



## KONTROVERSI PERPPU PILKADA DAN PERPPU PEMDA

Monika Suhayati\*)

### Abstrak

*Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan pada tanggal 2 Oktober 2014. Kedua Perppu ini harus mendapatkan persetujuan dari DPR pada persidangan yang berikut, yaitu Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015. DPR diuji dalam penetapan Perppu yang nilai politisnya sangat tinggi ini menjadi UU sesuai dengan rambu-rambu konstitusional.*

### Pendahuluan

Pada tanggal 2 Oktober 2014, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menandatangani Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu Pilkada) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perppu Pemda). Perppu Pilkada menolak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang (UU Pilkada) yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah oleh DPRD, sedangkan Perppu Pemda mengubah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang memberi kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah.

Perppu Pilkada mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah menjadi secara langsung oleh rakyat. Menurut mantan Wakil Menteri Hukum dan HAM Denny Indrayana, penerbitan Perppu Pilkada dan Perppu Pemda dilakukan karena Presiden SBY menghendaki pelaksanaan pilkada yang lebih baik dari sebelumnya. Sejak awal pembahasan UU Pilkada, Presiden menginginkan pelaksanaan pilkada secara langsung dengan sejumlah perbaikan.

Menurut Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, Djohermansyah Johan, isi Perppu Pilkada

\*) Peneliti Muda Hukum, pada Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. E-mail: monika.suhayati@dpr.go.id.



tidak sepenuhnya sama dengan draf RUU Pilkada Langsung yang pernah dibahas DPR dan Pemerintah. Materi Perppu Pilkada 95% sama dengan RUU Pilkada Langsung yang pernah dibahas DPR dan Pemerintah, yaitu menyempurnakan materi di RUU dengan menambahkan atau menghilangkan pasal. Salah satu pasal yang dihilangkan dari draf RUU terkait dengan sanksi denda yang harus dibayar calon kepala daerah jika terbukti memberikan uang kepada partai politik untuk mengusungnya jadi kepala daerah.

Pasca-penetapan Perppu Pilkada dan Perppu Pemda, Mahkamah Konstitusi (MK) menerima beberapa permohonan *judicial review* terhadap UU Pilkada. Pada tanggal 23 Oktober 2014, MK menyatakan tidak dapat menerima lima permohonan terkait pengujian UU Pilkada, yakni Putusan No. 97-98-101-105-111/PUU-XII/2014. Menurut MK dalam putusannya, Presiden pada tanggal 2 Oktober 2014 telah menetapkan Perppu Pilkada, yang di dalam Pasal 205 Perppu Pilkada menyatakan bahwa pada saat Perppu Pilkada ini berlaku, UU Pilkada dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Dengan demikian UU Pilkada yang menjadi objek permohonan sudah tidak ada maka kedudukan hukum (*legal standing*) para pemohon dan pokok permohonan para pemohon *judicial review* tidak dipertimbangkan.

## Dasar Hukum Penetapan Perppu

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) ditetapkan oleh Presiden tanpa didahului oleh persetujuan bersama DPR. Perppu diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) yang menyatakan:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut; dan
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perppu merupakan peraturan yang setingkat dengan undang-undang, dibuat dalam kegentingan yang memaksa, dibentuk oleh Presiden, dan mempunyai fungsi yang sama dengan undang-undang. Oleh karenanya, materi muatan Perppu sama dengan materi muatan

undang-undang. Menurut Bagir Manan, materi muatan Perppu semestinya hanya mengenai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Jadi tidak boleh dikeluarkan Perppu yang bersifat ketatanegaraan dan hal yang berkaitan dengan perlindungan dan jaminan hak dasar rakyat. Hal-hal yang berkaitan dengan isu ini misalnya, lembaga negara, kewarganegaraan, teritorial negara, dan hak dasar rakyat.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011), Perppu ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan yang sejajar dengan undang-undang. Pasal 11 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan materi muatan Perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 menyatakan materi muatan Perppu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya-berlaku seperti undang-undang dan mengikat umum sejak diundangkan.

Penerbitan Perppu Pilkada dan Perppu Pemda harus memenuhi ketentuan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yaitu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Perppu. UUD Tahun 1945 tidak memberikan pengertian keadaan yang termasuk dalam "kegentingan yang memaksa". MK dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 memberikan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 tersebut, 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 undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai; dan
3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

MK dalam Putusan No. 1-2/PUU-XII/2014 menyatakan Presiden berwenang untuk mengeluarkan Perppu hanya dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Syarat

ini ditetapkan oleh konstitusi sehingga bersifat mengikat. Presiden tidak berwenang untuk membuat Perppu tanpa adanya kegentingan yang memaksa. Perppu yang sama materi dan kekuatannya dengan Undang-Undang tidak dibentuk oleh Presiden bersama DPR [vide Pasal 20 UUD Tahun 1945], tetapi hanya dibentuk oleh Presiden seorang diri. Oleh karenanya, sangat beralasan jika UUD Tahun 1945 memberi syarat kapan Perppu dapat dibentuk oleh Presiden, yaitu keadaan kegentingan yang memaksa.

## Kontroversi Perppu Pilkada dan Perppu Pemda

Penerbitan Perppu Pilkada dan Perppu Pemda mengundang reaksi banyak pihak. Menurut calon presiden terpilih, Joko Widodo (sebelum dilantik), semangat saling “menjegal” yang terjadi saat ini cenderung mengabaikan aspirasi rakyat. Menurutnya, elit politik seharusnya mendengarkan suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi ketika akan membuat suatu keputusan. Wakil Ketua Umum Partai Golkar, Agung Laksono, menilai dua Perppu yang dikeluarkan Presiden SBY akan mendapatkan dukungan dari DPR, termasuk partai yang bergabung dalam Koalisi Merah Putih yang menginginkan pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Pakar hukum tata negara, Saldi Isra, berpendapat Perppu yang dikeluarkan Presiden SBY otomatis menggantikan UU Pilkada dan merevisi UU Pemda. Namun demikian, Perppu itu nantinya akan disahkan menjadi UU tergantung pertarungan politik di DPR. Pakar hukum UNS Surakarta, Agust Riewanto, menyatakan pranata ketatanegaraan telah mengakomodasi presiden untuk mengeluarkan Perppu, yakni Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menegaskan dalam situasi darurat presiden diberi kewenangan untuk mengeluarkan Perppu. UUD Tahun 1945 tidak menyediakan tafsir secara eksplisit mengenai situasi darurat tersebut sehingga tafsiran situasi darurat sangat bergantung pada subjektivitas presiden.

Sementara itu, pakar hukum tata negara lain, Faisal Akbar Nasution, mengatakan pembentukan Perppu harus dalam kondisi kegentingan dan kekisruhan dalam negeri yang tidak bisa ditoleransi lagi sehingga Perppu yang ditandatangani Presiden SBY tentang UU Pilkada dinilai tidak memenuhi syarat. Perppu harus lahir karena ada beberapa kondisi,

yakni *pertama*, tindakan yang mengatur tentang Perppu itu belum ada pengaturannya dalam berbagai UU atau belum ada UU yang mengaturnya. Artinya, penerbitan Perppu dapat dilakukan apabila misalnya UU Pilkada belum disahkan dan masih menggunakan UU lama (UU No 22 Tahun 2004). Dengan demikian, karena UU Pilkada sudah disahkan sehingga Perppu menjadi tidak diperlukan lagi.

Alasan lain, isi UU Pilkada belum dilaksanakan sehingga belum terlihat dampaknya terutama secara politis dan sosiologis. *Kedua*, munculnya Perppu haruslah diakibatkan adanya kerugian yang dialami seluruh warga negara atas UU yang sudah ada. Atas dasar itu, kita dapat menarik kesimpulan, penerbitan Perppu Pilkada dan Perppu Pemda belum memenuhi persyaratan pembentukannya, yakni kondisi keterdesakkan dan/atau kedaruratan. Penolakan masyarakat secara meluas terhadap UU Pilkada yang mengatur pemilihan kepala daerah melalui DPRD belum dapat disebut sebagai kegentingan yang memaksa. Demikian pula, isu kekosongan hukum pun tidak memenuhi syarat karena masih ada kerangka hukum terkait. UU Pilkada baru disahkan beberapa hari sebelum dikeluarkan Perppu sehingga tidak dapat dikatakan UU Pilkada tersebut tidak memadai dan memerlukan suatu Perppu.

## Persetujuan DPR terhadap Perppu

Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD Tahun 1945 dan Pasal 52 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, proses selanjutnya setelah suatu Perppu ditetapkan adalah mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Pada saat dikeluarkan Perppu UU Pilkada dan Perppu UU Pemda tanggal 2 Oktober 2014, DPR sedang dalam Masa Persidangan I Tahun Sidang 2014-2015 sehingga pengambilan keputusan terhadap Perppu UU Pilkada dan Perppu UU Pemda dilakukan pada masa persidangan berikutnya yaitu Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 yang akan dimulai pada tanggal 12 Januari 2015.

Berdasarkan Pasal 52 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011, DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu. Artinya, persetujuan atau tidak persetujuan dilakukan terhadap Perppu secara keseluruhan. UU No. 12 Tahun 2011 tidak memberikan kemungkinan memberikan

persetujuan atau tidak persetujuan terhadap sebagian atau pasal-pasal tertentu dalam Perppu. Ketentuan lebih lanjut dalam Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa dalam hal Perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka Perppu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Namun, dalam hal Perppu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perppu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. DPR atau Presiden kemudian mengajukan RUU tentang Pencabutan Perppu. RUU ini harus mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu. Penetapan RUU Pencabutan Perppu dilakukan dalam rapat paripurna yang sama dengan rapat paripurna pemberian tidak persetujuan DPR terhadap Perppu.

Proses persetujuan DPR atas Perppu menjadi suatu proses politik karena memerlukan persetujuan fraksi-fraksi partai politik di DPR. Proses persetujuan DPR atas Perppu Pilkada dan Perppu Pemda akan sulit dikarenakan komposisi koalisi fraksi di DPR saat ini yaitu Koalisi Indonesia Hebat pendukung pilkada langsung hanya mendapatkan 268 suara, sedangkan Koalisi Merah Putih pendukung pilkada melalui DPRD mendapatkan 292 suara. DPR diharapkan mempertimbangkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebagai dasar hukum penetapan suatu Perppu dan mendengarkan aspirasi suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 dalam pengambilan keputusan tersebut.

## Penutup

Secara konsitusional, penerbitan Perppu dilakukan pada saat negara dalam keadaan “kegentingan yang memaksa” meskipun UUD Tahun 1945 tidak memberikan pengertian yang dimaksud sebagai “kegentingan yang memaksa”. Pada saat dikeluarkannya Perppu Pilkada dan Perppu Pemda tidak terdapat keadaan kegentingan yang memaksa dan tidak terdapat kebutuhan yang mendesak untuk penerbitan suatu Perppu. Oleh karena itu, demi kepastian hukum penetapan suatu Perppu diperlukan pengaturan yang memberikan pengertian frasa “kegentingan yang memaksa” sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945. Hal ini untuk mencegah Perppu digunakan oleh presiden secara subjektif sebagai jalan untuk membentuk peraturan yang berlaku sebagai undang-undang

tanpa persetujuan DPR terlebih dahulu.

Perppu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Dengan demikian, pengambilan keputusan terhadap Perppu Pilkada dan Perppu Pemda harus dilakukan pada Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 yang dimulai pada tanggal 12 Januari 2015. Perppu Pilkada dan Perppu Pemda ditetapkan pada tanggal 2 Oktober 2014 pada Masa Persidangan I Tahun Sidang 2014-2015. DPR dituntut untuk dapat mengambil keputusan politis yang benar-benar sejalan dengan ketentuan konstitusi dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat.

## Referensi

- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan (1) Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Widodo Ekajatjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Teknis Penyusunannya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010.
- Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi, Nomor 97-98-101-105-111/PUU-XII/2014 tanggal 23 Oktober 2014.
- “Perppu Pilkada Disambut Luas”, *Kompas*, 4 Oktober 2014.
- “Elite Politik Jangan Jegal Perppu Pilkada”, *Media Indonesia*, 4 Oktober 2014,
- “Perppu Pilkada dan Nurani Koalisi Merah Putih”, *Media Indonesia*, 7 Oktober 2014.
- “Perppu Pilkada Jadi Pertaruhan Demokrat dan SBY”, *Media Indonesia*, 6 Oktober 2014.
- “Pakar Hukum Tata Negara di Medan: Perpu atas UU Pilkada Dapat Timbulkan Banyak Pokimek”, <http://hariansib.co/view/Hukum/31536/Pakar-Hukum-Tata-Negara-di-Medan--Perpu-atas-UU-Pilkada-Dapat-Timbulkan-Banyak-Pokimek.html#.VEce8lIOoo>, diakses 22 Oktober 2014.
- “Ini Isi Perppu Pilkada yang Dikeluarkan Presiden SBY”, <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/03/09190651/Ini.Isi.Perppu.Pilkada.yang.Dikeluarkan.Presiden.SBY>, diakses 24 Oktober 2014.
- “Objek Permohonan Sudah Tidak Ada, MK Putus Uji UU Pilkada Tidak Diterima”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=10319#.VE7968lIOoo>, diakses 28 Oktober 2014.