepala Daerah melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seperti dimasa Orde Baru;
- 3) Selain dari dua opsi tersebut ada opsi ketiga yakni untuk jabatan Gubernur dipilih secara langsung, sedangkan untuk jabatan Bupati/Walikota dipilih melalui DPRD, opsi ini didukung oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- 4) Keputusan diambil dalam forum rapat paripurna DPR RI melalui mekanisme voting.

Sebagai konsekuensi konstitusional atas penetapan PERPPU nomor 1 tahun 2014, maka Presiden atas nama Pemerintah mengajukan PERPPU tersebut ke DPR RI untuk mendapat persetujuan dan ditetapkan sebagai Undang-Undang. Adapun proses politik penetapan PERPPU di DPR RI, diuraikan sebagai berikut<sup>13</sup> :

- 1) Presiden Mengirim PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 melalui surat No. R56/Pres/x/2014 tertanggal 2 Oktober 2014 tentang Penetapan PERPPU No. 1 tahun 2014;
- 2) Pada tanggal 6 November 2014 Rapat Badan Musyawarah DPR RI memutus Pembahasan PERPPU tersebut diserahkan kepada Komisi II, melalui surat Nomor PW/1072/DPR RI/XI/2014 tertanggal 7 November 2014;

---

<sup>13</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, *Jurnal Pusat Pengkajian...*, h. 19

- 3) Pembicaraan tingkat I dengan agenda *pertama*, Pengantar musyawarah, dalam agenda ini Presiden memberikan penjelasan dan kemudian Fraksi memberikan pandangan/Pendapat, *Kedua*, Pembahasan/Pendalaman PERPPU, yang meliputi apakah dapat memberikan persetujuan atau penolakan, *Ketiga*, Penyampaian Pendapat mini yakni dari Fraksi dan Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi;
- 4) Pembicaraan tingkat II yakni pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam Rapat Paripurna DPR RI, dengan Agenda Penyampaian pendapat akhir Fraksi-Fraksi di DPR RI, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, dan terakhir pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi.
- 5) Pada tanggal 20 Desember 2014 digelar sidang Paripurna yang memutuskan secara bulat dengan 442 suara memberikan persetujuan atas PERPPU Nomor 1 tahun 2014 menjadi Undang-Undang<sup>14</sup>.

Mekanisme Pembahasan PERPPU dilakukan sebagaimana layaknya RUU, namun tidak melalui Pembuatan Daftar Inventarisasi Masalah. Meskipun landasan hukum pembahasan PERPPU sama dengan RUU<sup>15</sup>, namun secara faktual tidak serumit pembahasan RUU. Mencermati perkembangan diluar gedung senayan, Sebelum rapat paripurna DPR RI untuk menentukan nasib PERPPU nomor 1 tahun 2014 apakah diterima/disetujui atau ditolak, opini masyarakat terus mewarnai pembahasan PERPPU tersebut. Prof. Saldi Isra<sup>16</sup> menyatakan dalam Kompas.com, bahwa “ kabar gembira bagi kita semua partai politik pendukung KMP setuju PERPPU Pilkada”. PERPPU tersebut selanjutnya diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015, dan sah berlaku sebagai hukum yang memayungi pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah.

## **B.2. Legalitas Prosedural Penerbitan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.**

---

14

[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/01/150120\\_perppu\\_pilkada\\_sah](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/01/150120_perppu_pilkada_sah)

<sup>15</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 71*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

<sup>16</sup> <http://www.saldiisra.web.id/index>

Kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam menetapkan PERPPU, bukan merupakan kewenangan yang absolut, karena secara teori tidak mungkin suatu negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum akan memberikan kekuasaan kepada pemegang kekuasaan secara absolut, meskipun untuk suatu urusan khusus. Inti dari faham Konstitusi adalah pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah<sup>17</sup>. Norma tersebut sama sekali tidak bersifat absolut, tetapi memiliki batasan-batasan tertentu agar kewenangan itu dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Penetapan PERPPU Pilkada ini amat penting bagi pengembangan keilmuan hukum, oleh karena itu peneliti menjadikan objek penelitian hukum untuk mendalami lebih luas makna legal dari tindakan Presiden menetapkan PERPPU. Mempersoalkan legalitas PERPPU yang menjadi kewenangan Presiden merupakan masalah yang rumit dan tidak sederhana. Penelaahan mengenai legalitas suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – undang, dapat dianalisis secara rinci pada beberapa konteks, yakni:

1. Menelusuri Aspek Legal Formalistik dari penetapan PERPPU;
2. Menelusuri Aspek Legal Materiil PERPPU;
3. Menelaah Aspek Legal Kausalitas dari sebuah PERPPU.

Aspek legal Formalistik menjadi tolak ukur apakah suatu tindakan itu berpijak pada *legal standing* yang kuat atautkah tidak. Dalam masalah penerbitan PERPPU, eksistensi hukumnya dapat merujuk pada beberapa konteks perundang-undang baik peraturan dasar maupun perundang-undangan biasa. Beberapa rujukan formal hukum menunjukkan adanya keabsahan suatu PERPPU dilihat dalam perspektif bentuknya, Rujukan dasarnya adalah diktum UUD 1945 Pasal 22 ayat (1)<sup>18</sup>, yang secara eksplisit melegalisasi adanya bentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang dapat ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan tertentu.

Aspek *Legal Materiil* merupakan tolak ukur substansial yang harus terpenuhi dalam penetapan PERPPU, jika dari sudut pandang materiil dari suatu PERPPU tidak memenuhi standar konstitusional, maka PERPPU tersebut dapat menjadi lemah bahkan dikategorikan inkonstitusional. Menelaah PERPPU secara materiil, maka rujukan yang dapat dilihat adalah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, karena undang-undang ini merupakan atribusi dari UUD 1945 untuk menafsirkan lebih detail mengenai syarat-syarat pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Secara materiil, isi

---

<sup>17</sup> Hamidi, Jazim, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 227

<sup>18</sup> Republik Indonesia, *Persandingan UUD 1945...*, h. 30

PERPPU harus mencerminkan beberapa hal, yakni<sup>19</sup> Pasal 11 UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan menegaskan “*Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang*”. Berdasarkan uraian rujukan hukum dari norma yang mengatur materi dari undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut di atas, tersirat suatu maksud dimana pengaturan materiil ini sekaligus menjadi tolak ukur keabsahan PERPPU dan koridor/rambu-rambu yang membatasi kewenangan presiden dalam menetapkan PERPPU. Untuk itu keterlibatan masyarakat secara lebih luas, baik sebagai perancang hukum, pembentuk hukum maupun penegak hukum perlu lebih ditingkatkan<sup>20</sup>.

Aspek *Legal Kausalitas* merupakan tolak ukur keadaan dan kepentingan untuk melakukan suatu tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk PERPPU. Aspek ini mengandung makna bahwa setiap Peraturan perundang-undangan harus memiliki latar sosial hukum dan orientasi secara *prospektif* sesuai dengan norma perundang-undangan yang mengaturnya. Penetapan PERPPU dalam parameter secara *legal formalistik* dan *legal materiil*, sebagaimana diuraikan di atas harus secara konsisten bersesuaian dengan *legal kausalitas*, karena suatu peraturan dibentuk atas dasar kepentingan hukum. Dalam perspektif PERPPU, *legal kausalitasnya* termaktub secara internal dalam norma yang mengatur penetapannya. Oleh karena itu aspek yurisdiksinya tidak dapat diabaikan. Konten *legal kausalitas* dari PERPPU dapat ditelaah melalui diktum Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan “*Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”. Makna normatik yang terkandung dalam diktum ini dihubungkan dengan *legal kausalitas* PERPPU adalah suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang tidak dapat diterbitkan atau ditetapkan jika tidak dalam keadaan *kegentingan yang memaksa*. Perkataan ‘kegentingan yang memaksa’ dapat dikatakan berkaitan dengan kendala ketersediaan waktu yang sangat terbatas untuk menetapkan suatu undang – undang yang dibutuhkan mendesak<sup>21</sup>. Hal tersebut juga ditegaskan dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan Pasal 1 ayat (4) : *Peraturan Pemerinth Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan*

---

<sup>19</sup> Republik Indonesia, *UU Nomor 12 Tahun 2011...*, h. 5

<sup>20</sup> Fuady, Munir, *Aliran Hukum Kritis : Paradigma Ketidakterdayaan Hukum*, (Bandung: Citra Adhya Bakti, 2003), h. 24

<sup>21</sup> Huda, Ni'matul, “Penguji Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, (Oktober 2010): 77.

oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa<sup>22</sup>. Syarat utama dari penerbitan PERPPU secara *legal kausalitas* adalah *hal ihwal kegentingan yang memaksa*. Namun yang menjadi problem utama dari persyaratan itu adalah dalam hal seperti apakah yang dikualifikasi sebagai keadaan kegentingan yang memaksa tersebut? Ukuran mengenai 'kegentingan yang memaksa' sebagai dasar politis dan sosiologis bagi pembentukan PERPPU selalu menjadi kontroversi hingga saat ini bahkan sering muncul pameo dimasyarakat bahwa PERPPU umumnya dibentuk bukan karena kegentingan yang memaksa, melainkan karena adanya kepentingan yang memaksa<sup>23</sup>

Ni'matul Huda menyatakan secara akademik unsur "kegentingan yang memaksa" harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: adanya krisis (*crisis*), apabila terdapat gangguan secara mendadak (*a grave and sudden disturbunse*) dan kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu<sup>24</sup>. Perihal makna kegentingan yang memaksa memegang peranan penting dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dalam konteks itulah Mahkamah Konstitusi memberikan tafsiran terhadap diktum tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 memberikan tiga (3) syarat sebagai tolak ukur adanya *kegentingan yang memaksa* yang harus dipedomani oleh Presiden dalam menetapkan PERPPU, yaitu;

- 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 ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- 3) Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena kan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak perlu kepastian untuk diselesaikan<sup>25</sup>.

Jika dibandingkan dengan teori penemuan hukum atau *rechtsvinding* oleh hakim memiliki relevansi dengan poin tersebut diatas karena dalam penemuan hukum oleh hakim terdapat beberapa alasan mendasar, yakni

---

<sup>22</sup> Republik Indonesia, *UU Nomor 12 tahun 2011...*, h. 2

<sup>23</sup> Rohim, Nur, "Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1, (Juni 2014): 124

<sup>24</sup> Huda, Ni'matul, "Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.10, No. 4, (Desember 2013): 564.

<sup>25</sup> [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

karena peraturannya tidak ada, aturan yang ada masih memerlukan tafsiran karena tidak jelas, dan aturan yang ada tidak lagi sesuai kebutuhan hukum masyarakat<sup>26</sup>. Penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut diatas, sedikit memberikan arah mengenai pemaknaan kegentingan yang memaksa. Namun masih menimbulkan polemik baru atau ada undang-undang tetapi tidak memadai”. Kata tidak memadai dapat diartikan berkenaan dengan problem kenegaraan yang secara materiil belum di atur oleh undang-undang yang ada, tetapi dapat pula dimaknai bahwa sistem pengaturan yang ada tidak sesuai dengan arah pembangunan hukum yang dikehendaki oleh pemegang kekuasaan negara.

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, terdapat temuan-temuan penting berkaitan dengan pergeseran penerapan hukum dari penerbitan PERPPU. *Pertama*, Landasan yang menjadi *das sollennya* adalah hak prerogatif presiden yang bersifat objektif yang tidak bertentangan dengan prinsip konstitusional yang nyata. *Kedua*, Penerbitan PERPPU Nomor 1 tahun 2014 telah menjadi *das sein* dari dinamika hukum yang prinsip penerbitannya bergeser kepada hak prerogatif presiden yang bersifat subjektif. *Ketiga*, Subjektifitas tersebut secara nyata memiliki *dispute* dengan prinsip konstitusional PERPPU yakni tidak terjadinya kekosongan hukum karena dengan disahkannya UU nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota, tidak terdapat kegentingan yang memaksa baik secara hukum maupun aspek sosiologis, dan pemilihan melalui DPRD secara konstitusional tidak bertentangan dengan UUD 1945. Secara praktis penetapan PERPPU Pilkada belum berpijak pada suatu prinsip – prinsip hukum yang konkrit, tetapi penetapannya masih dominan menjadi ruang subjektifitas Presiden. Artinya jika presiden memandang telah memenuhi syarat berdasarkan keyakinannya, maka PERPPU akan dikeluarkan dan jika Presiden berpendapat belum memenuhi terutama ”hal ihwal kegentingan yang memaksa”, maka presiden tidak akan menetapkan PERPPU. Penerbitan PERPPU menjadi medan politik kekuasaan karena sangat mudah digunakan menjadi senjata untuk merekonstruksi kehendak politik melalui hukum, sebagai *positivis instrumentalistik*.

### C. PENUTUP

Berdasarkan data dan hasil kajian yang telah dipaparkan sebelumnya, penulis menyimpulkan sebagai berikut bahwa *pertama*, Implementasi Pemilihan Kepala Daerah sejak tahun 2004-2014, telah mengalami pergeseran dan dinamika hukum. Konstruksi hukum Pemilihan

---

<sup>26</sup> Manan, Munafrizal, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), h. 16

Kepala daerah dibangun secara hierarkis yuridis melalui Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, diantaranya UU Nomor 22 tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 12 Tahun 2008, PERPPU Nomor 25 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, UU Nomor 22 Tahun 2014, PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 dan Terakhir UU Nomor 8 Tahun 2015. Dinamika pembentukan hukum tersebut, merupakan hasil kesepakatan Politik parlementary. Kecenderungan eksperimen masih terasa sangat kental dalam pembentukan Peraturan Perundangan yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah, dengan melihat Konstruksi perundang-undangan yang berubah-ubah dan bervariasi, baik dari bentuk peraturannya maupun substansinya.

*Kedua*, Legalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah adalah sah secara formal dan materiil. Namun demikian dalam aspek urgensi penerbitannya belum ada rujukan komprehensif untuk sampai pada legalitas yang kuat dan utuh. Sepanjang penerbitan PERPPU masih berakar pada Argumentasi Personal seorang Presiden. Eksistensi PERPPU menjadi Konstitusional utuh setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Rapat Paripurna.

*Ketiga*, Penerbitan PERPPU Nomor 1 Tahun 2014, memberikan implikasi hukum maupun politik yang dapat melemahkan eksistensi sebagai negara hukum. Implikasi tersebut meliputi lemahnya sistem kepastian hukum, karena peraturan perundang-undangan setingkat dapat membatalkan peraturan perundang-undangan lainnya; Penerbitan PERPPU sangat dominan disandarkan pada argumentasi subjektif Presiden dalam menafsirkan kalimat *Kegentingan yang Memaksa* tanpa dibarengi pengujian secara hukum administrasi negara; berpotensi digunakan sebagai senjata politik Presiden dalam waktu tertentu untuk mengendalikan materi hukum sesuai kehendak.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Apeldoorn, Mr. L.J. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- Dahl, Robert A. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jilid II. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.

- Fuady, Munir. *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*. Bandung: Citra Adtya Bakti, 2003.
- Hamidi, Jazim. *Revolusi Hukum Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pementukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998.
- Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Putra Abardin, 1999.
- Mahfud, Moh. MD. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isi*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Manan, Munafrizal. *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Mandar Maju, 2012.
- M. Gaffar, Janedjri. *Demokrasi Konstitusional: Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Sekretariat Negara RI. *UUD RI Tahun 1945 dan Amandemen I, II, III, dan IV*. Yogyakarta: Pustaka Timur, 2009.

### **Jurnal dan Hasil Penelitian**

- Bolmer Suryadi Hutasoit. “Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. *Skripsi* pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2013.
- Darusman, Yoyon M. *Kedudukan PERPPU di dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dihubungkan dengan Terbitnya PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*. *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 2 No. 2, (Desember, 2015).
- Huda, Ni'matul. “Problematika Substantif Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 4, (Desember 2013).
- Huda, Ni'matul. “Pengujian Perppu Oleh Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 5, (Oktober, 2010)
- Rananda, Muh. Jeffry. *Politik Hukum PERPPU Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015.
- Rohim, Nur. “Kontroversi Pembentukan Perppu No. 1 tahun 2013 tentang Mahkamah Konstitusi dalam Ranah Kegentingan yang Memaksa”. *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 1, (Juni, 2014).
- Sekretariat Jenderal DPR RI. *Jurnal Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi*, Vol.VII, No. 01/I/P3DI/Januari 2015.

### **Perundang-Undangan**

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Pertama-Ke Empat (1999-2002)*. Jakarta: Eska Media, 2005.

-----, *Undang-Undang RI 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 RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

-----, *Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota*. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan 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.

### **Internet**

[http://digilib.uinsby.ac.id/10810/4/Bab\\_1.pd](http://digilib.uinsby.ac.id/10810/4/Bab_1.pd)

<http://lib.unnes.ac.id/18568/1/8111409160.pdf>

<http://www.pahamilah.com/2014/09/pandangan-prof-yusril-ihza-mahendra.html?m=1>

[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/01/150120\\_perppu\\_pi\\_lkada\\_sah](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/01/150120_perppu_pi_lkada_sah)

<http://www.saldiisra.web.id/index>

[www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)