



Urgensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga 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

Eka Sariati¹, Salmon Eliazer Marthen Nirahua², Victor Juzuf Sedubun³

^{1,2,3} Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

@ : ekasariati07@gmail.com

doi : xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx



Info Artikel

Keywords:

Urgency; Perppu; Matters of Issues.

Kata Kunci:

Urgensi; Perppu; Hal Ikhwal.

Abstract

Introduction: Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2020 has provided a legal basis for the implementation of the Pilkada in 2020, the voting was conducted in December 2020.

Purposes of the Research: This writing aims to find out and understand about the right legal products in the implementation of regional elections during the Pandemic.

Methods of the Research: The research method used is normative juridical, which is focused on providing explanations that explain a particular category. Approach the problem of the statute approach (statute approach) and the conceptual approach (conceptual approach). The collection of legal materials through primary legal materials is then free from secondary legal materials. The processing and analysis of legal materials is described in a qualitative way with the aim of describing the findings in the field.

Results of the Research: The issuance of Government Regulations in Lieu of Law Number 2 Year 2020 is not yet correct, There have been too many changes that have emerged for Law No. 1 of 2015. Then Based on Appendix II number 237 of Law no. 12 of 2011, the Government should understand that if a change in laws and regulations results in a change in systematics, the changed material is more than 50%, or its essence changes, it is better if it is revoked and rearranged in a new form. Parameters of Matters that forced the issuance of Perppu Number 2 of 2020, namely First, the Non-natural disaster Pandemic Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) which has caused many casualties; Second, namely the absence of law or there is a law but it is not sufficient.

Abstrak

Latar Belakang: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 telah memberikan landasan hukum pelaksanaan Pilkada di tahun 2020 yang pemungutan suaranya dilakukan pada bulan Desember 2020.

Tujuan Penelitian: Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami tentang Produk hukum yang tepat dalam pelaksanaan pilkada di masa Pandemi.

Metode Penelitian: Metode penelitian yang digunakan ialah normatif yakni penelitian yang terfokuskan untuk memberikan penjelasan sistematis yang mengatur suatu kategori tertentu. Pendekatan masalah yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan

konseptual (*conceptual approach*). Pengumpulan bahan hukum melalui bahan hukum primer kemudian dikaitkan dengan bahan hukum sekunder. Pengelolaan dan Analisa bahan hukum diuraikan secara kualitatif.

Hasil Penelitian: Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 belum tepat, Sudah terlalu banyak perubahan yang muncul untuk UU No. 1 Tahun 2015. Maka Berdasarkan Lampiran II angka 237 UU No. 12 Tahun 2011 sepatutnya Pemerintah memahami bahwa jika perubahan peraturan perundang-undangan mengakibatkan sistematika yang berubah, materi yang berubah lebih dari 50%, atau esensinya berubah maka lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam bentuk yang baru. Parameter Hal Ikhwal yang memaksa dikeluarkannya Perppu Nomor 2 Tahun 2020, yaitu *Pertama*, bencana Non-alam Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang telah menimbulkan banyak korban jiwa; *Kedua* yaitu kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai.

1. Pendahuluan

Pemilu, lahir dari konsepsi dan gagasan besar terhadap demokrasi yang berarti merujuk pada John Locke dan Rousseau, yaitu keterjaminan kebebasan, keadilan dan kesetaraan bagi individu dalam segala bidang. Dalam demokrasi, terdapat nilai-nilai partisipatif dan kedaulatan yang dijunjung tinggi dan harus dijalankan oleh warga negara dan instrumen negara.¹ Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak terlepas dari peraturan mengenai pemerintahan daerah. Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokratis, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan figur Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.² Terhadap Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pemilihan umumnya biasa disebut sebagai Pilkada.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan salah satu kegiatan politik yang merupakan implementasi hak kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin untuk masa 5 tahun mendatang. Melalui Pilkada terjadi pergantian pemegang kekuasaan secara teratur, damai dan berkualitas. Menurut Peraturan Pemerintah No 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemilihan kepala daerah adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat di wilayah propinsi dan/ atau Kabupaten/ Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pilkada juga merupakan terobosan baru dalam sistem politik Indonesia, khususnya untuk level pemerintahan lokal. Sebelum

¹ Farahdiba Rahma Bachtiar, "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi," *Jurnal Politik Profetik* 2, no. 1 (2014): 1-17.

² Muhammad Zein Abdullah, "Strategi Komunikasi Politik Dan Penerapannya Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia Menuju Pemilu Yang Berkualitas," *Jurnal Observasi* 6, no. 1 (2008).

Pilkada, kepala daerah dipilih melalui sebuah proses politik yang tidak dapat disebut Pemilu, karena tidak melibatkan rakyat pemilih.

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) merupakan pemilihan yang diselenggarakan di daerah otonom yang merupakan perintah dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Irtanto yang dimaksud Pilkada adalah suatu proses politik untuk memilih kepala daerah secara langsung.³ Terselenggaranya Pilkada merupakan amanat Pasal 56 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil".⁴ Berdasarkan landasan hukum di atas, Pilkada merupakan kegiatan pemilihan umum yang bertujuan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk daerah otonom tertentu, yang diharapkan mampu mewujudkan sistem politik yang lebih stabil dan berkualitas, karena terjadi proses pendewasaan pemilih, partai politik, penyelenggara dan media massa. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sebagai salah satu proses demokrasi yang ada dalam sistem politik Indonesia, memiliki signifikansi yang tinggi dalam pembangunan politik Indonesia di masa mendatang serta dalam menciptakan keseimbangan antara politik lokal dan pusat, dapat memperkuat otonomi daerah dalam prinsip negara kesatuan.

Pemilihan Umum merupakan konsekuensi logis dari negara demokrasi, dan demokrasi adalah cara aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.⁵ Pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Demokratis berarti kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Demokrasi, negara hukum, dan negara kesejahteraan menjadi dasar filosofis dari penyelenggaraan pemilu.⁶ Pemilu yang demokratis ialah lembaga yang mereproduksi kontrak sosial baru antara rakyat dengan pemimpin pemerintahan.⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie, pemilu selain sebagai perwujudan demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM), juga bertujuan untuk mengisi dan melaksanakan suksesi kepemimpinan secara tertib,⁸ dalam melaksanakan pemilihan umum yang demokratis, dapat dijalankan secara langsung maupun tidak langsung.⁹

Tahun 2020 Indonesia memang akan melaksanakan pesta demokrasi yaitu dengan pemilihan umum kepala daerah secara serentak. Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak artinya Pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah

³ Ansori, "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Menyelenggarakan Pilkada," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2017): 554-72.

⁴ Ali Marwan Hsb, "Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 8 (2016): 227-34.

⁵ Arief Hidayat, "Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik Dan Hukum)" (Universitas Diponegoro, 2010), H. 32.

⁶ Harry Setya Nugraha, "Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Lex Renaissance* 3, no. 1 (2018): 61-85.

⁷ Ida Budhiati, "Quo Vadis Demokrasi Prosedural Dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis," *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 2 (2013): 268-73.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 17.

⁹ Wendy Melfa, "Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilu," *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 2 (2013): 211-17.

administrative setempat yang memenuhi syarat, yang dilakukan secara bersamaan di daerah-daerah yang ada di Indonesia. Pemilihan kepala daerah dilakukan sekaligus bersama wakil kepala daerahnya, yang mana mencakup Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten, dan Wali Kota dan Wakil Wali Kota untuk kota. Ada 270 wilayah di Indonesia akan menggelar Pilkada 2020. Pilkada serentak 2020 ini merupakan Pilkada serentak gelombang keempat yang dilakukan untuk kepala daerah hasil pemilihan Desember 2015.

Wabah *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang terjadi di seluruh negara di dunia saat ini semakin merajalela. Kasus *pneumonia unknown etiology* atau Covid-19 ini pertama kali terdeteksi di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina pada tanggal 31 Desember 2019. Sudah setahun lamanya kasus *Corona virus Disease 2019*(Covid-19) menjadi bencana nasional sejak bulan Maret 2020 lalu. Pandemi seperti ini juga telah mengakibatkan krisis tata kelola dan kebijakan penanganan pandemi di berbagai negara di dunia.¹⁰ Indonesia sebagai negara hukum dalam menghadapi wabah pandemi Covid-19 melakukan upaya pencegahan terhadap jenis penyakit menular tersebut wajib dibentuk dalam sebuah aturan atau regulasi.

Merujuk ke dalam kajian hukum tata negara darurat, penentuan keadaan darurat ini masih dalam lingkup *staatsnoodrecht*, dimana negara diwajibkan mengeluarkan kebijakan untuk menghadapi situasi darurat. Implementasi kebijakan tersebut tertuang kedalam penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berupa Pembatasan-pembatasan yang mulai dilakukan dan himbuan untuk menghindari kegiatan yang melibatkan orang banyak mulai diterapkan. Yang baru-baru ini pemerintah menetapkan kebijakan larangan mudik guna memutus mata rantai penyebaran wabah pandemi Covid-19.¹¹

Banyak sektor dalam kehidupan manusia mengalami dampak karena adanya wabah Covid-19. Tidak hanya sektor kesehatan publik saja yang mengalami dampak yang signifikan, tetapi juga banyak sektor lain mulai dari pendidikan, ekonomi, budaya, sosial, politik, hingga pemerintahan. Pada tahun 2020 ini, Indonesia memang akan melaksanakan pesta demokrasi yaitu pemilihan kepala daerah / pilkada serentak. Namun dengan wabah yang terjadi saat ini dan dengan semakin meningkatnya jumlah kasus Covid-19 di Indonesia memang sangat berpengaruh kepada sektor politik khususnya. Mengingat kasus Covid-19 yang semakin merajalela maka pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait penundaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak tahun 2020.¹²

Indonesia memiliki agenda untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah di tanggal 23 September 2020. Namun, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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

¹⁰ W Mas'udi and P S Winanti, "Dari Krisis Kesehatan Ke Krisis Tata Kelola," in *Tata Kelola Penanganan COVID-19 Di Indonesia Kajian Awal* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020), h. 315.

¹¹ Mas'udi and Winanti, *Ibid.*

¹² Aprista Ristyawati, "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia," *Jurnal Crepido* 2, no. 2 (2020): 85-96.

(Perpu No. 2 Tahun 2020), Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menjadwalkan ulang pilkada menjadi tanggal 9 Desember 2020.

Ketika Covid-19 masuk ke Indonesia dan resmi diumumkan 15 Maret 2020, ada tahapan yang ditunda oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Tercatat ada empat tahapan yang resmi ditunda. Empat tahapan yang ditunda KPU yaitu, pelantikan Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi syarat dukungan calon perseorangan, pembentukan petugas pemutakhiran data pemilih, serta pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.¹³ Hal ini menunda tahapan lainnya, seperti pendaftaran calon, penetapan calon, hingga pencoblosan. Penundaan ini membuat terjadinya *mismatch* di dalam hukum. Di dalam istilah hukum dikenal dengan *das sollen* (peraturan hukum) dan *das sein* (peristiwa konkret).

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara serentak penting untuk tetap dilaksanakan di tahun 2020. Perpu Nomor 2 Tahun 2020, telah memberikan landasan hukum pelaksanaan Pilkada di tahun 2020 yang pemungutan suaranya dilakukan pada bulan Desember 2020. Melaksanakan Pilkada di tengah terjadinya *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) mungkin dianggap sebagai suatu rencana yang berbahaya dan berpotensi merugikan banyak pihak, namun perlu juga mengetahui sisi-sisi yang lain agar mengetahui urgensi pelaksanaan Pilkada tersebut.¹⁴

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah hak prerogatif Presiden selaku kepala negara dan juga pemangku kekuasaan tertinggi pemerintah untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, hak prerogatif ini tertuang dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, Perppu berada sejajar atau setara dengan Undang-undang setelah Undang-undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Perppu dapat pula melaksanakan perintah UUD NKRI Tahun 1945. Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.¹⁵

Keadaan negara yang membolehkan pembentukan Perppu adalah suatu keadaan yang tidak normal (darurat), dimana dalam keadaan darurat maka berlaku norma hukum yang juga bersifat khusus yang perlu pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya, serta hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam keadaan darurat, perlu diatur dengan jelas agar tidak memberi kesempatan/ peluang timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan UUD NRI tahun 1945. Kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) di Indonesia sering menjadi kontroversi, baik dari segi pembentukannya maupun dari segi pelaksanaannya.¹⁶

¹³ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52008443> diakses pada 15 November 2020 pukul 16.50 WIT.

¹⁴ Rajab Achmadudin, "Urgensi Pelaksanaan Pilkada Di Tengah Pandemi COVID-19 Pada Tahun 2020 Sesuai Perppu NO. 2 Tahun 2020," *Jurnal Recht Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2020, 1-5.

¹⁵ C.S.T Kansil, *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2007), 30.

¹⁶ Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah Dan Tantangan," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 9-47.

2. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian ialah normatif yakni penelitian yang terfokuskan untuk memberikan penjelasan sistematis yang mengatur suatu kategori tertentu. Pendekatan masalah yang dipakai sebagai bahan kajian yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pengumpulan bahan hukum melalui bahan hukum primer kemudian dikaitkan dengan bahan hukum sekunder. Pengelolaan dan Analisa bahan hukum diuraikan secara kualitatif.

3. Hasil Dan Pembahasan

3.1 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem norma hukum di Indonesia. Istilah peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang sepenuhnya adalah ciptaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sebagaimana disebut dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Sebagai pengganti undang-undang mengandung arti, bahwa Perpu mempunyai tingkat dan kedudukan yang sama dengan undang-undang karena itu materi muatan (isi) Perpu harus sama dengan materi muatan undang-undang.¹⁷ Berikutnya dalam Pasal 22 ayat (2) dinyatakan, “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”, dan ayat (3) menentukan, “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Menurut bagir manan, Kriteria lain untuk membedakan antara undang-undang dan Perpu yaitu mengenai sifat tindakan pengaturan yang terdapat dalam kedua produk hukum ini, undang-undang merupakan produk tindakan pengaturan kenegaraan sedangkan perpu merupakan tindakan perpu pengaturan yang hanya bersifat pemerintahan. Disamping itu, keadaan bahaya menurut Pasal 12 bisa juga dikaitkan dengan pasal 11 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”. Keadaan perang ini bisa dikaitkan dengan timbulnya keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa.¹⁸

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu undang-undang atau dengan perkataan lain Perpu adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan undang-undang.¹⁹ Perpu merupakan salah satu jenis Peraturan Pemerintah (PP). Jika biasanya bentuk Peraturan Pemerintah itu adalah peraturan yang ditetapkan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, maka dalam kegentingan yang memaksa bentuk Peraturan Pemerintah itu dapat dipakai untuk menuangkan ketentuan-ketentuan yang

¹⁷ Kansil, *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Op. Cit. h. 31.

¹⁸ Christine S T Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 37.

¹⁹ Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 96.

semestinya dituangkan dalam bentuk undang-undang dan untuk menggantikan undang-undang.²⁰

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya *Perihal undang-undang* mengatakan: “Pada praktiknya, peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang lazim disebut sebagai Peraturan Pemerintah (tanpa kata “*sebagai*”) Pengganti Undang-Undang atau disingkat PERPPU atau biasa juga ditulis Perppu. Penamaan demikian ini sangat berbeda dari ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Kedua undang-undang dasar ini sama-sama menggunakan istilah undang-undang darurat untuk pengertian yang mirip atau serupa dengan Perppu”.²¹

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 4 memberikan definisi “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”. Perpu juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 1 angka 3 peraturan tersebut menyebutkan definisi yang sama sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.²²

Peraturan Pemerintah merupakan Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Apabila Perpu adalah Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan undang-undang, maka Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam kegentingan yang memaksa, untuk melaksanakan undang-undang. Maka dilekatkanlah istilah “pengganti undang-undang” dan memiliki kedudukan yang setara dengan undang-undang. Oleh karena itu pembentukannya pun dengan syarat-syarat tertentu yang hanya dikeluarkan pada keadaan darurat atau adanya ihwal kegentingan yang memaksa, dan wewenang pembentukannya diberikan kepada Presiden.²³ Walaupun bersifat sementara, namun Perpu melahirkan norma hukum baru. Norma tersebut lahir sejak Perpu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu. Namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang.²⁴

Perpu merupakan norma hukum yang berlaku dalam Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia. Dimana dalam keadaan darurat diperlukan adanya norma hukum tersendiri agar kekuasaan negara dapat berjalan semestinya, dalam buku *Hukum Tata Negara Darurat*

²⁰ Jimly Asshaddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 55.

²¹ Asshaddiqie, *Ibid.* h. 219.

²² Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, *Op. Cit.* h. 215.

²³ *Ibid*

²⁴ Achmad Edi Subiyanto, “Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,” *Jurnal Lex Jurnalica* 11, no. 1 (2014): 9–19.

di Indonesia, Prof. Mr. Herman Sihombing menyebutkan beberapa unsur yang harus ada dalam Hukum Tata Negara Darurat, sebagai berikut:²⁵

- a) Adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa;
- b) Upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada;
- c) Kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada Pemerintah Negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal;
- d) Wewenang luar biasa itu dan HTN Darurat itu adalah untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.

Menurut Jimly Asshiddiqie dalam buku Hukum Tata Negara Darurat, norma hukum dalam keadaan darurat itu sendiri dimaksudkan untuk:²⁶

- a) Mengatasi keadaan tidak normal itu;
- b) Bersifat sementara sampai keadaan darurat itu berakhir; dan
- c) Dituangkan atau tertuang dalam bentuk hukum yang tersendiri pula.

Menurut Penulis, Perpu merupakan Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Presiden dalam keadaan genting dan bahaya sebagai pengganti Undang-Undang, dan harus mendapat persetujuan dari DPR. Jika tidak disetujui maka Perpu tersebut harus dicabut.

3.2 Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Istilah “materi muatan” pertama kali diperkenalkan oleh A.Hamid S. Attamimi, yang menurut pengakuannya mulai diperkenalkan kepada masyarakat sejak tahun 1979 sebagaimana dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 3 Tahun 1979. Menurutnya, istilah materi muatan sebagai pengganti atau alih bahasa dari istilah Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan *Thorbecke het eigenaardig onderwerp der wet* yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan khas yang hanya semata-mata dimuat dalam undang-undang dan oleh karena itu menjadi materi muatan undang-undang.²⁷ Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pengertian mengenai materi muatan peraturan undang-undangan yaitu sebagai materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, karena perpu ini merupakan peraturan pemerintah yang menggantikan undang-undang, materi muatannya adalah sama dengan materi muatan dari undang-undang.²⁸ Juga dikemukakan oleh Bagir Manan yang menyatakan bahwa materi muatan perpu merupakan materi muatan undang-undang.

²⁵ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1996), h.1.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), h. 270.

²⁷ A Hamid S Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara” (Universitas Indonesia, 1990), h. 193-194.

²⁸ Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Op. Cit. h. 96.

Dalam keadaan biasa materi muatan tersebut harus diatur dengan undang-undang.²⁹ Tetapi lebih lanjut Bagir Manan menyebutkan bahwa materi muatan perpu semestinya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Jadi tidak boleh dikeluarkan Perpu yang bersifat ketatanegaraan dan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara, kekuasaan kehakiman, pelaksanaan kedaulatan rakyat, dan lain-lain di luar jangkauan penyelenggaraan administrasi negara.³⁰

Mengenai materi muatan Perpu, diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu bahwa "materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang". Hal ini dikarenakan kedudukan perpu dan UU sama secara hierarki, bedanya hanya Perpu dikeluarkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Materi muatan suatu undang-undang berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu berisi:

- 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.

Menurut Penulis, materi muatan Perpu adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang, yang di dalamnya mengandung materi muatan yang khas. Secara hierarki kedudukan Perpu dan UU adalah sama, yang membedakan yaitu Perpu dikeluarkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

3.3 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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 di Masa Pandemi Corona Virus Disease

Wabah *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang terjadi di seluruh negara di dunia saat ini semakin merajalela. Kasus *pneumonia unknown etiology* atau Covid-19 ini pertama kali terdeteksi di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina pada tanggal 31 Desember 2019. Sudah hampir setahun lamanya kasus *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) menjadi bencana nasional sejak bulan Maret 2020 lalu. Pandemi seperti ini juga telah mengakibatkan krisis tata kelola dan kebijakan penanganan pandemi di berbagai negara di dunia.³¹ Indonesia sebagai negara hukum dalam menghadapi wabah pandemi Covid-19 melakukan upaya pencegahan terhadap jenis penyakit menular tersebut wajib dibentuk dalam sebuah aturan atau regulasi.

²⁹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992), h. 50.

³⁰ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, 2000), h. 217.

³¹ Mas'udi and Winanti, "Dari Krisis Kesehatan Ke Krisis Tata Kelola." h. 315.

Banyak sektor dalam kehidupan manusia mengalami dampak karena adanya wabah Covid-19. Tidak hanya sektor kesehatan publik saja yang mengalami dampak yang signifikan, tetapi juga banyak sektor lain mulai dari pendidikan, ekonomi, budaya, sosial, politik, hingga pemerintahan. Pada tahun 2020 ini, Indonesia memang akan melaksanakan pesta demokrasi yaitu pemilihan kepala daerah / pilkada serentak. Namun dengan wabah yang terjadi saat ini dan dengan semakin meningkatnya jumlah kasus Covid-19 di Indonesia memang sangat berpengaruh kepada Sektor politik khususnya. Mengingat kasus Covid-19 yang semakin merajalela maka pemerintah mengeluarkan kebijakan terkait penundaan Pilkada serentak tahun 2020.³²

Indonesia memiliki agenda untuk menyelenggarakan Pemilihan Kepala Daerah di tanggal 23 September 2020. Namun, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga 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, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk menjadwalkan ulang pilkada menjadi tanggal 9 Desember 2020.³³ Keputusan tersebut tentunya menimbulkan perdebatan di masyarakat. Menyikapi penundaan beberapa tahapan Pilkada pada masa pandemi Covid-19 dapat menimbulkan berbagai dampak dalam penyelenggaraannya, baik yang sifatnya positif maupun negatif.

Terkait pelaksanaan pemilihan umum di beberapa negara, ada 55 negara menunda pemilu nasional ataupun lokal dan referendum nasional. Namun, ada 21 negara yang tidak menunda pemilu, 9 diantaranya telah terselenggara di tengah pandemi Covid-19. Korea Selatan menjadi salah satu negara yang berhasil menyelenggarakan pemilu pada 15 April 2020 (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020*). Di Indonesia, penjadwalan Pilkada serentak yang akan diselenggarakan di bulan Desember 2020 dinilai tak realistis. Karena faktanya, hingga menjelang bulan Desember 2020 ini jumlah kasus positif Covid-19 terus meningkat secara nasional. Banyak pihak khawatir, bila pilkada tetap dilangsungkan Desember 2020 justru akan menjadi klaster baru penyebaran Covid-19.³⁴

a. Analisis Kekurangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 dari sisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Juncto Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Tanggal 4 Mei 2020 Presiden telah menetapkan Perpu No. 2 Tahun 2020 yang sebagai dasar hukum penundaan pelaksanaan Pilkada yang seharusnya dilaksanakan di bulan September 2020 menurut UU Nomor 10 Tahun 2016. Pada prinsipnya Perpu No. 2 Tahun 2020 ini menuangkan hasil kesepakatan bersama antara Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dengan Menteri Dalam Negeri, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI), Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik

³² Ristyawati, "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia". *Op. Cit*

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*

Indonesia (Bawaslu RI), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia (DKPP RI) pada tanggal 14 April 2020.³⁵

Perpu No. 2 Tahun 2020 sebagai perubahan ketiga dari Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 ternyata hanya berjumlah 3 pasal perubahan yakni Pasal 120, 122A, dan Pasal 201A. Perpu No. 2 Tahun 2020 ini betul-betul fokus terhadap penundaan Pilkada akibat adanya pandemi global yakni wabah *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Kekurangan Perpu No. 2 Tahun 2020 dari sudut pembentukan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang) jo. UU No. 15 Tahun 2019 (UU Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011)³⁶ :

- 1) Pertama, Pasal 201A ayat (1) dan ayat (2) dalam Perpu No. 2 Tahun 2020 telah memberikan pemaknaan ganda dan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Penulis hal ini tidak sejalan dengan Pasal 5 huruf f UU No. 12 tahun 2011 yang menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan yang baik seyogyanya memiliki kejelasan rumusan.
- 2) Kedua, Perpu No. 2 Tahun 2020 seharusnya juga dapat menjadi jembatan bagi perubahan arah politik pembentukan undang-undang kepiluan. Hadirnya Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, telah memberikan dampak baru yakni memberikan alternatif keserentakan Pemilu yang termasuk didalamnya menggabungkan Pilkada kedalam keserentakan Pemilu.
- 3) Ketiga, seharusnya ketika membentuk Perpu No. 2 Tahun 2020 ini, Pemerintah juga memahami bahwa sudah terlalu banyak perubahan yang muncul untuk UU No. 1 Tahun 2015. Maka jika mau taat dengan Lampiran II angka 237 UU No. 12 Tahun 2011 sepatutnya Pemerintah memahami bahwa jika perubahan peraturan perundang-undangan mengakibatkan sistematika yang berubah, materi yang berubah lebih dari 50%, atau esensinya berubah maka lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam bentuk yang baru.³⁷

Berdasarkan kutipan analisis diatas, Sepatutnya menurut Penulis, pada pembentuk undang-undang selalu mentaati UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 dalam segala pembentukan undang-undang. Hal ini mengingat UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 merupakan amanat langsung dari konstitusi yakni dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Adapun Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 tersebut secara tegas menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang".

b. Dampak Positif dan Dampak Negatif Tetap diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020 di Tengah Pandemi *Corona Virus Disease-19*

Pemilihan Umum merupakan konsekuensi logis dari negara demokrasi, dan demokrasi adalah cara aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis. Demokratis berarti kedaulatan berada di tangan rakyat

³⁵ Achmadudin, "Urgensi Pelaksanaan Pilkada Di Tengah Pandemi COVID-19 Pada Tahun 2020 Sesuai Perppu NO. 2 Tahun 2020". *Op. Cit.*"

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*

dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Demokrasi, negara hukum, dan negara kesejahteraan menjadi dasar filosofis dari penyelenggaraan pemilu. Menurut Jimly Asshiddiqie, pemilu selain sebagai perwujudan demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM), juga bertujuan untuk mengisi dan melaksanakan suksesi kepemimpinan secara tertib.³⁸ Dalam melaksanakan pemilihan umum yang demokratis, dapat dijalankan secara langsung maupun tidak langsung.³⁹

Pandemi Covid-19 yang terjadi saat ini, dengan tetap diselenggarakannya Pilkada serentak tahun 2020 yang awalnya dilaksanakan pada tanggal 23 September 2020 dan ditunda menjadi bulan Desember 2020 memang sudah seharusnya negara mampu merespon keadaan yang dimanifestasikan dalam wujud peraturan perundangan-undangan sebagai jaminan konstitusionalitas penundaan Pilkada 2020. Peraturan tersebut harus mampu bertindak guna melindungi rakyat dan menjamin kesejahteraan sesuai dengan tujuan negara yang tercantum pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020 di tengah pandemi Covid-19 tetap terselenggara dengan aturan yang berlaku, tentunya memiliki dampak positif dan juga dampak negatif. Dampak positifnya antara lain⁴⁰:

- 1) Amanat Regulasi yang berlaku tetap terlaksana
Dengan diselenggarakannya Pilkada Serentak tahun 2020 berarti pula merupakan pelaksanaan amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 ayat 6 dapat terlaksana yang mana berbunyi "Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020 ". Namun memang karena pandemi covid-19 ini pilkada serentak ditunda dengan dikeluarkannya Perpu Nomor 2 Tahun 2020, yang mana terdapat pada Pasal 201A ayat (2) yaitu "Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020", yang mana penundaan pilkada serentak ini tetap dilaksanakan di tahun yang sama yaitu bulan Desember 2020.
- 2) Hak Konstitusional Peserta Pilkada dan Masyarakat tetap terpenuhi
Implementasi dari kedaulatan rakyat salah satunya ialah dengan diselenggarakannya pemilihan umum. Mengingat tahun 2020 ini Indonesia akan menyelenggarakan pilkada serentak, maka pilkada serentak ini harus tetap dilaksanakan walaupun berada ditengah-tengah wabah pandemi Covid-19 namun tentunya juga tetap menerapkan protokol Kesehatan. Pilkada serentak ini merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat principal, maka dari itu dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sudah seharusnya pemerintah menjamin terlaksananya pilkada serentak tahun 2020 apalagi sudah seharusnya pula Pemerintah menjamin agar pelaksanaan pilkada serentak jangan sampai tertunda lebih lama lagi.

³⁸ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Op. Cit.* h. 17.

³⁹ Melfa, "Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilu." *Op. Cit.*

⁴⁰ Ristyawati, "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia." *Op. Cit.*

- 3) Mengurangi praktik kepemimpinan pemerintah daerah yang terlalu banyak dipimpin oleh pejabat sementara
Kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat sementara atau pelaksana tugas (Plt) sangat terbatas. Hal tersebut tidak memungkinkan mereka dapat mengambil kebijakan yang strategis. Artinya para pejabat sementara tidak dapat mempunyai wewenang untuk membuat aturan yang mana sangat penting sekali diberlakukannya aturan yang dapat menyelesaikan persoalan di masa pandemi Covid-19 ini dan juga dianggap kurang efektif karena kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat sementara sangat terbatas, sehingga akan memperlambat kinerja.⁴¹
- 4) Mencegah Pembengkakan Anggaran
Dampak lain yang perlu dipikirkan lagi jika pelaksanaan pilkada tahun 2020 ini ditunda adalah pembengkakan biaya. Pembengkakan biaya yang dimaksud yaitu baik dari pemerintah maupun dari pasangan-pasangan calon kepala daerah yang mana sudah banyak mengeluarkan biaya operasional dalam melakukan sosialisasi dan persiapan lainnya guna keperluan pilkada. Anggaran yang telah dicairkan pada tahun 2020 akan terbuang sia-sia karena lewat tahun anggaran.⁴²

Dampak positif tersebut akan terwujud apabila penyelenggaraan pilkada serentak 2020 ini dilakukan dengan tetap menerapkan protokol Kesehatan secara ketat dan baik. Selain dampak positif, dengan diselenggarakannya pilkada juga membuat kekhawatiran sehingga ada potensi menimbulkan dampak negatif, antara lain :

- 1) Risiko Penularan Covid-19 Semakin Tinggi
Dengan tetap diselenggarakannya Pilkada ini memang tidak dapat dipungkiri sangat berpotensi memunculkan kerumunan-kerumunan massa yang mana potensi penularan sangat tinggi. Pilkada di masa pandemi punya resiko besar. Seperti tecermin pada hari pertama pendaftaran pasangan calon pada tanggal 4 September lalu, banyak pasangan calon di berbagai daerah memancing kerumunan dengan melakukan konvoi yang kebanyakan tidak memperhatikan protokol Kesehatan Covid19.
- 2) Berpotensi adanya praktik kecurangan yang semakin rawan
Dengan tetap diselenggarakannya pilkada tahun 2020 tentunya akan membuat kekhawatiran terhadap potensi terjadinya praktik kecurangan. Sebagai contoh adanya potensi politik uang yang semakin marak di tengah kondisi pandemi. Perekonomian yang melemah berdampak banyak warga yang mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Hal tersebut ditakutkan para pemilih memilih calon kepala daerah tanpa mempertimbangkan kualitas yang baik hanya karena diiming-imingi uang saja yang bahkan jumlahnya pun tidak seberapa.
- 3) Penolakan Pilkada Berpotensi Meningkatkan Angka Golput
Keputusan pemerintah terkait penyelenggaraan Pilkada mendapatkan protes oleh beberapa masyarakat. Dikhawatirkan dengan tetap dilaksanakannya Pilkada serentak tahun 2020 ini diprediksi akan berpotensi memunculkan masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya dengan bijak atau biasa disebut dengan

⁴¹ *Ibid*, hal. 89.

⁴² *Ibid*

istilah Golput (Golongan Putih) karena alasan kesehatan dan keselamatan warga.⁴³

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, menurut penulis Penerbitan Perpu No. 2 Tahun 2020 belum tepat. Penerbitan Perpu Nomor 2 Tahun 2020 dimaksudkan agar penundaan Pilkada tahun 2020 memiliki dasar hukum yang mengikat dan sesuai dengan kondisi negara yang sedang memberlakukan kedaruratan kesehatan masyarakat dan kebijakan PSBB akibat pandemi Covid-19, akan tetapi sudah terlalu banyak perubahan yang muncul untuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ini.

4. Kesimpulan

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 belum tepat. Penerbitan Perpu Nomor 2 Tahun 2020 dimaksudkan agar penundaan Pilkada tahun 2020 memiliki dasar hukum yang mengikat dan sesuai dengan kondisi negara yang sedang memberlakukan kedaruratan kesehatan masyarakat dan kebijakan PSBB akibat pandemi Covid-19, akan tetapi sudah terlalu banyak perubahan yang muncul untuk Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 ini. Berdasarkan Lampiran II angka 237 UU No. 12 Tahun 2011 sepatutnya Pemerintah memahami bahwa jika perubahan peraturan perundang-undangan mengakibatkan sistematisa yang berubah, materi yang berubah lebih dari 50%, atau esensinya berubah maka lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam bentuk yang baru.

Daftar Referensi

- Abdullah, Muhammad Zein. "Strategi Komunikasi Politik Dan Penerapannya Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia Menuju Pemilu Yang Berkualitas." *Jurnal Observasi* 6, no. 1 (2008).
- Achmadudin, Rajab. "Urgensi Pelaksanaan Pilkada Di Tengah Pandemi COVID-19 Pada Tahun 2020 Sesuai Perppu NO. 2 Tahun 2020." *Jurnal Recht Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 2020, 1-5.
- Ansori. "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah Dalam Menyelenggarakan Pilkada." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2017): 554-72.
- Asshaddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- — —. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Attamimi, A Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara." Universitas Indonesia, 1990.
- Bachtiar, Farahdiba Rahma. "Pemilu Indonesia: Kiblat Negara Demokrasi Dari Berbagai Representasi." *Jurnal Politik Profetik* 2, no. 1 (2014): 1-17.
- Budhiati, Ida. "Quo Vadis Demokrasi Prosedural Dan Pemilu: Sebuah Refleksi Teoritis."

⁴³*Ibid*, h. 90.

- Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 2 (2013): 268–73.
- Hidayat, Arief. “Bernegara Itu Tidak Mudah (Dalam Perspektif Politik Dan Hukum).” Universitas Diponegoro, 2010.
- Hsb, Ali Marwan. “Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-IX/2013.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 8 (2016): 227–34.
- Kansil, C.S.T. *Memahami Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2007.
- Kansil, Christine S T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- — —. *Teori Dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, 2000.
- Mas’udi, W, and P S Winanti. “Dari Krisis Kesehatan Ke Krisis Tata Kelola.” In *Tata Kelola Penanganan COVID-19 Di Indonesia Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020.
- Melfa, Wendy. “Penataan Hukum Menuju Hukum Ideal Dalam Pengaturan Pemilukada.” *Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 2 (2013): 211–17.
- Nugraha, Harry Setya. “Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Lex Renaissance* 3, no. 1 (2018): 61–85.
- Ristyawati, Aprista. “Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia.” *Jurnal Crepido* 2, no. 2 (2020): 85–96.
- Siahaan, Maruarar. “Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan Negara Kita: Masalah Dan Tantangan.” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 9–47.
- Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat Di Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Subiyanto, Achmad Edi. “Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.” *Jurnal Lex Jurnalica* 11, no. 1 (2014): 9–19.