



**PENERAPAN UNSUR HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2
TAHUN 2020 TENTANG PERUBAHAN KETIGA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG
PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALI KOTA MENJADI UNDANG-
UNDANG**

SKRIPSI

**DISUSUN OLEH:
KRIS NINAWATI HANAPI
101170009**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA
JAKARTA
2021**

Pernyataan Keaslian Skripsi

Pernyataan Penyusunan Skripsi

Saya, Kris Ninawati Hanapi

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

Penerapan Unsur Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang

Bahasa Inggris: *Application of Elements of The Urgency That Forces in Government Regulations In lieu of Law Number 2 of 2020 concerning the Third Amendment to Law Number 1 of 2015 concerning Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors to Become Laws*

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 20 Agustus 2021



Kris Ninawati Hanapi

101170009

Pengesahan Pembimbing

**Penerapan Unsur Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Peraturan Pemerintah
Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-
Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti
Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali
Kota Menjadi Undang-Undang**

Kris Ninawati Hanapi

101170009

Jakarta, 20 Agustus 2021

Mengetahui,

Pembimbing I,

Pembimbing II,



Erni Setyowati, S.H., M.H.



M. Nur Sholikin, S.H.

Persetujuan Panitia Sidang Tugas Akhir

**Penerapan Unsur Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Peraturan Pemerintah
Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-
Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti
Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali
Kota Menjadi Undang-Undang**

Kris Ninawati Hanapi

101170009

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera



Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D

Pernyataan Kesiapan Sidang Skripsi

Nama : Kris Ninawati Hanapi
Nomor Induk Mahasiswa : 101170009
Bidang Studi : Konstitusi dan Legisprudensi
Nomor Telepon : +62 851-4401-3816
Email : Kris.ninawati@jentera.ac.id
Judul Skripsi : Penerapan Unsur Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang

Kelengkapan Sidang Akhir Skripsi

- ✓ Surat Bebas Perpustakaan
- ✓ Surat Bebas Keuangan
- ✓ Photocopy rancangan skripsi sebanyak 1 (satu) eksemplar
- ✓ Transkrip Nilai
- ✓ Lembar Bimbingan Skripsi

Jakarta, 20 Agustus 2021

Yang Menyatakan,

Mengetahui,

Mahasiswa

Pembimbing I

Pembimbing II

Ketua Bidang Studi



Kris Ninawati
Hanapi

Erni Setyowati, S.H.,
M.H.

M. Nur Sholikin, S.H.

Fajri Nursyamsi, S.H.,
M.H.

Formulir Persetujuan Publikasi Skripsi

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Kris Ninawati Hanapi
Nomor Induk Mahasiswa : 101170009
Bidang Studi : Konstitusi dan Legisprudensi
Nomor Telepon : +62 851-4401-3816
Email : Kris.ninawati@jentera.ac.id

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa skripsi, dengan judul, **“Penerapan Unsur Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang”**

dan menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan/mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 20 Agustus 2021

Yang Menyatakan,

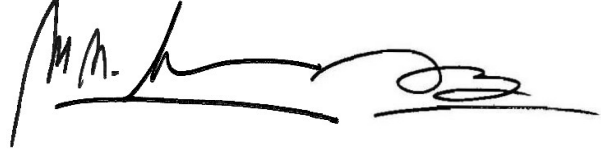
Mengetahui,

Mahasiswa

Pembimbing I

Pembimbing II

Ketua Bidang Studi



Kris Ninawati
Hanapi

Erni Setyowati, S.H.,
M.H.

M. Nur Sholikin, S.H.

Fajri Nursyamsi, S.H.,
M.H.

Abstrak

Pandemi Covid-19 yang pertama kali muncul di Kota Wuhan pada Desember 2019, tidak hanya berdampak pada sektor kesehatan saja melainkan juga berdampak pada berbagai aspek kehidupan masyarakat. Mulai dari pendidikan, ekonomi, politik, sosial, budaya, hingga hukum. Hingga 2020, pandemi Covid-19 masih terus mengalami peningkatan. Bersamaan dengan hal tersebut, Indonesia juga dihadapkan dengan agenda ketatanegaraan yaitu Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2020. Akan tetapi, kerangka hukum dalam pelaksanaan Pilkada tidak mencakup pelaksanaan pilkada pada masa pandemi. Sehingga, presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagai payung hukum penundaan pelaksanaan Pilkada 2020. Berdasarkan latar belakang tersebut, terdapat dua pertanyaan penelitian yaitu *Pertama*, Bagaimana sejarah dan perkembangan konsep hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukan perppu di Indonesia. *Kedua*, Bagaimana hal ihwal kegentingan yang memaksa berdasarkan situasi pandemi Covid-19 terpenuhi dalam Perppu No. 2 Tahun 2020. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji konsep hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukan perppu di Indonesia serta menelusuri pertimbangan faktor kekosongan hukum dan kekosongan jabatan kepala daerah. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode pengumpulan bahan dilakukan dengan cara studi literatur dan wawancara. Berdasarkan hasil penelitian, dapat dilihat bahwa tafsir hal ihwal kegentingan yang memaksa sangat tergantung dari subjektivitas presiden dan masukan-masukan yang diterima oleh presiden. Sehingga, dalam penerbitan Perppu No.2 Tahun 2020 hal ihwal kegentingan yang memaksa dapat dimaknai sebagai tidak adanya ketentuan yang mengatur penundaan pelaksanaan pilkada secara nasional yang apabila ditunda akan berdampak pada terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah dan rencana pelaksanaan pemilu dan pilkada serentak pada 2024.

Kata kunci: Pilkada 2020, Pandemi Covid-19, Kekosongan Hukum, Kekosongan Jabatan

Abstract

The Covid-19 pandemic which first appeared in Wuhan City In December 2019, not only had an impact on the health sector but also had an impact on various aspects of people's lives. Starting from education, economics, politics, society, culture, to law. Until 2020, the Covid-19 pandemic is still increasing. Simultaneously with this, Indonesia is also faced with a constitutional agenda, namely the 2020 Simultaneous Regional Head Election (Pilkada). Thus, the president issued Government Regulation In Lieu Of Law No. 2 of concerning the Third Amendment to Law Number 1 of 2015 concerning Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2014 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors to Become Laws (Perppu No.2 of 2020) as a legal basis for delaying the implementation of the 2020 Pilkada. Based on this background, there are two questions. First, what is the history and development of the concept of compelling urgency in the formation of perppu in Indonesia Second, how are matters of compelling urgency based on the Covid-19 situation fulfilled in Perppu No. 2 of 2020. The purpose of this research is to examine the concept of "concerning urgency" in the formation of perppu in Indonesia, as well as the consideration of legal considerations and the position of regional heads. The type of research used is normative legal research. The method of collecting materials is done using literature studies and interviews. Based on the results of the study, it can be seen that the interpretation of "the matter of compelling urgency" is highly dependent on the subjectivity of the president and the inputs received by the president. So, in the issuance of Perppu No. 2 of 2020, "the matter of compelling urgency" can be interpreted as the absence of provisions that have been postponed for the implementation of the postponed national elections, which will have an impact on the implementation of the position and implementation plans and the simultaneous regional elections in 2024.

Keywords: Pilkada 2020, Covid-19 Pandemic, Legal Emptiness, Emptiness of Position

Kata Pengantar

Dengan Nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, Allah SWT, atas limpahan rahmat dan pertolonganNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Penerapan Unsur Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang”** dengan baik. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya. Semoga kita semua mendapatkan syafaatnya kelak di hari akhir.

Dalam proses penulisan ini, penulis menyadari bahwa skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik berkat bimbingan, petunjuk, dukungan serta doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada pihak-pihak yang terlibat dalam penulisan ini baik secara langsung maupun tidak langsung:

1. Erni Setyowati, S.H., M.H. dan M. Nur Solikhin, S.H selaku dosen pembimbing I dan II. Terima kasih atas waktu, bimbingan, arahan, kebaikan serta ilmu yang diberikan mulai dari saat penulis menempuh perkuliahan di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera hingga akhir masa studi penulis.
2. Keluarga Besar Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Mulai dari Dosen, Staf, hingga Mahasiswa. Terima kasih atas kolaborasi, diskusi, ilmu dan pengalaman yang diberikan selama penulis berkuliah di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.
3. Bapak Hans Tabalujan. Terima kasih banyak atas kesempatan, kepercayaan dan kebaikan yang telah diberikan. Semoga bapak selalu diberikan kesehatan, selalu berada dalam lindungan dan keberkahanNya.
4. Keluarga penulis, sumber kekuatan dan semangat. Mama: Asni Olii, Alm. Papa: Sahran Hanapi, Om Uping dan Adik terkasih: Isti Irmawati Hanapi yang selalu mendoakan dan mendukung segala cita-cita dan harapan penulis. Kakek dan Almarhumah Nenek yang selalu percaya dan mendukung penulis dalam menempuh segala hal, bahkan yang terasa sulit. Terima kasih banyak atas segala didikan dan kasih sayang untuk penulis.

5. Teguh Wiranto Talibo. Terima kasih atas kesabaran, dukungan, dan motivasi yang diberikan. Terima kasih karena selalu menjadi yang selalu bisa menenangkan serta selalu menjadi terbaik untuk berdiskusi.
6. Arianto Achmad, selaku guru yang selalu mengajarkan kebaikan. Terima kasih atas ilmu dan doa yang tak henti-hentinya untuk penulis.
7. Teman-teman seperjuangan, Angkatan 3 Jentera. Adhar, Anca, Adit, Bang Hamid, Bang Ali, Desti, Ferny, Fani, Fikri, Yogi, Made, Nanda, Octa, Pijo, dan Rizki. Terima kasih sudah saling mengingatkan serta menguatkan. Seperti kata kalian, kita “Penuh Drama dan Sengketa, Namun Tidak Pernah Sedikitpun Kehilangan Cinta”. Semoga bisa terus seperti itu. Terima kasih atas kolaborasi dan kerjasamanya selama perkuliahan hingga akhir. Terkhusus untuk:
 - a. Konstitusi’ 17. Terima kasih atas suka duka, canda tawa dan pengalaman luar biasa yang kita lewati bersama-sama selama empat tahun. Bangga dan bersyukur bisa belajar dan berkembang bersama kalian.
 - b. Ferny Prayitno dan Destiana Rahmasari. Terima kasih karena tak henti-hentinya menguatkan, meyakinkan dan mendengarkan segala keluh kesah penulis.
 - c. Nur Muhammad Fikri. Teman pertama yang dikenal saat kuliah di Jentera. Terima kasih karena selalu peduli, baik dan selalu berbagi ilmu sejak pertama kuliah hingga saat penulisan skripsi ini. Terima kasih atas segala *support* dan kebaikannya.
 - d. Octania Wynn dan Alviani Sabillah. Octa, terima kasih karena selalu berbagi tawa bahkan dalam situasi yang sulit selama empat tahun ini. Fani, terima kasih karena telah menjadi teman yang selalu berbagi semangat, motivasi dan masukan-masukan yang positif selama penulis berkuliah di Jentera.
8. PT PLF.ID. Ismaya, Kak Dayat, Polin, Riski dan Yogi. Terima kasih atas *support* nya selama ini. Semoga kita semua bisa menjadi lebih baik kedepannya.
9. Venna Sarunan dan Siti Suhaemi. Terima kasih atas semangat dan dukungan yang tak henti-hentinya untuk penulis. Terima kasih atas bantuan dan perhatian yang diberikan selama penulis membutuhkan dukungan. Terima kasih banyak.

Jakarta, 20 Agustus 2021

Penulis

Daftar Isi

Pernyataan Keaslian Skripsi	i
Persetujuan Panitia Sidang Tugas Akhir.....	iii
Pernyataan Kesiapan Sidang Skripsi	iv
Formulir Persetujuan Publikasi Skripsi	v
Abstrak.....	vii
Abstract.....	viii
Kata Pengantar	ix
Daftar Isi	xi
Daftar Lampiran.....	xiii
Daftar Singkatan	xiv
Daftar Tabel	xvi
BAB 1	1
PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pertanyaan Penelitian	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Kerangka Konsep	7
1.4.1 Kegentingan yang Memaksa.....	7
1.4.2 Pemilihan Kepala Daerah	9
1.5 Metodologi Penelitian	11
1.6 Sistematika Penulisan.....	12
BAB 2	14
SEJARAH DAN PERKEMBANGAN KONSEP HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PEMBENTUKAN PERPPU DI INDONESIA	14
2.1 Keadaan Bahaya.....	16
2.2 Hal Ihwal Kegentingan yang Memaksa	17
2.3 Praktik Pembentukan Perppu di Indonesia	20
2.3.1 Tafsir Kegentingan yang Memaksa oleh Presiden dari Masa ke Masa	20
2.3.2 Pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi.....	23
BAB 3	28

HAL IHWAL KEGENTINGAN YANG MEMAKSA DALAM PERPPU NO.2 TAHUN 2020	28
3.1 Pertimbangan Faktor Kekosongan Hukum sebagai Dasar dalam Penerbitan Perppu No.2 Tahun 2020.....	28
3.2 Keterkaitan antara Persoalan Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah dengan Pengaturannya dalam Peraturan terkait Pilkada.....	34
BAB 4	42
PENUTUP.....	42
4.1 Kesimpulan.....	42
Daftar Pustaka	44
Lampiran	51

Daftar Lampiran

Daftar Pertanyaan kepada Fritz Edward Siregar, S.H., LL.M., Ph.D. Anggota Bawaslu RI

Daftar Pertanyaan kepada Bivitri Susanti, S.H., LL.M. Pengajar Sekolah Tinggi Hukum
Indonesia Jentera

Daftar Singkatan

Badan Legislasi	: Baleg
Badan Nasional Penanggulangan Bencana	: BNPB
Badan Pengawas Pemilihan Umum	: Bawaslu
Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia	: BPUPKI
Constitutional Decree Authority	: CDA
CoronaVirus Disease 2019	: Covid-19
Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum	: DKPP
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	: DPRD
Dewan Perwakilan Rakyat	: DPR
Hukum Tata Negara	: HTN
Komisi Pemilihan Umum	: KPU
Mahkamah Konstitusi	: MK
Pembatasan Sosial Berskala Besar	: PSBB
Pemilihan Kepala Daerah	: Pilkada
Pemilihan Umum	: Pemilu
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	: Perppu
Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi	: Perludem
Perserikatan Bangsa-Bangsa	: PBB
Paguyuban Warga Solo Peduli Pemilu	: PWSPP
Republik Indonesia Serikat	: RIS

Susilo Bambang Yudhoyono	: SBY
Undang-Undang Dasar	: UUD
Undang-Undang Dasar Sementara	: UUDS
Undang-Undang	: UU

Daftar Tabel

Tabel 1	Jumlah Perppu yang dikeluarkan oleh setiap presiden
Tabel 2	Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah dari Masa Ke Masa

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak 2019, jumlah kasus Virus Corona atau *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) terus mengalami peningkatan. Di Indonesia, kasus pertama ditemukan pada awal Maret 2020.¹ Covid-19 yang pertama kali muncul di Kota Wuhan pada Desember 2019 ini telah mempengaruhi hampir segala aspek kehidupan masyarakat. Adanya pandemi Covid-19 tidak hanya berdampak pada sektor kesehatan saja, tetapi juga berdampak pada sektor lain seperti pendidikan, ekonomi, politik, sosial, budaya, dan hukum.

Sepanjang 2020, berbagai kebijakan dan regulasi pun telah dikeluarkan oleh pemerintah untuk merespons pandemi Covid-19. Mulai dari Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, dan lain sebagainya.

Salah satu kebijakan yang paling menyita perhatian publik adalah kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). PSBB merupakan bagian dari respons terhadap kedaruratan kesehatan masyarakat yang bertujuan untuk mencegah meluasnya penyebaran penyakit yang sedang terjadi di wilayah tertentu.² Ketentuan mengenai PSBB lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.³ Namun, kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait hal tersebut dianggap tidak sinkron.⁴ Kebijakan lain yang tak kalah menyita perhatian publik adalah lahirnya Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi

¹ Yantina Debora, "Riwayat Kasus Corona di Indonesia, dari Maret hingga September 2020", *Tirto.id*, diakses pada 4 Februari 2021, <https://tirto.id/riwayat-kasus-corona-di-indonesia-dari-maret-hingga-september-2020-f4d6>

² Pasal 50 UU No.6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

³ *Id.*, Pasal 60

⁴ Imam Hamdi, "PSBB DKI Fase 3, Kebijakan Pusat dan Daerah Diminta Lebih Sinkron", *tempo.co*, diakses pada 25 Februari 2021, <https://metro.tempo.co/read/1344700/psbb-dki-fase-3-kebijakan-pusat-dan-daerah-diminta-lebih-sinkron>

Undang-Undang yang membawa agenda besar yaitu penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 2020. Penyelenggaraan Pilkada di tengah pandemi Covid-19 tentu saja menuai pro dan kontra di masyarakat mengingat pada saat yang sama sedang berlaku kebijakan PSBB karena jumlah kasus positif Covid-19 yang masih terus mengalami peningkatan.

Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian dan Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Ahmad Dolly Kurnia Tanjung menyampaikan bahwa di samping penanganan pandemi Covid-19, proses demokrasi harus terus berjalan dengan segala konsekuensi dan pandemi Covid-19 tidak boleh dihadapi secara pesimis.⁵ Dari pendapat itu dapat disimpulkan bahwa pilkada ini merupakan suatu hal yang penting karena berkaitan dengan demokrasi sehingga harus dilaksanakan walaupun di tengah situasi pandemi Covid-19 yang terus-menerus menelan korban tiap harinya.

Ada juga pendapat lain yang berkembang yaitu dari Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menilai, seharusnya Pilkada 2020 ditunda karena pandemi Covid-19. Penundaan tersebut dinilai bukanlah bentuk kegagalan berdemokrasi. Direktur Eksekutif Perludem, Khoirunnisa Agustyati menyampaikan bahwa sejak awal pandemi Covid-19, masyarakat sipil sudah mengusulkan agar Pilkada 2020 ditunda. Usul penundaan tersebut adalah supaya penyelenggaraan pemilu memiliki waktu yang lebih panjang dalam persiapan pelaksanaannya.⁶

Lebih lanjut, Lembaga Kemasyarakatan Paguyuban Warga Solo Peduli Pemilu (PWSPP) pun sempat melakukan pengujian Perppu No.2 Tahun 2020 ini, namun langsung dicabut karena perppu tersebut sudah disahkan oleh DPR melalui Undang-Undang (UU) No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Menurut PWSPP, tidak ada kepentingan yang memaksa untuk dilaksanakannya pilkada serentak pada

⁵ Aryo Wasisto dan Prayudi, "Antisipasi Implikasi Demokratis Pilkada Serentak Tahun 2020", *Dpr.go.id* diakses pada 6 Februari 2021, https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XII-12-II-P3DI-Juni-2020-2063.pdf, hlm.25

⁶ Perludem.org, "Perludem: Menunda Pilkada bukan kegagalan berdemokrasi", *Perludem.org*, diakses pada 4 Februari 2021, <http://perludem.org/2020/09/20/perludem-menunda-pilkada-bukan-kegagalan-berdemokrasi/>

Desember 2020.⁷ Tak hanya masyarakat, lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga menolak pelaksanaan pilkada pada masa pandemi. Jika dilihat, kebijakan pemerintah akan adanya Pilkada tentu saja tidak konsisten karena adanya larangan Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah untuk menerapkan PSBB akan tetapi justru diperlonggar dengan mengatasnamakan penggunaan protokol kesehatan dan “*new normal*”.⁸

Pada 14 April 2020, Pemerintah, Komisi II DPR, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyepakati untuk penundaan pilkada yang akan dilaksanakan pada 9 Desember 2020. Terdapat tiga pilihan tanggal pelaksanaan yang ditawarkan oleh KPU yaitu 9 Desember 2020, 17 Maret 2021, dan 29 September 2021.⁹ Kemudian, pada 4 Mei 2020, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2020. Dalam Pasal 201A dijelaskan bahwa pemungutan suara serentak ditunda karena terjadi bencana non alam dan akan dilaksanakan pada Desember 2020, walaupun masih terdapat kemungkinan adanya penundaan kembali apabila bencana non alam belum berakhir.¹⁰

Hingga pada 21 September 2020, Komisi II DPR, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), KPU, dan Bawaslu menyepakati kembali bahwa pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 seharusnya dilaksanakan pada 23 September akan dilaksanakan pada 9 Desember 2020.¹¹ Menurut Juru Bicara presiden Fadjoel Rachman, pelaksanaan Pilkada 2020 tidak ditunda demi menjaga hak konstitusi rakyat yaitu hak memilih dan dipilih.¹²

Keoptimisan penyelenggaraan pilkada di tengah pandemi ini dilakukan karena refleksi dari aturan-aturan dan kondisi negara yang telah melaksanakan pemilu di tengah pandemi

⁷ Utami, “Permohonan Dicabut Karena Perppu Pilkada Menjadi UU”, *Mahkamah Konstitusi.id*, diakses pada 13 Februari 2020, <https://www.MahkamahKonstitusi.id/index.php?page=web.Berita&id=16449>

⁸ PSHK, “Minim Partisipasi Rentan Represi”, *PSHK.or.id*, diakses pada 16 Februari 2020, <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/minim-partisipasi-rentan-represi/>

⁹ Muhammad Ahsaan Ridhoi, “Belajar dari Sukses Korsel Gelar Pemilu Saat Corona Untuk Pilkada 2020”, *Katadata.co.id*, diakses pada 7 Februari 2021, <https://katadata.co.id/muhammadriddhoi/berita/5ea67f719300d/belajar-dari-sukses-korsel-gelar-pemilu-saat-corona-untuk-pilkada-2020>

¹⁰ Radian Syam, “PERPU 2/2020 di Tengah Pandemi Covid-19”, *Hukumonline.com*, diakses pada 4 Februari 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ec352fc13cd1/PERPU-2-2020-di-tengah-pandemi-Covid-19-oleh--radian-syam/>

¹¹ Perludem.org “Bandingkan dengan Negara Lain, Perludem: Kita Berpilkada Saat Angka Covid-19 Meroket”, *Perludem.org*, diakses pada 7 Februari 2021, <http://perludem.org/2020/10/02/bandingkan-dengan-negara-lain-perludem-kita-berpilkada-saat-angka-covid-19-meroket/>

¹² Retia Kartika Dewi, “Pro dan Kontra Menanggapi Pilkada di Tengah Pandemi”, *Kompas.com*, diakses pada 14 Februari 2021, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/09/24/061500865/pro-dan-kontra-menanggapi-pilkada-di-tengah-pandemi-corona-?page=all>

Covid-19.¹³ Setidaknya terdapat 5 negara yang sukses menyelenggarakan pemilihan umum saat pandemi yaitu Singapura, Jerman, Prancis, Mongolia, dan Korea Selatan.¹⁴

Seperti yang telah diketahui bahwa Perppu No. 2 Tahun 2020 pada intinya mengatur tentang penundaan penyelenggaraan pilkada yang mana perppu tersebut dikeluarkan karena dianggap ada hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam hal ini adalah pandemi Covid-19 serta belum ada pengaturan mengenai pelaksanaan pilkada saat pandemi. Persoalan pro kontra terkait unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa bukanlah hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena perppu adalah salah satu produk perundang-undangan yang sering menjadi kontroversi karena faktor hal ihwal kegentingan yang memaksa yang penafsirannya sangat bergantung pada subjektivitas presiden.

Kewenangan presiden dalam pembentukan perppu berdasarkan hal ihwal kegentingan yang memaksa telah diatur dalam Pasal 22 ayat 1 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan Pasal 1 Angka 4 UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi *“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.* Adapun penentuan hal ihwal kegentingan yang memaksa sangat tergantung pada subjektivitas presiden.

Walaupun Perppu No.2 Tahun 2020 dikeluarkan untuk menunda pelaksanaan pilkada, akan tetapi keberadaan perppu tersebut tidak menjawab permasalahan yang ada. Pasalnya, dalam perppu tersebut hanya mengatur persoalan waktu penundaan pelaksanaan Pilkada 2020 yaitu antara Desember 2020 atau hingga pandemi berakhir. Adapun tahapan pilkada masih dijalankan dengan ketentuan UU Pilkada yang ada. Sehingga, keberadaan Perppu No. 2 Tahun 2020 ini, di satu sisi digunakan untuk memberikan kepastian hukum terkait dengan adanya kekosongan hukum mengenai pelaksanaan pilkada pada masa pandemi akan tetapi di sisi lain juga menjadi perintah untuk melaksanakan Pilkada sesuai dengan waktu yang sudah ditetapkan dalam Perppu No.2 Tahun 2020 yaitu pada Desember 2020.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, maka pembentukan perppu yang didasari atas hal ihwal kegentingan yang memaksa yang penentuannya murni atas subjektivitas presiden menjadi hal yang penting untuk dikaji kembali. Oleh karena itu, penulis dalam tulisan

¹³ Wasisto dan Prayudi, *supra note* 2, hlm. 27

¹⁴ Nur Kholis, “Pilkada Serentak 2020: Antara Demokrasi dan Kesehatan Publik”, *Lipi.go.id*, diakses pada 9 Februari 2021, <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-sains-kebijakan/1417-pilkada-serentak-2020-antara-demokrasi-dan-kesehatan-publik>,

ini akan memaparkan mengenai analisis terhadap permasalahan dalam penerbitan perppu atas dasar unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk memberikan kepastian hukum dan terpenuhinya “keadaan genting” yang menjadi syarat diberlakukannya sebuah perppu.

Adapun terhadap riset-riset terdahulu yang berkaitan dengan hal ihwal kegentingan yang memaksa adalah penelitian yang berjudul “Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial” yang ditulis oleh Fitra Arsil, dosen fakultas hukum Universitas Indonesia. Penelitian tersebut memaparkan pengaturan di Indonesia yang tidak mengatur pembatasan materi muatan yang perlu diatur dalam perppu. Sehingga, walaupun sudah ada Putusan Mahkamah Konstitusi No.138/PUU-VII/2009 yang memberikan penafsiran terkait parameter adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa akan tetapi norma-norma tersebut masih menimbulkan banyak perdebatan. Penelitian ini juga memaparkan praktik keberlakuan perppu di Negara-Negara Presidensial. Menurutnya, walaupun perppu memiliki kedudukan yang setingkat dengan Undang-Undang akan tetapi karena tidak dibentuk melalui proses legislasi yang biasa maka seharusnya tidak semua urusan dapat diatur melalui perppu karena hal penting lainnya adalah terkait dengan sikap DPR terhadap perppu yang hanya menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya.¹⁵ Hal yang membedakan penelitian penulis dengan penelitian sebelumnya adalah penelitian penulis lebih spesifik membahas keputusan yang diambil oleh negara dalam menghadapi pandemi khususnya terhadap salah satu agenda ketatanegaraan yaitu pilkada yang tetap dilaksanakan berdasarkan Perppu No.2 Tahun 2020. Penelitian yang pertama lebih kepada pengaturan materi muatan perppu yang seharusnya dibatasi sedangkan penelitian ini lebih ke arah bagaimana hal ihwal kegentingan yang memaksa terpenuhi dalam Perppu No.2 Tahun 2020.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang berjudul “Mengelola Pemilu Selama Pandemi Covid-19”.¹⁶ Penelitian tersebut menjelaskan tantangan-tantangan bagi demokrasi elektoral apalagi saat masa pandemi Covid-19, dilema baru bagi pembuat kebijakan karena harus mempertimbangkan dengan bijaksana antara kesehatan pemilih atau kesehatan demokrasi.

¹⁵ Fitra Arsil, *Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, (2018), diakses pada 14 Februari 2021, <http://dx.doi.org/10.21143/vol48.no1.1593>

¹⁶ Perludem, “Mengelola Pemilu selama Pandemi COVID-19 Pertimbangan bagi para pembuat Kebijakan”, *idea.int*, diakses pada 16 Februari 2020, <https://www.idea.int/publications/catalogue/managing-elections-during-covid-19-pandemic-considerations-decision-makers?lang=id>

Setidaknya, walaupun pemilihan tetap dilaksanakan, negara harus memastikan bahwa pemungutan suara telah dilakukan secara aman dan sehat serta mendapatkan legitimasi yang diperlukan. Penelitian yang dilakukan Perludem ini juga memaparkan langkah-langkah yang harus diambil pemerintah karena adanya peluang saat pemungutan suara tentu saja muncul dengan banyak resiko di belakangnya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis akan fokus pada faktor kekosongan jabatan apabila pilkada ditunda. Penelitian selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan Novianto Murti Hantoro dalam Jurnal Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis yang berjudul “Tindak Lanjut perppu penundaan pilkada”.¹⁷ Penelitian ini membahas mengenai substansi Perppu No.2 Tahun 2020 dan tindak lanjut oleh penyelenggaraan pemilihan dan pembentuk undang-undang atas perppu tersebut. Menurutnya, substansi perppu tersebut pada dasarnya menambahkan ketentuan untuk landasan hukum bagi penyelenggara pemilihan untuk menunda pelaksanaan Pilkada 2020. Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian penulis adalah penelitian sebelumnya tidak menjabarkan urgensi adanya Perppu No.2 Tahun 2020 khususnya terkait dengan unsur hal ihwal kegentingan yang memaksa. Penelitian ini hanya membahas mengenai substansi dari perppu tersebut. Sedangkan penelitian penulis akan fokus pada alasan dikeluarkannya perppu tersebut dalam hal ini adalah hal ihwal kegentingan yang memaksa serta faktor-faktor yang menjadi alasan dikeluarkannya Perppu No.2 Tahun 2020.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis merumuskan pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana sejarah dan perkembangan konsep hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam pembentukan Perppu di Indonesia?
2. Bagaimana hal ihwal kegentingan yang memaksa berdasarkan situasi pandemi Covid-19 terpenuhi dalam Perppu No. 2 Tahun 2020?
 - a. Apa saja yang menjadi pertimbangan terkait faktor kekosongan hukum sebagai dasar penerbitan Perppu No.2 Tahun 2020
 - b. Bagaimana keterkaitan antara persoalan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dengan pengaturannya dalam peraturan terkait pilkada?

¹⁷ Novianto Murti Hantoro, “Tindak Lanjut Perppu Penundaan Pilkada”, *dpr.go.id*, diakses pada 16 Februari 2020, https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XII-10-II-P3DI-Mei-2020-187.pdf

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengetahui sejarah dan perkembangan pembentukan perppu di Indonesia serta untuk mengetahui hal ihwal kegentingan yang memaksa sebagai syarat pembentukan perppu dalam Perppu No.2 Tahun 2020 terkait dengan penyelenggaraan pilkada di tengah pandemi Covid-19.

Penelitian ini juga akan melihat pertimbangan faktor kekosongan hukum saat pandemi Covid-19 yang menjadi dasar diterbitkannya Perppu No. Tahun 2020 yang digunakan sebagai landasan hukum penyelenggaraan Pilkada 2020 pada masa pandemi Covid-19. Lebih jauh, penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui hubungan antara Perppu No.2 Tahun 2020 yang kini telah disahkan melalui Undang-Undang No.6 Tahun 2020 dengan penundaan pilkada 2022 dan Pilkada 2023 yang akan dilaksanakan serentak pada 2024 mendatang.

1.4 Kerangka Konsep

1.4.1 Kegentingan yang Memaksa

Secara terminologi, keadaan darurat disebut dengan “*emergency doctrine*” yang dalam *Black’s Law Dictionary* terdiri dari tiga arti yang pertama berkaitan dengan konsep “*sudden-emergency doctrine*” atau doktrin keadaan darurat yang tiba-tiba, kemudian berkaitan dengan pengertian yang sering dipakai dalam dunia medis sedangkan pengertian yang ketiga terkait dengan persoalan “*emergency exception*”. Konsep keadaan darurat di berbagai negara memiliki pengertian mengenai keadaan darurat yang beraneka ragam dan memiliki kriteria yang berbeda-beda terkait dengan keadaan darurat.¹⁸ Dalam *International Covenant on Civil and Political rights* (ICCPR), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menggunakan istilah “*public emergency*” untuk keadaan darurat seperti yang ada dalam Pasal 4 Ayat (1) yang berbunyi, “*in time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations...*”¹⁹

Adapun dalam sistem ketatanegaraan Indonesia konsep keadaan darurat telah diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Pasal 12 dijelaskan bahwa: “Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.” Sedangkan dalam Pasal 22 dijelaskan bahwa: “(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm 57

¹⁹*Id.*, hlm.17

menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.”

Keadaan bahaya dan kegentingan yang memaksa memiliki dua perbedaan yang mendasar. Hal ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa:

“Menimbang bahwa dengan demikian pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945”²⁰

Menurut Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, makna kegentingan yang memaksa harus dimaknai sebagai keadaan yang menunjuk pada *“serious and immediate threat”*. Artinya, keadaan yang dikualifikasikan sebagai keadaan mendesak harus bersifat serius dan langsung serta tidak diandai-andaikan. Sehingga, makna keadaan bahaya dalam Pasal 12 berbeda dengan Pasal 22 UUD Tahun 1945.²¹

Sejalan dengan hal tersebut, Ni'matul Huda menyampaikan bahwa adanya ketentuan tersebut mengatur bahwa apabila terjadi keadaan yang lebih genting dan memaksa, presiden memiliki hak untuk menetapkan perppu sekaligus menyatakan kondisi negara dalam keadaan bahaya dan darurat tanpa harus menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan terlebih dahulu oleh undang-undang.²²

Bagir Manan mengatakan bahwa setidaknya terdapat dua ciri umum dari unsur kegentingan yang memaksa yaitu adanya krisis (*crisis*) dan kemendesakan (*emergency*). Keadaan krisis dapat dilihat dari adanya gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*) sedangkan kemendesakan dapat dilihat dari adanya berbagai keadaan yang sejak awal tidak diprediksikan sebelumnya dan menuntut penanganan dengan cepat tanpa harus menunggu permusyawaratan terlebih dahulu atau sudah

²⁰Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm.19-20

²¹ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, (2017), hlm. 238, diakses pada 13 Februari 2020, <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>

²² Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cet. I, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm.140

terdapat tanda-tanda permulaan yang menurut nalar yang wajar dan nyata apabila tidak segera diatasi akan menimbulkan gangguan baik bagi masyarakat maupun bagi jalannya pemerintahan.²³

1.4.2 Pemilihan Kepala Daerah

Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat penting karena merupakan salah satu parameter untuk mengukur demokratisnya suatu negara.²⁴

Sejalan dengan hal tersebut, *International Commision of Jurist*, Bangkok Tahun 1965, merumuskan bahwa salah satu syarat dasar bagi negara demokrasi perwakilan di bawah *rule of law* adalah penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas.²⁵

Pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara. Sehingga, dalam rangka pemenuhan hak tersebut maka pemerintah wajib untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum yang sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Adapun aspek pemilihan umum itu sendiri harus dikembalikan kepada rakyat berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat. Tidak terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa ada persetujuan dari wakil rakyat ataupun tidak melakukan apa-apa yang menyebabkan pemilihan umum tidak dapat terselenggara sebagaimana mestinya merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.²⁶

Berkaitan dengan hal tersebut, pemilihan umum di Indonesia bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, dan sebagai pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip hak-hak asasi warga negara.²⁷

Adapun peserta pemilu dapat terdiri atas²⁸:

²³ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, (Yogyakarta: Pusat Studi FH UII kerjasama dengan Gama Media, 1999), hlm. 158-159

²⁴ C.S.T. Kansil, Dasar-dasar Ilmu Politik, (Yogyakarta: UNY Press. 1986), hlm 47

²⁵ Abdul Bari Azed, Sistem-Sistem Pemilihan Umum, (Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000), hlm. 1

²⁶ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 172.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 176

²⁸ Didik Sukrino, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", hlm 17-18, diakses pada 8 Februari 2021, https://www.MahkamahKonstitusiri.id/public/content/infooumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20KANJURUHAN%20Vol%202%20no%201.pdf,

1. Partai politik beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum;
2. Calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah;
4. Calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
5. Calon atau Presiden atau Wakil Presiden;
6. Calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur;
7. Calon atau Bupati atau Wakil Bupati;
8. Calon atau Walikota atau Wakil Walikota.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia terdapat salah satu prinsip yang sangat penting yaitu Prinsip Otonomi Daerah yang artinya daerah memiliki keleluasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya. Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi titik terang dalam hal perubahan mendasar terkait dengan kewenangan daerah. Perubahan tersebut tidak hanya terbatas pada pemberian kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya akan tetapi juga membawa gelombang politik lokal yang sangat penting dalam demokratisasi lokal yaitu pemilihan kepala daerah langsung.²⁹

Adapun Maswadi Rauf mengatakan terdapat empat alasan pilkada harus dilakukan yaitu untuk membangun otonomi daerah, menumbuhkan kepemimpinan lokal, meningkatkan akuntabilitas publik dan transparansi pemerintah serta proses legitimasi rakyat yang kuat.³⁰

Menurut Larry Diamond, pilkada merupakan ruang bagi pembangunan demokrasi (*developing democracy*). Pembangunan demokrasi tersebut mencakup penguatan masyarakat publik (*public society*), penguatan masyarakat ekonomi (*economic society*), dan penguatan masyarakat budaya (*cultural society*).³¹

Adanya pilkada memiliki tujuan yang sama dengan adanya pemilihan umum (Pemilu) secara nasional yaitu untuk peralihan kepemimpinan. Pilkada pun dilaksanakan setiap lima

²⁹ Janpatar Simamora, "Eksistensi Pemilukada Dalam Rangka Mewujudkan Pemerintahan Daerah Yang Demokratis", *Jurnal Mimbar Hukum*, (2011), hlm.228-229 diakses pada 16 Februari 2021, <https://media.neliti.com/media/publications/40502-ID-eksistensi-pemilukada-dalam-rangka-mewujudkan-pemerintahan-daerah-yang-demokrati.pdf>

³⁰ *Id.*, hlm.229

³¹ Ridho Imawan Hanafi, "Pemilihan Langsung Kepala Daerah Di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik", *Jurnal Penelitian Politik*, (2014), hlm.3, diakses pada 15 Februari 2021, <http://ejournal.politik.lipi.go.id/index.php/jpp/article/view/197>

tahun sekali secara serentak di seluruh daerah. Dalam UU No. 10 Tahun 2016 juga telah diatur mekanisme pilkada hingga bagaimana mekanisme penggantian kepala daerah apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pasca reformasi, konsep pemilihan kepala daerah di Indonesia dilakukan secara tidak langsung yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a yang menyebutkan: “DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota”. Namun, pada tahun 2004 konsep pilkada mengalami perubahan sebagaimana yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 yaitu pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Akan tetapi, lahirnya UU No.22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota kemudian mengubah kembali mekanisme Pilkada menjadi tidak langsung.

Namun, pengaturan ini menuai penolakan dari masyarakat sehingga kepala daerah kembali dipilih secara langsung berdasarkan UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang mencabut UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Adanya perubahan-perubahan terkait dengan mekanisme pilkada sangat berkaitan dengan penafsiran atas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Diksi “demokratis” inilah yang kemudian ditafsirkan secara berbeda-beda, apakah dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung.³²

1.5 Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Menurut Creswell, metode penelitian kualitatif adalah sebuah pendekatan untuk memahami serta mengeksplorasi suatu gejala sentral.³³ Metode penelitian kualitatif akan digunakan untuk memahami kualitas suatu fenomena mengenai permasalahan penerbitan Perppu No.2 Tahun 2020 terhadap pilkada di masa pandemi covid-19. Metode ini diambil karena fokus masalah yang diteliti adalah terkait

³² R. Tony Prayogo, “Konsep Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Islam (The Concept Of Head Regional Election In Indonesia In Islamic Perspective”, (2015), hlm.4, diakses pada 15 April 2021, <https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/370/252>

³³ J.R Raco, Metode Penelitian Kualitatif Jenis, Karakteristik, dan Keunggulannya, (Jakarta: PT Grasindo, 2010), hlm.7

pola-pola (*pattern*), keteraturan melalui penggambaran (kasus-kasus) serta berfokus pada persoalan kepentingan yang memaksa dan pertimbangan-pertimbangan yang mendorong pelaksanaan Pilkada 2020 di masa pandemi Covid-19 berdasarkan Perppu No.2 Tahun 2020.

Penelitian ini juga menggunakan tipologi penelitian hukum normatif. Adapun tujuan dari penelitian hukum normatif yaitu menggali jawaban atas suatu pertanyaan di bidang hukum berdasarkan teks-teks hukum.

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan bahan-bahan penelitian yang diperoleh melalui bahan penelitian hukum primer dan sekunder. Bahan penelitian primer bersumber dari peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Perppu No. 2 Tahun 2020 serta peraturan terkait lainnya. Sedangkan, bahan penelitian sekunder diambil dari literatur-literatur yang dapat membantu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder bersumber dari jurnal hukum, hasil penelitian sebelumnya, media cetak, maupun elektronik.

Adapun teknik pengumpulan data kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan cara penelusuran literatur dan wawancara. Penelusuran literatur dilakukan dengan cara mengumpulkan data, memilah data yang relevan dengan penelitian, mengelompokkan data berdasarkan jenisnya (primer dan sekunder), kemudian menarasikan data tersebut ke dalam tulisan untuk dianalisis oleh penulis. Adapun teknik pengumpulan data kualitatif melalui wawancara dilakukan dengan cara mewawancarai pihak-pihak yang terkait dengan topik penelitian yang sedang diteliti seperti Bawaslu dan Ahli atau Akademisi.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada tulisan ini terdiri dari empat bab yaitu:

a. Bab I

Bab ini terdiri atas latar belakang, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, metodologi penelitian, kerangka teori dan sistematika penulisan.

b. Bab II

Bab ini akan berisi mengenai pembahasan sejarah dan perkembangan konsep hal ihwal kepentingan yang memaksa dalam pembentukan perppu di Indonesia.

c. Bab III

Bab III berisi pembahasan dan analisis mengenai terpenuhinya hal ihwal kepentingan yang memaksa dalam pembentukan Perppu No.2 Tahun 2020 yang akan dilihat dari

pertimbangan faktor kekosongan hukum serta pelaksanaan pilkada dan kekosongan jabatan.

d. Bab IV

Bab ini terdiri atas kesimpulan yang berisi jawaban atas permasalahan yang telah dipaparkan dalam Bab II dan Bab III.