



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XIII/2015**

Tentang

Pengujian Formil dan Materiil Perpu 1/2014 dan Perpu 2/2014

- Pemohon** : Pemohon Perkara Nomor 118/PUU-XIII/2015
Forum Kajian Hukum dan Konstitusi
Pemohon Perkara Nomor 119/PUU-XIII/2015
Yanda Zaihifni Ishak, Ph.D., dkk.
Pemohon Perkara Nomor 125/PUU-XIII/2015
Edward Dewaruci, S.H., M.H., dan Doni Istyanto Hari Mahdi
Pemohon Perkara Nomor 126/PUU-XIII/2015
Edward Dewaruci, S.H., M.H., dan Doni Istyanto Hari Mahdi
Pemohon Perkara Nomor 127/PUU-XIII/2015
Didi Supriyanto, S.H., M.Hum, dan Abd. Khaliq Ahmad
Pemohon Perkara Nomor 129/PUU-XIII/2015
Moch. Syaiful, S.H.
Pemohon Perkara Nomor 130/PUU-XIII/2015
Ny. Yanni
Pemohon Perkara Nomor 135/PUU-XIII/2015
Habib Muhsin Ahmad Alattas
- Jenis Perkara** : Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perpu 1/2014) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perpu 2/2014) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Formil dan Materiil Perpu 1/2014 dan Perpu 2/2014 terhadap UUD 1945
- Amar Putusan** : Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima
- Tanggal Putusan** : Rabu, 18 Februari 2015
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia dan Forum Kajian Hukum dan Konstitusi.

Bahwa terkait kewenangan Mahkamah, berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi (selanjutnya disingkat UU MK) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.

Bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian konstiusionalitas Perpu terhadap UUD 1945 maka Mahkamah perlu mengutip kembali Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 bertanggal 8 Februari 2010, sebagaimana telah dipertimbangkan pula dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014, bertanggal 13 Februari 2014.

Bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dalam Rapat Paripurna pada tanggal 20 Januari 2015 telah menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ditetapkan menjadi Undang-Undang. Selanjutnya Presiden pada tanggal 2 Februari 2015 telah mengesahkan Perpu tersebut menjadi 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656). Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut yang menjadi objek permohonan Pemohon sudah tidak ada, sehingga permohonan Pemohon telah kehilangan objek.

Bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dalam Rapat Paripurna pada tanggal 20 Januari 2015 telah menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditetapkan menjadi Undang-Undang. Selanjutnya Presiden pada tanggal 2 Februari 2015 telah mengesahkan Perpu tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657). Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut yang menjadi objek permohonan Pemohon sudah tidak ada, sehingga permohonan Pemohon telah kehilangan objek.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Bahwa terhadap putusan *a quo*, 1 (satu) orang hakim konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Patrialis Akbar memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*)

[6.1] Hakim Konstitusi Patrialis Akbar

Selain dari rambu-rambu yang harus ditaati dalam penerbitan Perpu yang telah dijelaskan oleh Mahkamah dalam pertimbangan di atas, saya merasa perlu menambahkan beberapa hal sebagai berikut:

Bahwa menurut pendapat ahli Dr. Andi Irmanputra Sidin, SH, MH., dalam persidangan pada tanggal 8 Januari 2014, menyatakan, adanya syarat umum dan syarat khusus untuk diterbitkannya suatu Perpu. Syarat umum dari diterbitkannya Perpu adalah (1) materi Perpu adalah materi Undang-Undang dan bukanlah materi untuk melaksanakan Undang-Undang dan juga bukan materi yang telah diatur dalam UUD; (2) Bukan 'hak subjektif semata namun hak subjektif Presiden haruslah memenuhi kondisi-kondisi konstiusional pada saat mengeluarkan Perpu; (3) Tidak boleh disalahgunakan yang artinya Perpu tidak boleh dikeluarkan hanya berdasarkan kebutuhan atau dikarenakan terganggunya kepentingan pribadi, kelompok, atau parpol dari pengusul atau pendukung Presiden; (4) Perpu ditetapkan untuk mengatasi kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum; (5) Perpu yang diterbitkan memiliki akibat "sontak segera (prompt immediately)" untuk memecahkan persoalan hukum;

(6) dalam "konsiderans menimbang" Perpu tersebut harus mampu menjelaskan kondisi subjektif Perpu tersebut yang dapat menjabarkan syarat kegentingan yang memaksa sehingga rakyat c.q DPR dapat menilai secara terukur dikeluarkannya Perpu tersebut. Sedangkan syarat khusus diterbitkannya Perpu adalah Syarat Khusus dengan mengacu pada Putusan Mahkamah Nomor 138/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Nomor 1-2/PUU- XII/2014;

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. (Jimly Asshiddiqie: Hukum Tata Negara Darurat, hlm. 206-208), terdapat 3 (tiga) unsur penting yang dapat menimbulkan kegentingan yang memaksa yaitu: (i) adanya unsur ancaman yang membahayakan (*dangerous threat*); (ii) adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan (*reasonable necessity*); dan (iii) adanya unsur keterbatasan waktu (*limited time*) yang tersedia. Atas dasar ketiga unsur tersebut Jimly menyatakan adanya 3 (tiga) syarat materiil untuk adanya penetapan suatu Perpu, yaitu (i) ada kebutuhan mendesak untuk bertindak atau yang diistilahkan olehnya sebagai "*reasonable necessity*"; (ii) waktu yang tersedia terbatas (*limited time*) atau terdapat kegentingan waktu; dan (iii) tidak tersedia alternatif lain atau menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) alternatif lain diperkirakan tidak akan dapat mengatasi keadaan, sehingga penerbitan Perpu merupakan satu-satunya cara untuk mengatasi keadaan tersebut.

Bahwa menurut Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., MCL (Bagir Manan: Lembaga Kepresidenan, hlm. 158-159) unsur kegentingan yang memaksa harus menunjukkan 2 (dua) ciri umum, yaitu: (i) ada krisis (*crisis*), dan (ii) ada kemendesakan (*emergency*). Menurutnya suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*). Kemendesakan (*emergency*), apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan, baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan.

Bahwa Perpu pada dasarnya dibutuhkan oleh penyelenggara negara dan pemerintah agar negara dapat berjalan dengan baik guna mengatasi permasalahan yang sewaktu-waktu dapat muncul, dan untuk itu diperlukan solusi yang segera dapat dilaksanakan untuk mengisi keadaan yang genting dan memaksa serta perlu diselesaikan seketika itu juga. Perpu merupakan suatu bentuk penghargaan negara terhadap Pemerintah. Perpu bukanlah suatu alat kekuasaan politik, tetapi Perpu merupakan "*escape clause*" kepada Presiden sebagai pemegang hak subjektif yang dibatasi oleh konstitusi.

Setelah dicermati bahwa ditetapkannya Perpu 1/2014 dan Perpu 2/2014 adalah setelah Presiden tidak sependapat dengan UU 22/2014 dan UU 23/2014 yang pengesahannya baru dilakukan oleh Presiden, padahal dalam relasi hubungan antara Presiden dan DPR untuk melakukan pembahasan dan persetujuan suatu Undang-Undang, keduanya memiliki posisi yang sama-sama kuat. Meskipun disadari sepenuhnya, suara rakyat dapat berbeda-beda antara satu dengan yang lain, ini adalah suatu proses yang wajar dalam kehidupan alam demokrasi. Setelah dilakukan permusyawaratan bersama selanjutnya kesepakatan tersebut haruslah dijunjung tinggi sebagai kompromi politik di DPR;

Demikian halnya yang terjadi dalam pembentukan UU 22/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dan UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah dimana RUU-nya berasal dari Presiden dan diajukan ke DPR berdasarkan Program Legislasi Nasional serta telah dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Bahkan, pada pembicaraan tingkat II yang merupakan pengambilan keputusan mayoritas fraksi dari anggota DPR yang merupakan perwakilan dari rakyat Indonesia telah menyatakan persetujuannya. Bila kemudian timbul ketidaksetujuan/penolakan terhadap materi yang terkandung dalam Undang-Undang tersebut seharusnya dapat ditempuh dengan melakukan legislative review dan/atau judicial review kepada Mahkamah Konstitusi guna menguji kelayakan proses pembentukan Undang-Undang tersebut secara formil maupun pengujian materiil Undang-Undang tersebut bukan dengan menetapkan Perpu atas Undang-Undang yang sudah

disetujui dan disahkan tersebut;

Kemudian saya memandang perlu memberikan tanggapan terhadap sebahagian keterangan Presiden yang diwakili oleh kuasanya yang disampaikan dalam perkara a quo, yang antara lain tentang:

1. Keterangan Presiden berkaitan dengan dasar penetapan Perpu Nomor 1/2014 dan Perpu Nomor 2/2014 yang sepenuhnya telah mengikuti kriteria mengenai syarat kegentingan yang memaksa berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 138/PUU-VII/2009, bertanggal 8 Februari 2010 yaitu:

a. Adanya keadaan berupa kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang, hal ini terlihat dari besarnya penolakan terhadap Undang-Undang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang dinilai melanggar HAM dan prinsip demokrasi karena menghapus hak warga negara untuk memilih kepala daerah secara langsung.

Tentang alasan ini pendapat Presiden tidaklah tepat sebab sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis sebagaimana Putusan Mahkamah Nomor 97/PUU- XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014, sehingga dengan demikian tidak benar apabila Kepala Daerah dipilih oleh DPRD merupakan pelanggaran HAM yang diidentifikasi dari besarnya penolakan terhadap RUU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menentukan bahwa kepala pemerintah daerah dipilih secara demokratis. Tidak benar bahwa pemilihan kepala pemerintah daerah dilakukan oleh DPRD merupakan pelanggaran HAM. Selain itu, RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan RUU tentang Pemerintahan Daerah untuk mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah RUU yang diusulkan berdasarkan inisiatif dari Presiden dan kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota antara lain terdapat usulan oleh Presiden bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD, dan selanjutnya pada saat Rapat Paripurna DPR pengesahan kedua RUU tersebut disetujui bahkan diapresiasi oleh Presiden termasuk Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD, Lalu bagaimana mungkin Presiden dalam keterangannya dalam perkara a quo mengatakan bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih oleh DPRD dikatakan sebagai pelanggaran HAM. Hal ini semestinya tidak boleh terjadi.

b. Selanjutnya, terhadap keterangan Presiden yang menyatakan bahwa "adanya kekhawatiran bahwa pemilihan kepala daerah melalui DPRD akan menjadi perpanjangan tangan dari sifat oligarki (pemerintahan yang dijalankan oleh beberapa pihak yang berkuasa dari golongan atau kelompok tertentu)".

Keterangan Presiden ini tidak tepat karena hanya didasarkan kekhawatiran yang tidak mendasar dan berlebihan. Fakta politik menunjukkan bahwa pengisian keanggotaan DPRD didasarkan atas hasil Pemilu sehingga tidak dapat dikuasai oleh kelompok tertentu saja, apalagi Pemilu diikuti oleh partai politik yang telah memenuhi syarat menurut Undang-Undang. Siapapun yang terpilih itulah para wakil rakyat di daerah, sehingga tidak lagi bicara golongan ataupun kelompok tertentu.

c. Bahwa Presiden menerangkan lebih lanjut bahwa Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai. Undang-Undang yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung sudah dicabut dengan Undang-Undang yang baru sehingga konsekuensinya masyarakat tidak dapat melakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Presiden selanjutnya mengatakan bahwa 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.

Alasan Presiden yang disampaikan tersebut tidaklah tepat, sebab tidak benar Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah kosong atau tidak memadai saat Perpu 1/2014 ditetapkan. Keterangan tersebut justru mengabaikan fakta, sebab RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota disetujui menjadi Undang-Undang dalam rapat Paripurna DPR pada tanggal 26 September 2014. RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama dan selanjutnya disetujui dalam paripurna DPR menjadi Undang-Undang dan disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang, telah sejalan secara konstitusional sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Pada saat Rapat Paripurna DPR tersebut, tidak ada satupun catatan keberatan yang disampaikan oleh Presiden terhadap hasil pembahasan RUU tersebut. Suatu hal yang tidak tepat apabila kemudian Presiden menyatakan bahwa terjadi kekosongan hukum.