

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

***LEGAL POLITICS OF THE FORMATION OF PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG
PEMILIHAN GOVERNOR, REGENT, AND MAYOR***

Mangara Maidlando Gultom

Universitas Balikpapan

Jl. Pupuk Raya, Kel. Damai Bahagia, Kec. Balikpapan Selatan, Balikpapan, Kalimantan Timur

Email: ara.gultom@gmail.com

ABSTRAK

Politik hukum pembentukan Perpu Pilkada adalah untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, yang sebelumnya telah berubah menjadi dipilih oleh DPRD berdasarkan UU Pilkada. Rumusan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimanakah politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan apa yang menjadi unsur “kegentingan yang memaksa” dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perpu Pilkada). Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis normatif, sedangkan data yang diperoleh dalam membantu penulisan ini menggunakan data sekunder. Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan data sekunder tersebut adalah dengan cara menggunakan studi dokumenter. Analisis data dalam penulisan ini menggunakan analisis kualitatif. Bahasan dalam penulisan ini tidak terdapat unsur “kegentingan yang memaksa” dalam pembentukan Perpu Pilkada, meskipun dalam konsiderannya menyebutkan tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai rujukan utama pembentukannya.

Kata Kunci : Politik Hukum, Presiden, Perpu, Pilkada, Kegentingan yang memaksa

ABSTRACT

The legal politics of the establishment of the Local Election Law Law is to restore the mechanism of direct regional head elections by the people, who have previously been changed to be elected by the DPRD based on the Election Law. The formulation of the problem in this paper is how the legal politics of establishing Government Regulation in lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors, and what constitutes an element of "compulsive urgency" in establishing Government Regulation in Lieu of Law Number 1 Year 2014 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors of (The Regional Government Election). The approach used in this writing is normative juridical research, while the data obtained in assisting this writing uses secondary data. The technique for reviewing and collecting secondary data is by using documentary studies. Data analysis in this paper uses qualitative analysis. In this writing, there is no element of "compelling force" in the formation of the Regional Government Regulation on Election, although in its consideration it states that the Decision of the Constitutional Court Number 138 / PUU-VII / 2009 is the main reference for its formation.

Keywords: legal politics, president, Government regulations, regional election, compulsive crises

I. PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Situasi perundang-undangan di Indonesia sejak berakhirnya era Orde Baru pada tahun 1998, ditandai dengan meningkatnya peran DPR hasil pemilihan umum tahun 1999, dan pemilihan umum selanjutnya, pembentukan undang-undang justru mengakibatkan munculnya *hyper regulation*. Kondisi yang demikian menjadikan setiap lembaga negara berlomba-lomba untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan membengkaknya jumlah peraturan perundang-undangan.² Saat ini berkembang anggapan semua masalah hanya dapat diatasi dengan membentuk suatu undang-undang. Selain itu, adanya fenomena kebanggaan dari menteri atau pemimpin sebuah lembaga, apabila pada masa kekuasaannya bisa menghasilkan undang-undang.³

Sebagaimana perihal pembentukan undang-undang yang diatur dalam Pasal 20 UUD NRI 1945, meskipun pemegang kekuasaan membentuk undang-undang ada pada DPR, pembahasan rancangan undang-undang harus dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden, untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 20 UUD NRI 1945 tidak memberikan cara lain bagi DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang, selain harus bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Undang-undang yang telah sah dan diundangkan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD NRI 1945 merupakan produk persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut

dengan UU Pilkada) yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 30 September 2014 merupakan hasil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Pembentukan UU Pilkada tersebut dimaksudkan untuk menggantikan konsep pemilihan umum kepala daerah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dari dipilih oleh rakyat menjadi dipilih oleh (DPRD).

Pengesahan UU Pilkada tersebut mendapatkan penolakan yang keras dari sebagian besar masyarakat di Indonesia karena mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD setempat. DPR saat itu tetap dengan pendiriannya bahwa terkait dengan mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD tidaklah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4)⁴ UUD NRI 1945, karena masih dalam konteks demokratis. Perlawanan yang dilakukan oleh masyarakat dengan disahkannya UU Pilkada dapat dilihat dari 11 permohonan uji materiil UU Pilkada ke Mahkamah Konstitusi.

Permohonan uji materiil terhadap UU Pilkada di Mahkamah Konstitusi, 5 di antaranya diputus tidak dapat diterima dengan alasan bahwa UU Pilkada tersebut telah tiada, 5 permohonan lainnya telah mengajukan pencabutan permohonan uji materiil, dan 1 putusan dinyatakan gugur.

Putusan-putusan tersebut didasari pertimbangan bahwa 2 hari setelah disahkannya UU Pilkada pada tanggal 2 Oktober 2014, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

² Stephen Sherlock, dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 2

³ *Ibid.*, hlm. 7

⁴ Janpatar Simamora, *Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, vol. 23, 2011.

Artikel

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (selanjutnya disebut dengan Perpu Pilkada). Alasan Pemerintah dengan menetapkan Perpu Pilkada tersebut adalah timbulnya penolakan yang luas oleh masyarakat di Indonesia, karena UU Pilkada telah mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, yaitu oleh DPRD.

Pemerintah yang berkuasa saat itu melakukan upaya menarik perhatian masyarakat dengan mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung, yaitu dipilih langsung oleh rakyat. Saat pembahasan UU Pilkada tidak ada penolakan secara tegas terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD dari pihak Pemerintah, yang saat itu diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi.⁵ Hal ini menimbulkan kerancuan dari sikap Pemerintah saat itu, di satu sisi tidak merespon ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah oleh DPRD, namun membentuk Perpu Pilkada untuk mengembalikan konsep pemilihan kepala daerah oleh rakyat yang berlaku sebelumnya.

Perihal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Perpu adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Tidak ada definisi secara tegas mengenai unsur “kegentingan yang memaksa”, baik dalam Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjukkan sikapnya yang sumir, dimana sebelumnya dalam pembahasan UU Pilkada telah menyetujui konsep pemilihan kepala daerah oleh DPRD hingga diundangkan, namun 2 hari kemudian membentuk Perpu Pilkada, dimana konsep pemilihan kepala daerah oleh rakyat. Mayoritas anggota DPR yang saat itu setuju dengan konsep pemilihan kepala daerah oleh DPRD pun akhirnya menyetujui Perpu Pilkada dalam sidang paripurna tanggal 20 Januari 2015⁶ sehingga ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Perubahan yang begitu cepat dalam pengaturan pemilihan kepala daerah sebagaimana yang sudah disebutkan di atas, menunjukkan ketidakpastian sikap dari Pemerintah maupun DPR dalam menentukan kebijakan publik, khususnya terhadap pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Undang-undang yang dibentuk dengan biaya besar tampak menjadi suatu yang biasa saja, dan tentu saja dapat menghilangkan kepercayaan publik terhadap eksekutif maupun legislatif.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah disebutkan di atas, maka timbul permasalahan sebagai berikut:

⁵ Achmadudin Rajab, *Dinamika Politik Legislasi Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, vol. 1, 2018.

1. Bagaimanakah politik hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota?
2. Apa yang menjadi unsur “kegentingan yang memaksa” dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota?

C. METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian yuridis normatif, sedangkan data yang diperoleh dalam membantu penulisan ini menggunakan data sekunder. Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan data sekunder tersebut adalah dengan cara menggunakan studi dokumenter. Analisis data dalam penulisan ini menggunakan analisis kualitatif.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Menurut Paul Scholten, istilah negara hukum memang berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang negara hukum itu sendiri sudah tumbuh di Eropa dalam abad XVII. Gagasan ini tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorius Revolution* 1688 M. Dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rechstaat*) ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Sebagaimana Julius Stahl, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen

penting teori negara hukum Eropa Kontinental.⁷

Montesquieu⁸ mengembangkan teori yang dikemukakan oleh John Locke, yang dinamakan dengan *L'Esprit des Lois*. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif), dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi inilah yang kemudian dikenal dengan nama *Trias Politica*.

Senada dengan Pataniari Siahaan yang menyebutkan bahwa, pembatasan kekuasaan biasanya diwujudkan melalui dua cara, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan ini dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan

⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm.73.

⁸ Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman: Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Peradilan* (Malang: Setara Press, 2014), hlm.17-18.

Artikel

dan pertimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer.⁹

Menurut Solly Lubis¹⁰, Indonesia tidak menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut pembagian kekuasaan (*division of power*). Dalam UUD NRI 1945, Presiden selaku organ eksekutif mempunyai wewenang dalam perundang-undangan [Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945], dan dalam kekuasaan yudisial [Pasal 14 UUD NRI 1945], sedangkan organ legislatif yakni DPR mempunyai hak untuk turut dalam penentuan *budget* negara [Pasal 23 UUD NRI 1945]. Dengan meminjam pengertian dan istilah dari Ivor Jennings, Indonesia menganut *division of power*, juga menganut *separation of power* dalam arti formal.

Pemikiran tersebut hampir sama dengan yang diutarakan oleh Arsyad Mawardi, bahwa Indonesia tidak menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan menganut pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Karena lembaga-lembaga negara mempunyai hubungan fungsional yang saling bekerja sama dan mempengaruhi, baik hubungan antara MPR dengan DPR, Presiden dengan DPR, DPR dengan BPK, Presiden dengan MA, DPR dengan DPD, DPD dengan Presiden, MK dengan MPR, MK dengan Presiden, dan seterusnya.¹¹

⁹ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm.27-28.

¹⁰ M. Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, vol. 15 (Bandung: Mandarajua, 2008), hlm.61, <https://www.neliti.com/publications/84323/pengawasan-dan-keseimbangan-antara-dpr-dan-presiden-dalam-sistem-ketatanegaraan>.

¹¹ M. Arsyad Mawardi, *Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, vol. 15 (Semarang: Rasail Media Grup, 2008), 74.

2. Teori Kewenangan

Mengenai wewenang, HD Stout mengatakan bahwa wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya adalah atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹²

Perlu dibedakan antara wewenang hukum publik, dengan wewenang hukum perdata. Menurut Philipus M. Hadjon (*et.al*), wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan-keputusan atau menetapkan suatu rencana dengan akibat-akibat hukum. Hanya badan-badan yang memiliki wewenang hukum publik, yang sesuai atau menurut undang-undang saja yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum yang bersifat hukum publik. Wewenang hukum perdata dimiliki oleh orang-orang pribadi dan badan-badan hukum. Suatu lembaga pemerintahan hanya dapat melakukan wewenang hukum perdata, jika merupakan badan hukum sesuai dengan hukum perdata, seperti negara, provinsi, kotapraja, badan pengairan, badan-badan umum atau lembaga yang memiliki sesuai atau menurut undang-undang.¹³

¹² Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm.97.

¹³ M. Philipus, Hadjon (*et. Al*), *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (yogyakarta:

Artikel

Di dalam kepastakaan hukum publik terutama dalam hukum administrasi negara, wewenang pemerintahan berdasarkan sifatnya dapat dilakukan pembagian sebagai berikut:¹⁴

- 1) wewenang yang bersifat terikat: wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan, termasuk rumusan dasar isi dan keputusan yang harus diambil; contohnya adalah wewenang penyidik untuk menghentikan penyidikan.
- 2) wewenang bersifat fakultatif: wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun demikian tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut dan sedikit banyak masih ada pilihan lain walaupun pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal dan keadaan tertentu berdasarkan aturan dasarnya; contohnya adalah diskresi Polri dalam berlalu lintas.
- 3) wewenang bersifat bebas: wewenang badan atau pejabat pemerintahan (administrasi) dapat menggunakan wewenangnya secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dan keputusan yang akan dikeluarkan, karena peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada penerima wewenang tersebut; contohnya adalah menembak atau tidak tersangka ketika ditangkap.

Dalam konsep ketatanegaraan di Indonesia, Presiden adalah sebagai pemimpin negara. Berdasarkan ketentuan

Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, disebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Terdapat beberapa kewenangan Presiden yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi:

- 1) mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR [Pasal 5 ayat (1)];
- 2) menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya [Pasal 5 ayat (2)];
- 3) menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, dengan persetujuan DPR [Pasal 11 ayat (1)];
- 4) menyatakan keadaan bahaya, yang syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang [Pasal 12];
- 5) mengangkat duta dan konsul [Pasal 13 ayat (1)];
- 6) menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 ayat (3)];
- 7) memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung [Pasal 14 ayat (1)];
- 8) memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 ayat (2)];
- 9) memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang [Pasal 15];
- 10) membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden [Pasal 16];

Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999), hlm.70.

¹⁴ Nomensen Sinamo, *Op.Cit.*, hlm. 99-102

- 11) mengangkat dan memberhentikan menteri negara [Pasal 17 ayat (2)];
- 12) bersama-sama dengan DPR membahas rancangan undang-undang, dan menyetujuinya [Pasal 20 ayat 2)];
- 13) menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang [Pasal 22 ayat (1)];
- 14) meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang dipilih oleh DPR [Pasal 23F ayat (1)];
- 15) menetapkan hakim agung [Pasal 24A ayat (3)];
- 16) mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial [Pasal 24B ayat (3)]; dan
- 17) menetapkan sembilan orang hakim konsituti [Pasal 24C ayat 3)].

Dari wewenang Presiden yang diatur dalam UUD NRI 1945, Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR, namun Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR. Pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya memiliki syarat yang ketat, yakni apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Pemberhentian Presiden harus diawali dengan usulan pemberhentian oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi.

3. Politik Hukum

Secara terminologis, para pakar hukum memiliki berbagai pandangan yang berbeda, meskipun dengan substansi yang

kurang lebih sama seperti sebagai berikut:¹⁵

- 1) menurut Padmo Wahjono, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk, sehingga politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa mendatang (*ius constituendum*);
- 2) menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan;
- 3) menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum merupakan aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat;
- 4) menurut CFG Sunaryati Hartono, politik hukum adalah sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia;
- 5) menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu;

¹⁵ Muhammad Wahyudin Husein and Muhammad Hufron, *Hukum, Politik & Kepentingan* (surabaya: LaksBang, 2008), 13–14.

- 6) menurut Teuku M. Radhie, politik hukum diartikan sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah di mana hukum hendak diperkembangkan.

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata “*recht*” dan “*politiek*”.¹⁶ Berdasarkan hal itu, Wahyudin Husein dan Hufron¹⁷ berpendapat bahwa politik hukum dapat dipahami sebagai suatu rangkaian asas, prinsip, cara/alat yang digunakan untuk mencapai tujuan hukum; atau pertimbangan tertentu yang dianggap lebih menjamin terlaksananya kegiatan, cita-cita atau tujuan hukum.

Studi mengenai politik hukum berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.¹⁸ Dalam penelitiannya, Moh. Mahfud MD¹⁹ mendefinisikan bahwa politik hukum merupakan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi:

- 1) pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;

- 2) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Pendapat Moh. Mahfud MD tersebut kemudian diperkuat Otong Rosadi dan Andi Desmon, bahwa politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional.²⁰ Yang menjadi ruang lingkup kajian dari studi politik hukum adalah studi terhadap politik hukum yang telah, sedang dan akan diikuti secara nasional.²¹

II. PEMBAHASAN

1. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Berdasarkan argumentasi yang disampaikan dalam NA RUU Pilkada, inti utamanya adalah bahwa mengenai pemilihan kepala daerah secara tidak langsung merupakan suatu langkah mundur dalam kehidupan demokrasi yang berlaku di Indonesia. Hal mana telah berlaku pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat yang telah menyita perhatian masyarakat Indonesia secara luas. Hal ini dapat dikecualikan terhadap daerah-daerah tertentu mengingat kekhususan daerah yang telah dijamin dalam UUD NRI 1945.

Sebelum ditetapkannya Perpu Pilkada, pembahasan UU Pilkada mengalami perdebatan yang cukup panjang. Terdapat 3 opsi perihal pemilihan kepala daerah yang dibahas oleh Panja RUU Pilkada,

¹⁶ Imam Syaukani and A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum, Pt Raja Grafindo* (RajaGrafindo Persada, 2005), hlm.19.

¹⁷ HM Wahyudin dan Hufron, *Op.Cit.*, hlm.

12

¹⁸ Mahfud MD Moh, *Politik Hukum Di Indonesia* (jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm.15.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 17

²⁰ Otong Rosadi and Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum* (yogyakarta: thafa media, 2013), hlm.5.

²¹ *Ibid.*, hlm. 8

Artikel

yaitu pemilihan secara langsung oleh rakyat (opsi ini didukung oleh PDI-P, PKS, Hanura, PKB, dan Pemerintah), pemilihan oleh DPRD (opsi ini didukung oleh Demokrat, Golkar, PAN, PPP, dan Gerindra), serta opsi Gubernur dipilih oleh rakyat dan Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD (opsi ini diusulkan oleh DPD).²²

Partai Demokrat, yang saat itu merupakan partai pendukung Pemerintah, yang tidak lain dipengaruhi oleh posisi Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Ketua Pembina dan Ketua Pengurus Pusat Partai Demokrat. Dalam rentang waktu bulan Mei sampai dengan awal September 2014, Partai Demokrat berpendirian bahwa pemilihan kepala daerah yang ideal adalah oleh DPRD. Pernyataan sikap tersebut kemudian berubah di saat opsi sudah mengerucut menjadi 2, yakni pemilihan kepala daerah oleh rakyat dan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Pihak Partai Demokrat yang dipimpin langsung oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengusulkan opsi baru dengan syarat 10 tambahan perbaikan dalam isi RUU Pilkada sebagai berikut:²³

1. adanya uji publik bagi calon kepala daerah;
2. penghematan atau pemotongan anggaran Pilkada secara signifikan;
3. pengaturan kampanye dan pembatasan kampanye terbuka;
4. akuntabilitas penggunaan dana kampanye;
5. larangan politik uang;

6. larangan fitnah dan kampanye hitam;
7. larangan pelibatan aparat birokrasi;
8. larangan pencopotan aparat birokrasi pasca Pilkada;
9. penyelesaian sengketa hasil Pilkada secara akuntabel, pasti, dan tidak berlarut-larut; dan
10. pencegahan kekerasan dan menuntut tanggung jawab calon atas kepatuhan hukum pendukungnya.

Rapat Paripurna DPR yang digelar pada tanggal 25 September 2014 selesai dengan opsi pemilihan kepala daerah oleh DPRD yang disepakati, ditambah peristiwa mayoritas anggota fraksi Partai Demokrat *walk out* karena opsi usulan mereka tidak dapat diterima dalam pembahasan. Opsi usulan Partai Demokrat tidak dapat diterima oleh parlemen, sehingga hanya tetap bertahan 2 opsi. Berdasarkan kehadiran Rapat Paripurna DPR tersebut, opsi pemilihan kepala daerah oleh rakyat diduga paling kuat jika diharuskan *voting* (Partai Demokrat memiliki 148 anggota, PDIP 94 anggota, PKB 28 anggota, dan Partai Hanura 17 anggota, sehingga 287 anggota DPR), sedangkan opsi pemilihan kepala daerah oleh DPRD tampak lemah (Partai Golkar memiliki 106 anggota, PKS 57 anggota, PPP memiliki 38 anggota, PAN memiliki 46 anggota, dan Partai Gerindra 26 anggota, sehingga berjumlah 273 anggota DPR). Sebanyak 142 orang dari fraksi Partai Demokrat melakukan *walk out*, 6 orang sisanya memilih mengikuti *voting*, sehingga terpetakan bahwa posisi kekuatan opsi pemilihan kepala daerah oleh rakyat menjadi melemah karena tersisa 145 orang.²⁴

²² Kompas Online, <<http://nasional.kompas.com/read/2014/09/05/11231471/Mayoritas.Koalisi.Merah.Putih.Ingin.Kepala.Daerah.Dipilih.DPRD>>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2017

²³ Hukum Online, <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt542510ea52563/sby-kecewa-hasil-voting-ruu-pilkada>>; Lihat juga dalam Viva <<http://www.viva.co.id/indepth/fokus/539743-demokrat-berbalik-dukung-pilkada-langsung>>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2017.

²⁴ Liputan6.com, <<http://news.liputan6.com/read/2111956/tamatnya-pilkada-langsung-dan-drama-demokrat>>, diakses pada tanggal 14 Agustus 2017

Artikel

UU Pilkada pun disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan oleh Amir Syamsudin selaku Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tanggal 2 Oktober 2014. Undang-undang tersebut pun berlaku sejak tanggal diundangkan. Perpu Pilkada kemudian ditetapkan dan diundangkan pada tanggal yang sama, yakni 2 Oktober 2014, dengan konsideran sebagai berikut:

1. bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
2. bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini telah dijalankan;
3. bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang 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 kepentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

Dalam Perpu Pilkada, pemilihan kepala daerah ditentukan dengan cara langsung oleh rakyat, dan mencabut keberlakuan UU Pilkada. Pengesahan Perpu Pilkada oleh Susilo Bambang Yudhoyono menunjukkan tindakan manuver sang Presiden dalam mengambil simpati rakyat Indonesia. Disebutkan sebagai suatu manuver dalam mengambil simpati rakyat Indonesia karena berdasarkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Dalam pembahasan di Rapat Paripurna DPR, pihak Pemerintah telah menyatakan dukungan terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Secara yuridis, berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", kemudian dalam Pasal 20 ayat (3) jelas disebutkan jika RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama (DPR dan Presiden), maka RUU tersebut tidak dapat dibahas lagi dalam persidangan DPR masa itu. Berdasarkan hal tersebut, seharusnya Pemerintah menyatakan tidak setuju terhadap RUU Pilkada yang dibahas dalam Rapat Paripurna DPR, sehingga sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD tidak perlu terjadi.
2. Sikap Presiden yang dalam pembahasan RUU Pilkada menyatakan mendukung pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat menjadi semakin tidak jelas ketika Presiden menandatangani (yang artinya juga mengesahkan) Undang-Undang Nomor 22

Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada tanggal 30 September 2014.

3. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak memahami posisinya yang fundamental saat itu, yakni sebagai Presiden Republik Indonesia. Di saat bersamaan, Susilo Bambang Yudhoyono rangkap jabatan sebagai Ketua Pembina Partai Demokrat sekaligus juga sebagai Ketua Pimpinan Pusat Partai Demokrat. Dalam Rapat Paripurna DPR membahas RUU Pilkada, Susilo Bambang Yudhoyono secara jelas-jelas mempublikasikan pernyataannya kepada publik mengenai opsi usulan (pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dengan syarat 10 tambahan perbaikan), hal itu pun ditempuh fraksi Partai Demokrat, dan memilih *walk out* ketika usulan itu tidak diterima.
4. Aksi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ditutup dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk mencabut keberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono seharusnya tetap konsisten dalam sikapnya sebagai Pemerintah untuk mendukung pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat sebagaimana yang telah dinyatakan sebelumnya. Rapat Paripurna terakhir menjadi momentum yang tidak bisa diabaikan, mengingat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memiliki pengaruh

kuat di parlemen dimana fraksi Partai Demokrat memiliki 148 anggota.

Jumlah tersebut menjadi kuat dalam sesi *voting* karena didukung juga oleh fraksi PDIP yang memiliki 94 anggota, fraksi PKB yang memiliki 28 anggota, dan Partai Hanura yang memiliki 17 anggota, sehingga terdapat 287 anggota DPR yang mendukung opsi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Jumlah dukungan tersebut sedikit lebih banyak daripada dukungan terhadap opsi pemilihan kepala daerah oleh DPRD, mengingat fraksi Partai Golkar yang memiliki 106 anggota, fraksi PKS yang memiliki 57 anggota, fraksi PPP yang memiliki 38 anggota, fraksi PAN yang memiliki 46 anggota, dan fraksi Partai Gerindra yang memiliki 26 anggota, sehingga berjumlah 273 anggota.

Sebagaimana mengenai Teori Kewenangan, dimana Presiden Republik Indonesia memiliki wewenang sama dengan DPR dalam hal terbentuknya undang-undang, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono malah tidak menggunakan wewenang konstitusionalnya yang telah diatur dalam Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono keliru dalam mendesain tampilan politik dalam pembentukan RUU Pilkada tahun 2014, seharusnya ia tidak membuat pernyataan sikapnya kepada publik mengenai dukungan terhadap pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat secara berlebihan. Hal tersebut kemudian diperparah dengan pengusulan opsi baru dengan syarat perbaikan yang dirasa mustahil diterima oleh parlemen.

Langkah politik yang ditempuh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memiliki beberapa kesalahan seperti:

1. menyetujui RUU Pilkada tahun 2014;
2. menandatangani RUU Pilkada tahun 2014 yang telah disetujui; dan

3. menetapkan Perpu untuk mencabut keberlakuan RUU Pilkada tahun 2014 yang telah disetujui.

Ambisi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono begitu mudah dipahami secara sederhana, dapat dilihat dari aksinya yang mempengaruhi sikap Partai Demokrat, dan pilihannya untuk menduduki jabatan Ketua Pusat Partai Demokrat di saat masih menjabat sebagai Presiden Republik Indonesia. Jika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono fokus pada jabatannya sebagai Presiden Republik Indonesia, skenario bahwa fraksi Partai Demokrat yang *walk out* dalam *voting* adalah sikap independen partai tentunya masih dapat diterima di masyarakat, sehingga muncul tampilan seorang Presiden yang sedang dalam tekanan kekuatan politik di parlemen. Langkah itu akan semakin elegan manakala dilanjut dengan pernyataan sikap Pemerintah yang tidak menyetujui RUU Pilkada tahun 2014.

Sebagaimana yang telah disampaikan oleh Moh. Mahfud MD dalam penelitiannya mengenai politik hukum²⁵, dimana disebutkan bahwa politik hukum merupakan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Pendapat tersebut diperkuat Otong Rosadi dan Andi Desmon, bahwa politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional.²⁶

²⁵ *Op.Cit.* Moh. Mahfud MD, hlm. 43

²⁶ *Op.Cit.* Otong Rosadi dan Andi Desmon, hlm. 13

Pembangunan hukum yang hendak dibangun oleh Pemerintah mengenai pemilihan kepala daerah adalah dimulai dengan harmonisasi perundang-undangan, dimana sebelumnya pengaturan pemilihan kepala daerah masih satu bagian dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah sebagaimana terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. undang-undang mengenai pemilihan kepala daerah hendak dibuat menjadi *lex specialis*.

Dalam konteks pembangunan hukum mengenai pemilihan kepala daerah, Pemerintah terlihat jelas tidak memiliki kepastian sikap. Disebut demikian karena beberapa hal sebagai berikut:

1. Pemerintah berpendirian bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat sejak awal pembahasan RUU Pilkada;
2. Pemerintah menyetujui RUU Pilkada sehingga kemudian sah menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tanggal 2 Oktober 2014; dan
3. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan dan mengundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada tanggal 2 Oktober 2014.

Sikap Pemerintah yang selama pembahasan RUU Pilkada tahun 2014 menginginkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat tidak diperkuat dengan pernyataan menolak RUU Pilkada tahun 2014, padahal Pemerintah memiliki landasan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (3) UUD NRI 1945 dimana jika tidak mendapatkan persetujuan bersama (DPR dan Presiden), maka RUU tersebut tidak dapat dibahas lagi dalam persidangan DPR masa itu. Berdasarkan hal tersebut, seharusnya Pemerintah menyatakan tidak setuju terhadap RUU Pilkada yang dibahas dalam Rapat Paripurna DPR, sehingga sistem pemilihan kepala daerah oleh DPRD tidak perlu terjadi.

Sebelum kondisi *voting* mengenai opsi²⁷ mana yang akan digunakan untuk RUU Pilkada tahun 2014, posisi parlemen lebih kuat ke opsi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, yakni 287 berbanding 273. Sebanyak 287 anggota DPR yang mendukung opsi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat (terdiri atas fraksi Partai Demokrat yang berjumlah 148 orang, fraksi PDIP yang berjumlah 94 orang, fraksi PKB yang berjumlah 28 orang, dan Partai Hanura yang berjumlah 17 orang), sebanyak 273 orang anggota DPR yang mendukung opsi pemilihan kepala daerah oleh DPRD (terdiri atas fraksi Partai Golkar yang berjumlah 106 orang, fraksi PKS yang berjumlah 57 orang, fraksi PPP yang berjumlah 38 orang, fraksi PAN yang berjumlah 46 orang, dan fraksi Partai Gerindra yang berjumlah 26 orang).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian mengusulkan opsi baru²⁸, yakni pemilihan kepala daerah

secara langsung oleh rakyat dengan syarat 10 hal perbaikan di tubuh RUU Pilkada. Opsi tersebut diusulkan melalui fraksi Partai Demokrat, bukan melalui kelembagaan dalam ketatanegaraan²⁹, dimana posisi ini lah yang memiliki kekuatan lebih. Saat pembahasan RUU Pilkada, Pemerintah mendukung opsi pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat, yang saat itu diwakili oleh Menteri Dalam Negeri serta Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian menetapkan dan mengundang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, dengan memunculkan diri secara kelembagaan, yakni pemegang kekuasaan eksekutif. Tindakan yang tampak sengaja dibuat secara terlambat untuk meraih simpati masyarakat Indonesia saat itu. Disebut sengaja dibuat secara terlambat karena Presiden Susilo tidak mengambil hak konstitusional berdasarkan Pasal 20 ayat (3) UUD NRI 1945 dan malah mengusulkan opsi baru melalui fraksi Partai Demokrat.

Berdasarkan analisis tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa Pemerintah saat itu tidak memiliki perencanaan pembangunan hukum di Indonesia, khususnya mengenai pemilihan kepala daerah. Pemerintah tidak memiliki keseriusan dalam pembaharuan hukum, hanya lebih memfokuskan diri dalam mendesain pencitraan di akhir masa jabatannya.

2. Unsur “Kegentingan yang Memaksa” dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun

²⁷ Opsi yang dimaksud adalah: 1) kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat; 2) kepala daerah dipilih oleh DPRD

²⁸ Opsi baru yang diusulkan tersebut dipublikasikan secara luas melalui media cetak maupun media elektronik.

²⁹ Kelembagaan dalam ketatanegaraan yang dimaksud adalah sebagai lembaga eksekutif/pemerintah.

2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “kegentingan” berasal dari kata “genting” yang memiliki arti kecil (tipis, sempit) pada bagian tengah; hampir putus (tentang tali dan sebagainya); tegang, berbahaya (tentang keadaan yang mungkin segera menimbulkan bencana perang dan sebagainya). “Kegentingan”, memiliki arti keadaan yang genting, krisis, atau kemelut. Kata “memaksa” berasal dari kata “paksa” yang berarti mengerjakan sesuatu yang diharuskan walaupun tidak mau. “Memaksa” memiliki arti memperlakukan, menyuruh, meminta dengan paksa; berbuat dengan kekerasan (mendesak, menekan).³⁰ Menurut penulis, berdasarkan definisi tersebut di atas, “kegentingan yang memaksa” dapat diartikan sebagai suatu keadaan kritis yang mengharuskan segera melakukan suatu tindakan tertentu untuk mengantisipasi.

Frasa “kegentingan yang memaksa” terdapat dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 yakni, “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga menyebutkan bahwa, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Tidak ada definisi secara yuridis mengenai unsur “kegentingan yang memaksa” dalam peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan mengemukakan pendapatnya mengenai “kegentingan yang memaksa” yang harus menunjukkan 2

unsur³¹, yaitu adanya keadaan yang krisis dan mendesak. Keadaan krisis yang dimaksud adalah suatu keadaan yang terdapat suatu gangguan yang menimbulkan kegentingannya. Mengenai unsur mendesak, artinya adalah suatu keadaan yang memaksa suatu tindakan atau pengaturan dengan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pengertian “kegentingan yang memaksa” itu terkandung sifat darurat atau *emergency* yang memberikan alas kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu atau disebut undang-undang darurat menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, atau *emergency legislation* menurut ketentuan konstitusi di berbagai Negara.³² Lebih rinci, Jimly kemudian memaparkan tentang pengertian keadaan bahaya yang menimbulkan kegentingan yang memaksa dalam 3 unsur yaitu unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia.³³

Wiwin Sri Rahyani menyebutkan jika “kegentingan yang memaksa” yang dimaksud adalah suatu keadaan yang abnormal, bahwa:³⁴

“Kegentingan yang memaksa dapat digambarkan sebagai suatu kondisi yang abnormal yang membutuhkan upaya-upaya di luar kebiasaan untuk segera

³¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (FH UII Press, 2006), hlm.157.

³² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT (jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm.82.

³³ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat, Edisi Ke-1*, Jakarta: PT (jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hlm.207.

³⁴ Wiwin Sri Rahyani, diakses dari laman <<http://www.gresnews.com/berita/opini/50910-tolok-ukur-kegentingan-yang-memaksa-dalam-penetapan-perppu/0/>> pada tanggal 29 April 2017

³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia

mengakhiri kondisi tersebut. Dalam lintasan 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.”

Mahkamah Konstitusi, dalam putusan nomor 138/PUU-VII/2009, menyebutkan bahwa pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi berpendapat terdapat bahwa kegentingan yang memaksa harus didasarkan kepada keadaan yang objektif, yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter, yakni:

1. ada keadaan yakni kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. undang-undang yang diperlukan belum ada, keadaan mana menimbulkan kekosongan hukum, atau ada undang-undang namun tidak memadai; dan
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat di atas dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sementara kekosongan hukum yang ada mendesak kepastian untuk diselesaikan.

Mengenai unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), perihal pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan pilihan politik terbuka yang merupakan wewenang dari pembentuk undang-undang. Disebut demikian karena dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 memilih frasa yang elastis, yakni “dipilih secara demokratis”. Sebagaimana perdebatan panjang Sidang MPR dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945, pilihan frasa “dipilih secara demokratis” merupakan solusi mengingat beraneka ragamnya budaya dan kekhususan di Indonesia. Hal tersebut juga didasari dengan landasan konstitusional Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Unsur “kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*)” setidaknya sudah terbantahkan dengan sikap Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang sumir dalam proses pembahasan RUU Pilkada tahun 2014 yang telah dibahas sebelumnya di atas. Perihal unsur “keterbatasan waktu (*limited time*)”, kurang tepat dijadikan alasan mengingat pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak adalah tanggal 9 Desember 2015, dan bulan Maret tahun 2015 merupakan tahapan persiapan awal.³⁵

Secara yuridis, selain lobi politik dalam penentuan materi muatan yang dimuat dalam undang-undang, masih terdapat langkah yuridis bagi Presiden Republik Indonesia. Langkah yuridis yang dimaksud adalah dengan cara tidak menyetujui RUU Pilkada tahun 2014, yang waktu itu Presiden diwakili oleh Menteri Dalam Negeri serta Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, hal mana kedua Menteri tersebut bertugas di bawah

³⁵ Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Artikel

perintah Presiden. Langkah tidak menyetujui RUU Pilkada tahun 2014 didasari landasan konstitusional yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, yang disebutkan dalam konsideran “Menimbang” huruf c Perpu Pilkada, perihal “kegentingan yang memaksa” harus didasarkan kepada keadaan yang objektif dengan 3 syarat sebagai parameter, yaitu:

- a. ada keadaan yakni kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b. undang-undang yang diperlukan belum ada, keadaan mana menimbulkan kekosongan hukum, atau ada undang-undang namun tidak memadai; dan
- c. kekosongan hukum tersebut tidak dapat di atas dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sementara kekosongan hukum yang ada mendesak kepastian untuk diselesaikan.

Berdasarkan syarat huruf a, tidak ada kebutuhan yang mendesak saat Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Disebut demikian karena terdapat langkah tidak menyetujui RUU Pilkada tahun 2014 saat pembahasannya, selain itu masih ada cara politis dengan menginstruksikan fraksi Partai Demokrat untuk tetap bertahan dalam *voting* penentuan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Mengenai syarat yang dimaksud dalam huruf b di atas, tidak terdapat suatu keadaan kekosongan hukum. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan perubahan desain inti dari pemilihan kepala daerah, yakni dari pemilihan kepala daerah oleh DPRD menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan argumentasi terhadap parameter huruf a dan huruf b sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi mengenai keadaan objektif yang dijadikan sebagai parameter pembentukan Perpu oleh Presiden, parameter yang dimaksud pada huruf c seharusnya tidak dapat dilaksanakan.

Perihal perdebatan pemilihan kepala daerah oleh DPRD yang dianggap inkonstitusional, masih ada upaya *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi, meskipun dalam risalah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (*original intent*) telah jelas-jelas memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memilih, serta terdapat juga landasan yang diatur dalam Pasal 18B UUD NRI 1945 untuk menghormati kekhususan daerah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan analisa mengenai unsur “kegentingan yang memaksa” dalam pembentukan Perpu Pilkada di atas, penulis berpendapat bahwa tidak terdapat unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Pendapat tersebut didasarkan karena pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat maupun dipilih oleh DPRD merupakan opsi yang konstitusional, mengingat *original intent* ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, sehingga tidak ada alasan untuk menyatakan UU Pilkada merupakan suatu keadaan yang berbahaya dan pembentukan Perpu Pilkada merupakan suatu keharusan, serta masih ada waktu yang cukup bagi

Artikel

masyarakat untuk mengajukan *judicial review* terhadap UU Pilkada.

Berdasarkan analisa mengenai unsur “kegentingan yang memaksa” dalam pembentukan Perpu Pilkada di atas, penulis berpendapat bahwa 3 syarat sebagai parameter menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 pun tidak ditemukan. Hal itu menjadi jawaban karena terdapat langkah tidak menyetujui RUU Pilkada tahun 2014 saat pembahasannya, selain itu masih ada cara politis dengan menginstruksikan fraksi Partai Demokrat untuk tetap bertahan dalam *voting* penentuan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat atau pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan perubahan desain inti dari pemilihan kepala daerah, yakni dari pemilihan kepala daerah oleh DPRD menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan argumentasi terhadap parameter huruf a dan huruf b sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi mengenai keadaan objektif yang dijadikan sebagai parameter pembentukan Perpu oleh Presiden, parameter yang dimaksud pada huruf c seharusnya tidak dapat dilaksanakan. Dengan demikian, semakin jelas lah pendapat penulis bahwa unsur “keadaan yang memaksa” dalam pembentukan Perpu Pilkada tidak terpenuhi.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Richard E. Neustandt, berucap *the Presidency is not place for amateurs. [The office of the the president needs] experienced politicians of extraordinary temperament. That sort of expertise can hardly be acquired without deep experience in political office. The Presidency is a place for men of politics. But by no means it is a place for every politician.* Ketidakmampuan Presiden untuk bertidak tegas bersikap sejak awal pembahasan dan mengelola politik

pemilihan kepala daerah di DPR, mengakibatkan Presiden harus mengeluarkan Perpu yang tidak saja salah, tapi dapat dihindarkan apabila Presiden mampu melaksanakan perannya tidak saja sebagai Kepala Negara/Kepala Pemerintahan tapi juga sebagai Ketua Umum Partai Demokrat. Seorang Presiden memang tidak lepas dari kesalahan. Memperbaiki sebuah kesalahan dengan melakukan sebuah kesalahan lainnya dan menyerahkan beban politik kepada penerusnya adalah *memory* yang tidak indah di penghujung masa bakti.³⁶

III. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Politik hukum pembentukan Perpu Pilkada adalah untuk mengembalikan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, yang sebelumnya telah berubah menjadi dipilih oleh DPRD berdasarkan UU Pilkada. Ditinjau dari segi kewenangan Presiden, pembentukan Perpu merupakan hak konstitusional pejabat Presiden, namun pembentukan UU Pilkada bisa dihambat dengan cara tidak menyetujui RUU Pilkada tahun 2014 saat pembahasan dengan DPR serta ditambah kekuatan jumlah anggota fraksi Partai Demokrat untuk memenangkan *voting*, sehingga pembentukan Perpu

³⁶ Fritz Siregar, “Perpu yang Salah”, <<http://www.fritzsiregar.com/perpu-yang-salah>>, diakses pada tanggal 1 Agustus 2017

tersebut dapat disimpulkan sebagai manuver Presiden dalam menarik perhatian masyarakat Indonesia.

- 2) Unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*), unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*), dan unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia unsur “kegentingan yang memaksa” tidak ditemukan dalam pembentukan Perpu Pilkada. Begitu juga dengan kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, keadaan mana menimbulkan kekosongan hukum, tidak berhasil ditemukan meskipun dalam konsiderannya menyebutkan tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai rujukan utama pembentukannya.

2. SARAN

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, penulis memiliki saran sebagai berikut:

- 1) Presiden harus lebih jeli dalam menggunakan kewenangan yang dimilikinya, dan harus fokus pada jabatannya sebagai Presiden (kepala negara dan kepala pemerintahan).
- 2) Pembentukan Perpu harus didasari pada suatu kekosongan hukum dan kebutuhan mendesak terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan/negara sebagai jalur alternatif dari

pembentukan undang-undang yang harus melalui proses panjang.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat, Edisi Ke-1*, Jakarta: PT. jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT. jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- Husein, Muhammad Wahyudin, and Muhammad Hufron. *Hukum, Politik & Kepentingan*. surabaya: LaksBang, 2008.
- INDONESIA, PENAMBAHAN PENYERTAAN MODAL NEGARA REPUBLIK, KE DALAM MODAL SAHAM PERUSAHAAN PERSEROAN, and PT PERUSAHAAN LISTRIK NEGARA. *PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 61 TAHUN 2001*, 2010.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- Mawardi, M. Arsyad. *Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Vol. 15. bandung: mandar ,aju, 2008. <https://www.neliti.com/publications/84323/pengawasan-dan-keseimbangan-antara-dpr-dan-presiden-dalam-sistem-ketatanegaraan>.
- . *Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Vol. 15. semarang: rasail media grup, 2008.
- Moh, Mahfud MD. *Politik Hukum Di Indonesia*. jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.

Artikel

- Philipus, M. Hadjon (et. Al), *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Yogyakarta: Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999.
- Rajab, Achmadudin. *Dinamika Politik Legislasi Dalam Konteks Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Vol. 1, 2018.
- Rosadi, Ootong, and Andi Desmon. *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*. Yogyakarta: thafa media, 2013.
- Saleh, Imam Anshori. *Konsep Pengawasan Kehakiman: Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Peradilan*. Malang: Setara Press, 2014.
- Siahaan, Pataniari. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Simamora, Janpatar. *Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*. Vol. 23, 2011.
- Sinamo, Nomensen. *Hukum Administrasi Negara: Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*. Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010.