

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting dan memaksa. Dalam hal kegentingan tersebut, seorang Presiden diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar untuk menetapkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dengan maksud agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan genting yang memaksa, sehingga pemerintah dal hal ini dapat bertindak lekas dan tepat. Maria Farida menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”.<sup>1</sup>

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut Perpu) adalah satu-satunya peraturan yang memerlukan unsur hal ikhwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukannya. Dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dalam penjelasan ditegaskan bahwa, pasal ini ialah mengenai “*noodverordeningsrecht*”

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Prosesdan Teknik Pembentukannya* (2), Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 80.

Presiden.<sup>2</sup> Berbeda dengan proses pembentukan undang-undang yang melibatkan lembaga legislatif, peraturan ini hanya ditetapkan oleh Presiden saja.

Selain UUD 1945, aturan yang berada dibawahnya yakni undang-undang, mengatur lebih lanjut mengenai Perpu. Undang-undang yang dimaksud ini yaitu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa “*Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa*”. Dalam jenis, hierarki dan materi muatan perundang-undangan, Pasal 7 angka (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas 7 (tujuh) tingkatan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hierarki tersebut, Pasal 7 angka (1) huruf (c) menggariskan Perpu sejajar dengan undang-undang. Sehingga, pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang.<sup>3</sup>

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, Perpu merupakan peraturan yang setingkat dengan undang-undang, dibuat dalam kegentingan yang memaksa,

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 50. *Noodverordeningsrecht* berarti hak presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa.

<sup>3</sup> Perihal materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan dengan isi sebagai berikut:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

dibentuk oleh Presiden, dan mempunyai fungsi yang sama dengan undang-undang. Oleh karenanya, materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang.<sup>4</sup>

Sejalan dengan UU diatas, Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 11 Februari 2014 juga menyatakan materi muatan Perpu adalah materi muatan undang-undang, mempunyai daya berlaku seperti undang-undang dan mengikat umum sejak diundangkan.<sup>5</sup> Sebagai bagian dari jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, Perpu merupakan suatu kewenangan Presiden dalam bidang legislasi. Kedudukan Perpu memang sejajar dengan undang-undang dalam hirarki perundang-undangan.

Akan tetapi dalam pembentukan Perpu tidaklah sama dengan pembentukan undang-undang. Pembentukan Perpu, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 22 ayat (1) dibentuk oleh Presiden dengan ketentuan syarat kegentingan yang memaksa. Artinya, lahirnya suatu Perpu bukanlah dibentuk melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut (DPR) dan Presiden, melainkan dibentuk atas dasar kewenangan mutlak Presiden, yaitu terbentuk karena keadaan ihwal kegentingan yang memaksa.

Namun, UUD 1945 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan “ihwal kegentingan yang memaksa” ini. Sehingga, penafsirannya membuka ruang subjektifitas yang lebar dan sekehendaknya bagi pemegang hak yang menetapkan

---

<sup>4</sup> Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (1)*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm., 243.

<sup>5</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014



Perpu ini, yakni Presiden. Dengan hadirnya syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Pertimbangan Mahkamah angka [3.10] dalam Putusan Nomor 138 /PUU-VII/2009, maksud dan makna dari keadaan memaksa serta kegentingan tersebut mendapat tafsir yang lebih terarah dan bernilai hukum. Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, ada 3 persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pemerintah atau Presiden agar dapat mengeluarkan Perpu yaitu:<sup>6</sup>

- (1) Adanya 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 akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Mahkamah juga menyatakan bahwa keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa dan tergantung kepada penilaian subjektif Presiden. Tetapi, juga berdasarkan pada penilaian objektif tersebut diatas. Dengan demikian, Presiden tidak bisa sewenang-wenang menetapkan Perpu. Sebab, penilaian Presiden secara subjektif terhadap keadaan ihwal dan genting mesti disandarkan secara objektif mengenai syarat-syarat lahirnya suatu Perpu seperti yang digariskan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138 /PUU-VII/2009 di atas.

Dengan begitu, maka Perpu yang telah ditetapkan oleh Presiden bisa diukur apakah telah memenuhi syarat lahirnya Perpu atau tidak. Menggunakan kalimat

---

<sup>6</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138 /PUU-VII/2009. Hlm., 19

lainnya, syarat-syarat yang diputuskan Mahkamah Konstitusi tersebut ialah sebuah parameter bagi Presiden dalam menetapkan suatu Perpu. Sehingga, sekiranya Presiden tidak mematuhi dan memenuhi anasir tersebut, Perpu yang dilahirkan bersifat cacat secara formil.

Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota misalnya, sesaat setelah disetujui dan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menetapkan Perpu tersebut.<sup>7</sup> Yang melatarbelakangi lahirnya Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilihat dari pertimbangan menimbang Perpu yaitu<sup>8</sup> :

- a) 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 pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- b) Bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi 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
- c) 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 kegentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009;

---

<sup>7</sup>Ihwal Perpu Nomor 1 Tahun 2014, ditetapkan oleh Presiden Soesilo Bambang Yudoyono pada tanggal 2 oktober 2014. Sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014, disahkan pada tanggal 30 Septeber Tahun 2014. Sumber: link..<http://www.solopos.com/2014/10/03/polemik-uu-pilkada>.<http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt543df13291bf4/node/lt511c7ca43835e/uu-no-23-tahun-2014-pemerintahan-daerah> (Tanggal 25/08/2015).

<sup>8</sup> Lihat pertimbangan menimbang Perpu Nomor 1 Tahun 2014

Jadi, alasan Presiden mengeluarkan Perpu adalah tentang keterjaminan terhadap pemilihan kepala daerah serta menolak keberadaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota yang memuat pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Persoalannya, Perpu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut, ditetapkan Presiden dalam keadaan yang disangsikan keadaan genting yang memaksa untuk dibentuknya Perpu dimaksud. Karena dilihat dari awal proses pembahasan RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang menuai pro dan kontra ataupun mendapatkan penolakan luas oleh rakyat seperti yang digambarkan dalam konsideran menimbang Perpu di atas. Kemudian dalam keadaan yang tidak kondusif tersebut DPR melakukan rapat paripurna yang pada akhirnya melahirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan sekaligus lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Jikalau dikaitkan dengan syarat lahirnya sebuah Perpu yang digariskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Perpu Nomor 1 Tahun 2014 ini kiranya masih jauh dari ketentuan objektif yang dimaksud MK. Oleh karena itu, acuan lahirnya Perpu yang ditetapkan oleh Presiden berdasarkan penilaian subjektif Presiden, maka perlu didampingkan dengan penilaian objektif berdasarkan syarat-syarat yang telah dijelaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138 /PUU-VII/2009. Sehubungan dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang syarat objektif lahirnya Perpu, maka Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dianggap tidak memenuhi

syarat lahirnya sebuah Perpu. Penulis tidak melihat adanya unsur kegentingan serta syarat yang memenuhi lahirnya Perpu ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk lebih terarahnya penelitian ini dengan judul yang telah penulis kemukakan sebelumnya, maka penulis memberikan batasan masalah atau identifikasi masalah agar tidak jauh menyimpang dari apa yang menjadi pokok bahasan. Mengacu kepada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kaitannya dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal hal ihwal kegentingan yang memaksa?
2. Bagaimana implikasi keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kaitan dengan Putusan Mahkamah



Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal hal ihwal kegentingan yang memaksa;

2. Untuk mengetahui implikasi keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia?

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang ingin diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang berdayaguna bagi diskursus ketatanegaraan di Indonesia dan referensi yang bernilai bagi mahasiswa, dosen, dan peminat keilmuan dalam kajian-kajian yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara, khususnya pembelajaran tentang Peraturan Perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih bagi kepentingan keilmuan yang berkelanjutan, terarah, dan terdepan baik Fakultas hukum pada khususnya, dan memberi sumbangsih pemikiran dan informasi positif bagi Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden serta Mahkamah Konstitusi.



## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis dan Tipe Penelitian

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan masalah yang dititikberatkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan teori-teori yang mempunyai keterkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Karakteristik dari penelitian hukum normatif yakni hukum dikonsepsikan sebagai apa yang ditulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>9</sup> Penelitian hukum normatif juga disebut penelitian hukum doktriner karena penelitian ini ditujukan pada peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain.

Mengenai penelitian ini juga disebut penelitian "*Legal Research*", dalam penelitian ini tidak mengenal data lapangan atau dengan kata lain disebut "*Field Research*" sehingga penelitian ini hanya fokus terhadap bahan-bahan hukum saja.

Studi kepustakaan ini dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder melalui dokumen dengan cara mengumpulkan, mempelajari dan menganalisa teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

---

<sup>9</sup> Amiruddin & Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm. 118.

Sifat penelitian yang penulis lakukan adalah deskriptif, yaitu bersifat menggambarkan tentang Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam kaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 perihal hal ihwal kegentingan yang memaksa.

## 2. Pendekatan Penelitian

Selanjutnya dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah yang bertujuan untuk menemukan isu-isu yang akan dicari jawabannya, adapun pendekatan dalam penelitian ini yakni:

### a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan perundang-undangan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi atau kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lain.<sup>10</sup>

Oleh karena dalam pendekatan perundang-undangan peneliti bukan saja melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi muatannya, mempelajari dasar ontologis lahirnya

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm., 93.

undang-undang, landasan filosofis undang-undang, dan *ratio legis* dari ketentuan undang-undang.<sup>11</sup>

b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dalam menggunakan pendekatan konseptual, peneliti perlu merujuk kepada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum, sehingga melahirkan pengertian hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan masalah yang dihadapi.

3. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif tidak mengenal data, sehingga istilah yang dipakai yaitu bahan hukum yang diperoleh dari pustaka atau undang-undang itu sendiri dan bukan dari hasil data lapangan. Dalam pengumpulan bahan hukum penulis mengambil sumber-sumber yang berbentuk undang-undang, buku-buku yang terkait, majalah, artikel, dokumen-dokumen serta karya ilmiah lainnya. Sumber-sumber bahan hukum tersebut terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>12</sup>

Alat pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan, yaitu mengambil data dari literatur yang digunakan untuk mencari konsep, teori-terori, pendapat-pendapat,

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana. Jakarta. hlm. 142.

<sup>12</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm., 163.

maupun penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan penelitian ini.<sup>13</sup>

Sumber data diperoleh dari:<sup>14</sup>

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan hukum yang diambil dari sumber aslinya yang berupa undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki otoritas tinggi yang bersifat mengikat untuk penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.<sup>15</sup>

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, misalnya; rancangan undang undang, hasil penelitian, hasil karya pakar hukum, dan sebagainya.<sup>16</sup>

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum penunjang pada dasarnya mencakup bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum.<sup>17</sup> Dapat berupa kamus hukum, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum dan seterusnya.

---

<sup>13</sup> Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII-Press, Jakarta, 2007, hlm.,55

<sup>14</sup> Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII-Press, Jakarta, 1986, hlm.,52

<sup>15</sup> *Op.Cit.*, hlm., 142

<sup>16</sup> H.Zainudin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji.2011,*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT.Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm. 33.



#### 4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh diteliti kembali guna menjamin kefaktualan data sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Kemudian dianalisa secara deskriptif kualitatif (tidak berbentuk angka-angka), terhadap bahan hukum yang telah diolah dan menghubungkan permasalahan yang dikemukakan tanpa menggunakan perumusan statistik. Melainkan dijabarkan dalam bentuk penulisan deskriptif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat ahli dan pendapat penulis sendiri, untuk kemudian dapat diambil suatu kesimpulan yang sesuai dengan permasalahan dan tujuan penelitian ini.

