



PROSES POLITIK PEMBAHASAN PERPPU NO. 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA

Indra Pahlevi*)

Abstrak

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diterbitkan Presiden SBY tepat pada tanggal diundangkannya UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yaitu tanggal 2 Oktober 2014. Terbitnya Perppu tersebut didorong oleh adanya desakan masyarakat yang "menuntut" agar Pilkada tetap diselenggarakan secara langsung. Proses berikutnya dibahas di DPR yang keputusannya hanya 2 opsi, apakah diterima atau ditolak pada Masa Persidangan II Tahun 2014-2015 ini. Namun demikian, persoalannya tidak hanya sekadar diterima atau ditolak tetapi juga apakah memungkinkan bahwa hasilnya nanti dilakukan perbaikan terhadap isinya.

Pengantar

Sebagaimana diketahui bersama bahwa saat ini DPR sedang membahas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang sudah disampaikan Presiden (saat itu) Susilo Bambang Yudhoyono sesaat sebelum mengakhiri jabatannya sebagai Presiden RI Periode 2009-2014. Melalui Surat Presiden Nomor R 56/Pres/X/2014 tanggal 2 Oktober 2014, Presiden SBY menyampaikan Perppu tersebut untuk dibahas DPR pada masa persidangan berikut dengan harapan dapat menerima untuk selanjutnya proses persiapan penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati,

dan walikota dapat dilaksanakan oleh KPU.

Selanjutnya berdasarkan Surat Pimpinan DPR RI Nomor PW/1072/DPR RI/XI/2014 Tanggal 7 November 2014 dinyatakan bahwa pembahasan Perppu tersebut dilakukan oleh Komisi II DPR RI yang dinilai sesuai dengan bidang tugasnya serta merupakan Alat Kelengkapan Dewan yang membahas RUU Pilkada pada DPR RI periode 2009-2014 lalu.

Pada tahap berikutnya, Komisi II DPR RI mempersiapkan diri untuk membahas Perppu tersebut yang diawali dengan pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan beberapa ahli Hukum

*) Peneliti Madya Bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: indralevi@yahoo.com dan indra.pahlevi@dpr.go.id .



Tata Negara dan Ilmu Politik seperti Prof. Yusril Ihza Mahendra, Margarito Khamis, Irman Putra Sidin, dan Prof. Siti Zuhro guna memperoleh masukan dan pandangan terhadap Perppu tersebut. Selanjutnya Komisi II DPR RI membahas pada Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 untuk mendengar Keterangan/Penjelasan Pemerintah sekaligus proses pembahasan pada tahap berikutnya. Target yang direncanakan pada akhir Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014-2015 ini dapat diambil Keputusan Tingkat II di Paripurna.

Melihat sempitnya waktu pembahasan, hal yang menjadi perhatian serius Komisi II DPR RI dan Pemerintah adalah kebutuhan untuk sesegera mungkin mengambil keputusan karena persoalan penyelenggaraan pilkada pada tahun 2015 ini serta tuntutan masyarakat atas soal kepastian hukum pilkada. Berbagai pilihan dan sikap politik setiap fraksi di DPR RI harus senantiasa diarahkan untuk perbaikan pilkada sekaligus demi kepentingan bangsa dan negara yang lebih baik ke depan.

Lahirnya Perppu No. 1 Tahun 2014

Jika kita melihat perjalanan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemilihan Kepala Daerah, secara otomatis akan menimbulkan kesan alot dan melelahkannya proses tersebut. Sebagaimana dikemukakan di atas, secara kronologis kita dapat menelusurinya sejak dikirimkannya surat presiden ke DPR. Sesuai dengan Surat Presiden Nomor R-65/Pres/12/2011 tanggal 15 Desember 2011, perihal penunjukan wakil pemerintah untuk membahas RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden menugaskan Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan HAM baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk mewakili pemerintah dalam membahas RUU tersebut. Sejak saat itulah pembahasan RUU tentang Pilkada dimulai.

Selanjutnya, Keputusan Rapat Bamus DPR RI tanggal 12 Januari 2012 dan Surat Pimpinan DPR RI Nomor TU.04/00311/DPR RI/I/2012 tanggal 12 Januari 2012, memutuskan/menyetujui penanganan RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah diserahkan kepada Komisi II DPR RI. RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah merupakan salah satu RUU prioritas. Pembahasan RUU ini melewati 2 (dua) kali masa persidangan dan 8 (delapan) kali perpanjangan.

Pada tanggal 25 September 2014, RUU ini diputuskan dalam forum Rapat Paripurna yang berlangsung hingga pukul 03.00 WIB dini hari pada tanggal 26 September 2014 melalui mekanisme pemungutan suara dengan hasil voting adalah 135 suara memilih metode pemilihan secara langsung dan 226 suara memilih metode pemilihan oleh DPRD. Proses selanjutnya adalah diteruskannya hasil Paripurna tanggal 26 September 2014 (dini hari) kepada presiden untuk disahkan dan diundangkan. Tanggal 30 September 2014 disahkan Presiden dan tanggal 2 Oktober 2014 resmi diundangkan dan memperoleh Nomor 22 Tahun 2014.

Sesaat setelah diundangkan menjadi UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Presiden SBY mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tertanggal 2 Oktober 2014. Dengan lahirnya Perppu tersebut, maka UU No. 22 Tahun 2014 menjadi tidak berlaku lagi tepat pada saat tanggal diundangkan dan diganti oleh Perppu No. 1 Tahun 2014 (Pasal 205).

Selanjutnya, Presiden mengirim Perppu tersebut ke DPR melalui surat No.R56/Pres/x/2014 tertanggal 2 Oktober 2014 perihal RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi UU. Berdasarkan surat Nomor PW/1072/DPR RI/XI/2014 tanggal 7 November 2014, bahwa Rapat Bamus tanggal 6 November 2014 memutuskan pembahasan Perppu tersebut diserahkan kepada Komisi II.

Proses Politik di DPR RI

Masuknya Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ke DPR tersebut memberikan kewajiban bagi DPR untuk segera membahasnya dalam sebuah proses politik parlemen. Secara prosedural, Perppu No. 1 Tahun 2014 tersebut akan dibahas sebagaimana layaknya membahas sebuah RUU dari Pemerintah meskipun ada tahapan yang tidak perlu dilakukan seperti pembuatan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari fraksi-fraksi sehingga setiap fraksi hanya cukup menyampaikan pandangan/pendapat terhadap Perppu tersebut berdasarkan Keterangan pemerintah dalam sebuah forum Rapat Kerja. Proses dalam rangkaian Pembicaraan Tingkat I tersebut diakhiri dengan pendapat mini fraksi-fraksi serta

Pemerintah yang sebelumnya sudah dibahas dalam tahapan pendalaman (jika diperlukan/disepakati forum Raker).

Secara skematis dapat terlihat dalam bagan di bawah ini.

Gambar 1. Tingkat Pembicaraan Perppu

PEMBICARAAN TINGKAT I
1. Pengantar Musyawarah
PERPPU DARI PRESIDEN: <ul style="list-style-type: none"> • Presiden memberikan penjelasan dan Fraksi menyampaikan pandangan; • Pandangan/Pendapat Fraksi-Fraksi
2. Pembahasan Perppu (Pendalaman)
PERPPU DARI PRESIDEN, sehingga DPR hanya perlu memberikan persetujuan atau penolakan terhadap Perppu tersebut melalui proses pendalaman di Pembicaraan Tingkat I (sesuai kesepakatan forum)
3. Penyampaian Pendapat Mini
Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: <ul style="list-style-type: none"> • Fraksi; dan • Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi.



PEMBICARAAN TINGKAT II
Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; 2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan Anggota DPR secara lisan yang diminta oleh Pimpinan Rapat Paripurna; dan 3. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugasi.

Mekanisme pembahasan sebuah Perppu tidak serumit pembahasan sebuah RUU. Namun begitu, hal yang perlu disepakati adalah bagaimana mekanisme yang akan digunakan dalam pembahasannya. Hal ini sangat penting dari aspek legal agar tidak menghasilkan keputusan yang dinilai cacat secara prosedural. Sebaliknya proses politik yang merupakan sebuah keniscayaan dalam parlemen harus berlangsung dalam koridor demokrasi, yakni tetap memperbincangkan

adanya pandangan/pendapat yang mungkin berbeda antar-fraksi dan/atau antara fraksi-fraksi dan Pemerintah.

Keputusan Yang (Bisa) Diambil

Dalam proses yang berlangsung di setiap pembahasan RUU dan/atau Perppu sebagaimana dijelaskan di atas, terdapat prinsip yang harus dipatuhi terutama terhadap pembahasan sebuah Perppu. Secara prinsip, sebuah Perppu yang dibahas DPR RI hanya menghasilkan 2 (dua) pilihan keputusan yaitu: *diterima* atau *ditolak*. Selanjutnya, untuk mengarah pada kedua pilihan keputusan tersebut berkonsekuensi pada pembentukan RUU tentang penetapan Perppu menjadi UU (jika diterima) atau RUU tentang Pencabutan Perppu (jika ditolak) sehingga dalam pengambilan keputusan pada forum Rapat Paripurna selain memutuskan diterima atau ditolak Perppu tersebut juga menghasilkan sebuah UU tentang Penetapan atau Pencabutan Perppu.

Guna pemahaman lebih lengkap, kita dapat melihat ketentuan Pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
 - a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
 - b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
 - c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang

tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Selanjutnya, jika terdapat keinginan DPR melalui kesepakatan atau keputusan Rapat Paripurna untuk melakukan perbaikan terhadap Perppu tersebut dapat dilakukan dengan tetap mengikuti mekanisme yang ada. Jika pilihannya diterima, sesungguhnya proses berikut dapat dilanjutkan, yaitu adanya usulan perubahan terhadap Perppu yang sudah menjadi UU tersebut dalam suatu pembahasan baru (diawali dengan masuk ke dalam prolegnas berdasarkan kesepakatan antara DPR dan Pemerintah). Proses tersebut dapat berjalan seiring (paralel) sepanjang telah menjadi kesepakatan politik DPR dan pemerintah sehingga tidak memerlukan waktu lama.

Sebaliknya, jika Perppu tersebut ditolak, dan akhirnya kembali kepada UU No. 22 Tahun 2014, maka dapat juga diusulkan untuk dilakukan perubahan atau perbaikan atas UU tersebut melalui prolegnas yang disepakati oleh DPR dan pemerintah. Adapun isi atau substansi yang akan dibahas dalam RUU perubahan tersebut dapat disepakati secara prinsip terkait tentang hal-hal tertentu atau secara keseluruhan.

Terhadap substansi terhadap metode pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) sesungguhnya sudah pernah dibahas oleh Komisi II periode lalu yakni apakah:

1. Keduanya dipilih langsung (gubernur dan bupati/walikota);
2. Keduanya dipilih DPRD;
3. Gubernur dipilih langsung dan bupati/walikota oleh DPRD; atau
4. Gubernur oleh DPRD dan bupati/walikota dipilih langsung.

Keempat pilihan atas metode pemilihan kepala daerah di atas memiliki kelebihan dan kekurangan berdasarkan kajian dan fakta empirik di lapangan selama ini. Namun demikian, apapun pilihannya hal penting ke depan adalah bahwa pemilihan itu harus bersifat transparan, akuntabel, dan menghasilkan kepala daerah yang amanah serta mementingkan kepentingan rakyat di

daerahnya.

Penutup

Pembahasan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu Tingkat I di Komisi dan Tingkat II di Paripurna. Mekanismenya sama dengan mekanisme pembahasan sebuah RUU meskipun tidak diperlukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) karena substansinya hanyalah menerima atau menolak Perppu tersebut.

Namun demikian proses politik tetap berlangsung dalam nuansa adanya beberapa pilihan politik yang disinergikan menjadi keputusan bersama. Yang harus dipertimbangkan jika ternyata terdapat kebutuhan untuk memperbaiki isi atau substansi Perppu tersebut jika diterima, pemerintah dan DPR harus melakukan “terobosan politik” sehingga semua aspirasi dapat tertampung sekaligus tidak menimbulkan situasi kekosongan hukum dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Prosedur pembentukan sebuah RUU tetap dipenuhi sesuai peraturan perundang-undangan tetapi harus dilakukan upaya politik serius agar menghasilkan kesepakatan politik antar-kekuatan politik maupun pemerintah sendiri agar tidak terjadi suasana saling menyandera antar-kepentingan.

Referensi

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Laporan Komisi II DPR RI di Rapat Paripurna Tanggal 25 September 2015 tentang RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Kronologis Pembahasan RUU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Sekretariat Komisi II DPR RI, Jakarta.
- Mekanisme Pembahasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Bahan yang disiapkan untuk Rapat Pimpinan Komisi II DPR RI tanggal 8 Januari 2014.
- Buku Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2013-2014, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2014.
- Surat Presiden Nomor R 56/Pres/X/2014 tanggal 2 Oktober 2014.
- Surat Pimpinan DPR RI Nomor PW/1072/DPR RI/XI/2014 Tanggal 7 November 2014.