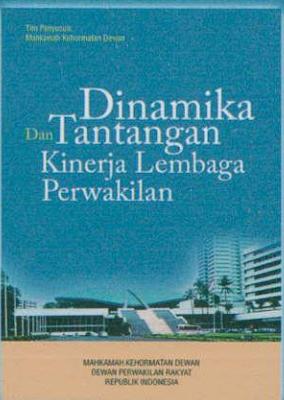


Tim Penyusun:
Mahkamah Kehormatan Dewan



DINAMIKA DAN TANTANGAN KINERJA LEMBAGA PERWAKILAN

328
DIN

Perpustakaan DPR RI



13010643

ataan Dewan

Dinamika Dan Tantangan Kinerja Lembaga Perwakilan



MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

DINAMIKA DAN TANTANGAN KINERJA LEMBAGA PERWAKILAN

Tim Penyusun:
Mahkamah Kehormatan Dewan

PERPUSTAKAAN DPR RI

No : 30627
Tgl : 2 - 6 - 2020

MAHKAMAH KEHORMATAN DEWAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

DINAMIKA DAN TANTANGAN KINERJA
LEMBAGA PERWAKILAN

Copyright © 2017 Mahkamah Kehormatan Dewan

All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh maupun sebagian
dari isi buku ini dalam bentuk atau cara apapun tanpa izin tertulis.

Penyunting: Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan
Desainer, layout dan tata letak: Kultura

Cetakan I, Oktober 2017

DAFTAR ISI

Daftar Isi.....	iii
Kata Pengantar	v
Pendahuluan.....	ix
Kinerja Berbasis Etika.....	1
Tantangan DPR RI dalam Pembangunan Demokrasi di Indonesia.....	7
Menyempurnakan Sistem Perwakilan di Indonesia.....	19
Dinamika Kinerja DPR	33
Membenahi Citra DPR di Mata Publik.....	49
Mendamaikan Hubungan DPR dengan Rakyat?	65
Peran Etika dalam Peningkatan Kinerja Anggota DPR RI	81
Mengukur Kinerja DPR RI	91
Persepsi Masyarakat Terhadap Kinerja DPR-RI Periode 2014-2019.....	105

DINAMIKA DAN TANTANGAN KINERJA LEMBAGA PERWAKILAN

KATA PENGANTAR

Dr. Ir. Adies Kadir, SH., M.Hum.

Wakil Ketua Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Dewasa ini kita diperhadapkan pada situasi sosial dan politik yang cukup kompleks dan dinamis. Di tengah tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kinerja Wakil Rakyat, Lembaga Perwakilan, baik DPR maupun DPRD, kita juga diperhadapkan pada situasi dimana citra lembaga perwakilan tidak sepenuhnya dipandang baik oleh rakyat.

Tentu saja, pandangan tersebut tidak sepenuhnya benar. Namun, persepsi publik kita pahami sebagai sebentuk kecintaan terhadap lembaga perwakilan. Kecintaan bisa disampaikan dalam bentuk apresiasi, pujian, demikian juga kritik. Kritik yang konstruktif adalah pelecut semangat dan vitamin yang membuat kita semakin *aware* dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang DPR, MPR, DPD dan DPRD sebagaimana diubah dengan UU No. 42 Tahun 2014.

Secara khusus, kita patut berbangga atas kinerja DPR RI Periode 2014 – 2019 saat ini. Meski dinamika politik begitu kompleks, kita tetap mampu menjalankan tugas dengan baik. DPR RI mampu mengimplementasikan Tema Besar DPR RI Periode 2014 – 2019 yakni “Membangun Demokrasi yang Efektif Melalui Kerja Nyata Parlemen”.

Tema tersebut kiranya telah teraktualisasi dalam tugas-tugas DPR RI hingga saat ini. Meski kita mengakui bahwa dinamika sosial, politik, hukum dan ekonomi juga semakin berkembang dan menuntut keselarasan dengan kinerja lembaga perwakilan.

Oleh karena itu, Seminar Nasional yang diadakan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan dengan tema “Dinamika dan Tantangan Kinerja Lembaga Perwakilan” adalah upaya dan ikhtiar Mahkamah Kehormatan Dewan dalam merespons dan mengakomodasi persepsi publik dengan hasil-hasil yang telah dicapai oleh lembaga perwakilan. Hasil seminar tersebutlah yang kemudian tersaji dalam buku, agar dapat menjadi warisan dan khazanah bagi penguatan kelembagaan lembaga perwakilan. Khususnya pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan lembaga etik yang berada di dalamnya.

Sebagai lembaga etik, sesuai dengan amanat Pasal 119 UU No. 17 Tahun 2014 tentang DPR, MPR, DPD dan DPRD sebagaimana diubah dengan UU No. 42 Tahun 2014, MKD memiliki tugas, fungsi dan kewenangan utama dalam rangka menjaga citra, wibawa serta keluhuran martabat DPR RI, baik secara kelembagaan maupun secara personal. Tugas

itulah yang membuat MKD berdiri di Garis Terdepan, tidak hanya dalam rangka mengawasi kinerja lembaga perwakilan, tetapi juga memproteksi berbagai persepsi dan citra tentang lembaga perwakilan.

Kita menyadari sepenuhnya, upaya tersebut tidaklah mudah. Meski mekanisme dan prosedur dijalankan dengan baik, dinamika sosial, politik dan ekonomi senantiasa memberi warna tersendiri tentang perjalanan tugas dan fungsi Lembaga Perwakilan secara umum. Atas dasar itulah, diskursus tentang DPR RI dengan berbagai kinerja yang melingkupinya senantiasa mengundang polemik. Tidak sedikit pihak yang memandang positif, banyak juga pihak yang memandang sinis. Produktivitas regulasi senantiasa menjadi sorotan, meski rangkaian tugas pengawasan dan anggaran jarang menjadi perbincangan.

Namun, demikianlah kenyataannya. Media massa telah menjadi sisi tersendiri dalam kehidupan di era informasi. Media massa memiliki cara dalam menangkap persepsi publik dan mengolah informasi agar menarik untuk disimak. Di balik itu, DPR RI juga terkadang tidak mampu mengkomunikasikan entitasnya yang sesungguhnya di hadapan publik yang semakin cerdas dan kritis.

Terlepas dari itu, rakyat tidak akan pernah berhenti untuk menyematkan harapan kepada lembaga yang mewakili kepentingan mereka. DPR RI pun dituntut untuk semakin reponsif atas perkembangan dan dinamika kehidupan yang senantiasa menyajikan berbagai hal yang berbeda setiap saat.

Dinamika dan tantangan itulah yang sejatinya menjadi *concern* semua pihak, khususnya seluruh *stakeholder* yang berada di lingkungan DPR RI.

Tujuan utama dari perhatian tersebut adalah hasil kinerja Lembaga Perwakilan yang lebih baik, responsif dan mampu mengakomodasi kepentingan dan aspirasi rakyat. Apalagi masa-masa saat ini diwarnai dengan dinamika yang cukup dinamis, yang sejatinya DPR RI akan berdiri di Garda Terdepan mengawal jalan laju demokrasi yang berkontribusi langsung bagi kehidupan rakyat yang lebih adil, makmur dan sejahtera di masa-masa yang akan datang

Akhir kata, Dinamika dan Tantang Kinerja Lembaga Perwakilan menjadi penting untuk diperbincangkan dan diwacanakan agar menghasilkan solusi yang terbaik bagi kinerja DPR RI dan juga lembaga-lembaga perwakilan lainnya di seluruh Indonesia. Solusi itulah yang akan ditawarkan ke hadapan publik dan kehadapan lembaga DPR RI serta DPRD agar menjadi pedoman bersama tentang bagaimana menjalankan amanat rakyat.

Semoga segala usaha dan ikhtiar kita menjadi bagian dari perjuangan kita bersama sebagai anak bangsa dengan berbagai profesi dalam rangka memajukan kehidupan berdemokrasi, berbangsa dan bernegara. Semoga segala upaya tersebut juga bernilai ibadah di sisi Tuhan Yang Maha Kuasa. Amin Ya Rabbal Alamin.

PENDAHULUAN

Entitas lembaga perwakilan tidak pernah usai diperbincangkan. Tidak sekedar menelisik tugas, fungsi dan kewenangannya, tapi lebih daripada itu, mengorek lebih dalam tentang kinerja kelembagaannya dari waktu ke waktu. Sayangnya, hasil pengamatan tersebut senantiasa berbuih sinisme.

Disadari atau tidak, pemahaman tentang kinerja dan entitas kelembagaan perwakilan, baik itu DPR maupun DPRD belum sepenuhnya sama dan sejalan. Di balik ekspektasi yang begitu besar, terbersit kinerja yang seringkali dipertanyakan. Pada gilirannya, lembaga perwakilan yang merepresentasikan suara rakyat justru berseberangan dengan suara rakyat itu sendiri.

Meski tidak usai menjadi polemik, realitas membuktikan bahwa kinerja tersebut masih belum mampu memuaskan dahaga publik. Terlalu banyak argumentasi yang bisa

dikemukakan untuk menjelaskan seperti apa sesungguhnya ukuran keberhasilan kinerja lembaga perwakilan. Namun sejauh penjelasan yang ada, sejauh itu pula pesan-pesan yang termuat dalam gugusan argumentasi tersebut belum mampu dicerna dengan baik dalam memori publik.

Sebagai penjaga wibawa dan citra kelembagaan, Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI (MKD) tentu saja berkepentingan dengan wajah baik lembaga perwakilan. Sebagai Garda Terdepan penegakan kode etik, MKD berorientasi pada terwujudnya integritas dan kredibilitas lembaga yang memenuhi ekspektasi publik. Atas dasar itulah, MKD senantiasa melakukan pengamatan dan evaluasi hasil kinerja kelembagaan DPR RI. Demikian juga mengkomunikasikan sinisme publik dalam pola-pola dialogis yang bisa diterima oleh seluruh pihak.

Salah satu dari upaya tersebut terimplementasi dari pelaksanaan Seminar Nasional yang dilaksanakan setiap tahun. Seminar ini mempertemukan seluruh Anggota Badan Kehormatan DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota di Seluruh Indonesia. Tujuannya adalah memperoleh masukan terkait peningkatan kinerja lembaga perwakilan, penguatan kelembagaan serta bagaimana menjaga kehormatan lembaga perwakilan dalam konteks kehidupan sosial dan politik yang semakin dinamis.

Hasil Seminar Nasional tersebut disajikan dalam bentuk buku yang memudahkan para peserta yang terdiri dari seluruh Anggota MKD dan Badan Kehormatan DPRD Provinsi,

Kabupaten dan Kota untuk menjadikannya sebagai inspirasi, pandangan ataupun sebagai bahan refleksi untuk melangkah lebih baik di masa yang akan datang. Sejumlah tulisan yang tertuang di dalam buku ini tidak hanya bersumber dari para Nara Sumber, tapi juga dari hasil diskusi yang dituliskan ulang selama Seminar Nasional berlangsung.

Semoga buku ini dapat memberi manfaat bagi para pembaca.

KINERJA BERBASIS ETIKA

Fahri Hamzah
Wakil Ketua DPR RI

Reformasi DPR Sebagai Lembaga Perwakilan

DPR RI adalah salah satu pilar utama demokrasi modern di Indonesia. Prinsip pemerintahan demokratis modern adalah lembaga-lembaga kekuasaan negara mendapatkan kekuasaan dari rakyat, dipilih melalui pemilihan yang bebas, serta menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan rakyat. Posisi strategis yang paling pokok sebagai pemegang kekuasaan legislatif adalah DPR RI berperan sebagai penyeimbang lembaga eksekutif melalui mekanisme *checks and balances*, melalui pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam pembentukan undang-undang, penetapan APBN, pengawasan pelaksanaan undang-undang, representasi, dan diplomasi.

Dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI perlu dilakukan reformasi kelembagaan. Reformasi dimaksud meliputi penataan aspek kedewanan dan kesekretariatan, yang akan difokuskan pada pengembangan

dan penguatan sumber daya manusia (SDM), penyempurnaan tata laksana, perbaikan dan penambahan sarana dan prasarana, kemandirian anggaran, serta mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi, dan pemberian birokrasi.

Dalam melakukan reformasi DPR sebagai lembaga perwakilan, posisinya harus semakin otonom. Pada tataran internasional, dalam dua dekade terakhir otonomi parlemen menjadi isu penting bagi penguatan parlemen. Formalisasi otonomi parlemen (*autonomy of parliament*) telah dilakukan oleh *Association of Secretaries General of Parliaments* (ASGP) pada tahun 1998 melalui hasil studi telah disetujui di Moskow dan dipublikasikan dalam *the Constitutional and Parliamentary Information*. Studi lanjut tentang parlemen terus dilakukan dan laporan tentang “*Autonomy Parliament in Its Various Aspect*” telah disusun dan disetujui pada pertemuan ASGP pada tanggal 3 Mei 2007 di Bali. Menurut Inter-Parliamentary Union (2010), penerapan prinsip-prinsip otonomi parlemen menunjukkan perbedaan dalam beberapa aspek meskipun secara umum dititikberatkan pada *parliamentary responsibility for its own staffing, control over its own budget, and organization of its own business*.

Etika Dalam Lembaga Perwakilan

Sejalan dengan upaya melakukan reformasi DPR sebagai lembaga perwakilan, salah satu aspek yang perlu mendapat perhatian serius adalah etika. Termasuk di dalamnya penetapan standar etika dan penegakan standar etika tersebut

sebagai bagian tak terpisahkan dari kinerja anggota DPR itu sendiri.

Dalam memperbincangkan etika, justru harus berangkat dari kesadaran bahwa lembaga perwakilan mewadahi para anggota yang merupakan representasi dari masyarakat itu sendiri. Siapa pun yang duduk di lembaga perwakilan merupakan cermin dari masyarakat pemilihnya. Karenanya menetapkan standar etika harus dimulai dari titik bahwa DPR adalah sekumpulan manusia yang secara realistik harus dijaga dengan norma yang berangkat dari masyarakat dimana ia menjalankan fungsi.

Membangun standar etika bagi lembaga perwakilan ibarat membutuhkan kehati-hatian ibarat kita sedang meniti buih. Di satu sisi kita berhadapan dengan politik riil, di sisi lain kita dihadapkan pada tuntutan etika politik.

Politik riil adalah pertarungan kekuatan. Filsafat politik dan etika politik dianggap dunia ideal yang tidak mencerminkan realitas politik yang keras itu. Berbicara politik pada tataran normatif memberi kesan naif. Namun dalam politik, betapapun kerasnya pertarungan, masih ada kerinduan akan keteraturan dan kedamaian. Kedua hal ini mengingatkan landasan hidup bersama: tindakan butuh legitimasi, perlu persetujuan masyarakat, yang mengandaikan pemberanakan normatif (moral, agama dan kebiasaan).¹

Etika dan filsafat politik tidak boleh larut dalam normativitas dan utopia. Ia tidak bisa melepaskan diri dari

¹ Haryatmoko, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2014: 7-8

kondisi konkret kehidupan politik dan realitas perilaku para politikus serta warga negara. Pendekatan ini akan mengantar etika dan filsafat politik semakin terbuka pada suatu realisme politik, yaitu tindakan yang mengubah (praksis). Sehingga dapat menerima bahwa politik mempunyai lingkup yang khas.² Politik, menurut Pierre Bourdieu, adalah suatu perjuangan demi gagasan-gagasan, tetapi dalam suatu tipe gagasan yang sama sekali khusus, yaitu gagasan-kekuasaan. Gagasan yang memberi kekuatan dengan berperan sebagai kekuatan memobilisasi.³

Etika politik tidak hanya masalah perilaku politikus. Ia berhubungan juga dengan praktik institusi sosial, hukum, komunitas, struktur-struktur sosial, politik dan ekonomi. Etika politik memiliki tiga dimensi: tujuan, sarana dan aksi politik. Perilaku politikus hanya salah satu dimensi etika politik. Kehendak baik perlu ditopang institusi yang adil. Kehendak baik berfungsi mempertajam makna tanggung jawab. Sedangkan institusi (hukum, aturan, kebiasaan, lembaga sosial) berperan mengorganisasi tanggung jawab.⁴

Kinerja Berbasis Etika

Bertitiktolak dari pemahaman akan politik dan etika politik, DPR harus mampu menjawab kebutuhan untuk menjadikan dirinya semakin otonom. Termasuk di dalamnya adalah kemampuan membangun standar etika, yang

² Haryatmoko, *Ibid*, 13

³ Pierre Bourdieu, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil, 2000: 63 dalam Haryatmoko, *Loc.cit*

⁴ Haryatmoko, *Ibid*, 33

berangkat dari realitas politik itu sendiri.

Dengan memiliki standar etika yang jelas dan terukur, DPR akan dapat menjawab pertanyaan dan tuntutan masyarakat akan kinerja yang akuntabel dan transparan. Memelihara harapan masyarakat akan kinerja DPR adalah memupuk harapan masyarakat akan demokrasi itu sendiri.

Demokrasi dalam benak masyarakat itu sendiri, harus dikembalikan pada hakikatnya untuk terakomodasi melalui partai politik, yang pada akhirnya bermuara pada lembaga perwakilan. Kegagalan DPR mereformasi diri, terutama dalam kerangka kinerja berbasis etika, akan membawa demokrasi dalam kendali pasar. Sebagaimana dikhawatirkan Chomsky, dengan membahas demokrasi di Amerika Serikat, yang menyatakan bahwa dalam kurun waktu yang panjang, keterlibatan publik dalam perencanaan dan implementasi kebijakan selalu terpinggirkan.

Inilah masyarakat yang dikendalikan oleh bisnis. Partai-partai politik telah merefleksikan kepentingan-kepentingan bisnis untuk waktu yang lama. Salah satu versi pandangan ini yang cukup kuat adalah yang disebut ilmuwan sosial Thomas Ferguson sebagai “teori investasi politik”. Dia percaya bahwa negara dikendalikan oleh koalisi para investor yang bergabung demi kepentingan bersama. Untuk terjun ke arena politik, harus memiliki sumber daya yang cukup dan kekuatan swasta untuk ambil bagian dalam koalisi semacam itu.⁵

⁵ Noam Chomsky, *How the World Works*, terjemahan, Yogyakarta: Bentang, 2015: hal. 182

Teori yang dinyatakan Ferguson, relevan dengan apa yang terjadi di Indonesia. Swasta menggurita dalam pengambilan keputusan publik maupun dalam implementasinya. Baru-baru ini sebuah media cetak nasional dalam *headline*-nya selama tiga hari berturut-turut menyoroti bagaimana pembangunan di Jakarta dapat dilaksanakan secara langsung oleh pihak swasta sebagai kompensasi atas kelebihan KLB (Koefisien Lantai Bangunan). Pembangunan proyek cukup dengan persetujuan kepala daerah, tanpa melewati mekanisme penganggaran maupun konsultasi dengan DPRD. Pelaksanaannya pun tanpa melalui proses tender. Ini jelas berbahaya. Karena harusnya pembelanjaan apapun demi kepentingan publik yang berkaitan dengan pemerintah daerah, harus melalui DPRD. Sebagai legislatif daerah, DPRD memiliki fungsi pengawasan. Tak bisa diabaikan begitu saja dengan alasan proses panjang ataupun rumit.

Tentu saja kita tidak berharap kejadian serupa terjadi pada tingkat nasional. Swasta dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan sesuai dengan koridor dan mekanisme yang ada.

TANTANGAN DPR RI DALAM PEMBANGUNAN DEMOKRASI DI INDONESIA

Dr. Fadli Zon M.Sc.
Wakil Ketua DPR RI, Presiden GOPAC

Salah satu perubahan mendasar dalam struktur politik Indonesia pasca amandemen UUD 1945 ditandai oleh penguatan peran dan fungsi lembaga legislatif. Hal ini dapat dilihat dalam BAB VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, pasal 20 UUD 1945 ayat 1 yang berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Ayat ini memiliki dampak perubahan yang besar bagi desain sistem politik Indonesia yang baru. Begitupun di dalam ayat selanjutnya yang memberikan mandat kepada DPR untuk melakukan pembahasan terhadap setiap rancangan undang-undang. Bahkan konstitusi juga mengatur bahwa rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR tapi tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari, maka rancangan tersebut telah sah menjadi undang-undang. Dalam pasal 20A UUD 1945, DPR juga diberikan kewenangan untuk menjalankan fungsi pengawasan dan anggaran, serta

hak-hak lain seperti interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat, untuk semakin memperkuat kewenangannya.

Perubahan tersebut dapat dikatakan merupakan perubahan yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan kita. Dengan konstruksi relasi seperti itu, prinsip *check and balances* antar lembaga negara, telah memiliki pijakan konstitutif. Tidak ada lagi lembaga negara yang lebih tinggi posisinya. Ditambah lagi dengan desain elektoral saat ini, dimana proses pemilu telah dijalankan secara langsung (*direct vote*), baik eksekutif maupun legislatif tidak hanya memiliki kedudukan yang sejajar namun juga kualitas legitimasi yang sama.

Meskipun demikian, tantangan yang dihadapi oleh lembaga legislatif dalam menjalankan mandat konstitusi tersebut tidaklah mudah. Dari sekian banyak tantangan yang ada, saya melihat ada tiga tantangan besar yang dihadapi oleh DPR RI. Pertama, yakni tantangan yang terkait dengan kinerja legislasi dimana kuantitas produksi UU acapkali disederhanakan menjadi indikator keberhasilan kinerja parlemen. Kedua, tantangan yang terkait dengan kasus hukum, terutama korupsi, yang melibatkan anggota parlemen yang kemudian banyak dikaitkan dengan melemahnya kredibilitas lembaga DPR. Tantangan ketiga yang juga menjadi tantangan DPR saat ini adalah tantangan untuk meminimalisasi ketimpangan pembangunan yang cukup besar di Indonesia. Ini sebenarnya yang menjadi tantangan besar yang harus diselesaikan secara kolektif oleh setiap lembaga negara.

Diskusi saya dalam forum ini sangat terkait dengan tiga hal tersebut, sebagai tantangan yang mengelilingi kinerja lembaga parlemen saat ini. Pada bagian akhir dari tulisan ini, saya juga memaparkan pandangan saya perihal evaluasi minor terhadap demokrasi Indonesia saat ini dan bagaimana langkah pembenahannya.

Tantangan Produk Legislasi

Undang-undang merupakan elemen penting dalam kehidupan bernegara. Jean Jacques Rousseau dalam *Du Contract Social* mendefinisikan undang-undang sebagai suatu kehendak umum (*volonte generale*). Sehingga, dikuatkan kembali oleh John Rawls, salah satu dimensi yang harus dipenuhi oleh undang-undang yang dihasilkan institusi negara haruslah mencerminkan kepentingan umum. Atas dasar ini, harus dipahami bahwa peran legislasi sebenarnya merupakan pekerjaan yang tidak sederhana.

Sebagai lembaga legislatif, peran dasar dan utama parlemen adalah memproduksi undang-undang. Dari sini, penilaian publik yang berupaya mengukur kinerja parlemen dari seberapa banyak undang-undang yang telah berhasil dibahas dan disahkan, menjadi cukup relevan. Terlebih lagi produk undang-undang merupakan aspek yang cukup mudah untuk dikuantifisir.

Namun demikian, menggantungkan penilaian kinerja parlemen pada produk legislasi semata adalah hal yang fatal. Ada tiga alasan mendasar. Pertama, ada empat peran

parlemen yang diatur di dalam UU No.17 Tahun 2014 (UU MD3), yakni legislasi, pengawasan, anggaran, dan juga peran diplomasi. Sehingga, akan lebih mapan jika penilaian yang banyak dilakukan oleh publik, baik itu oleh LSM atau media, juga mencakup tiga fungsi yang lainnya.

Kedua, kinerja DPR juga sangat dipengaruhi oleh dinamika dan isu-isu politik nasional. Di awal periode 2014-2015, DPR juga sangat disibukkan dengan proses konsolidasi pemerintahan yang tengah mencari keseimbangan politik baru antara eksekutif dan legislatif. Belum lagi adanya gangguan-gangguan politik yang mempengaruhi konsentrasi kinerja DPR, seperti yang terjadi pada tahun 2015 dimana munculnya kegaduhan dalam isu PT Freeport. Semua ini juga harus dipahami sebagai aspek yang berpengaruh terhadap ritme kerja di DPR.

Hal ketiga yang penting juga dilihat ialahmekanisme pembahasan rancangan undang-undang di parlemen yang tidak akan berjalan jika tidak didukung maksimal oleh lembaga eksekutif. Mulai dari penyesuaian jadwal antara DPR dengan mitra kerja di eksekutif, hingga proses pembahasan RUU yang sangat dinamis, menjadi hal yang seharusnya perlu dicermati dalam menilai kinerja lembaga parlemen. Pembahasan RUU di DPR tidak akan berjalan tanpa melibatkan mitra kerja DPR di pemerintahan. Hal ini sebagaimana tertuang di dalam **Pasal 20 ayat (2) UUD 1945** diatur bahwa setiap rancangan undang-undang (“RUU”) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Meskipun belum dapat mencapai target Prolegnas Prioritas Tahunan, 40 RUU di 2015; 51 RUU di 2016; jumlah RUU yang dibahas dan disahkan DPR RI mengalami peningkatan. Pada tahun 2016, DPR berhasil membahas dan mensahkan 20 RUU untuk menjadi undang-undang. Jumlah ini meningkat tajam dari tahun sebelumnya. Hal ini bukti ikhtiar serius DPR RI dalam meningkatkan kuantitas produksi undang-undang.

Produk Perundangan Tahun 2015⁶

Number	About
1 TAHUN 2015	PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALKOTA MENJADI UNDANG-UNDANG
2 TAHUN 2015	PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH MENJADI UNDANG-UNDANG
3 TAHUN 2015	PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 27 TAHUN 2014 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2015
4 TAHUN 2015	PENGESAHAN PERSETUJUAN ANTARA PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA DAN PEMERINTAH REPUBLIK DEMOKRATIK TIMOR-LESTE TENTANG KEGIATAN KERJA SAMA DI BIDANG PERTAHANAN (AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE GOVERNMENT OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF TIMOR-LESTE CONCERNING COOPERATIVE ACTIVITIES IN THE FIELD OF DEFENCE)
5 TAHUN 2015	PENGESAHAN PERJANJIAN EKTRADISI ANTARA REPUBLIK INDONESIA DAN REPUBLIK SOSIALIS VIET NAM (EXTRADITION TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE SOCIALIST REPUBLIC OF VIET NAM)
6 TAHUN 2015	PENGESAHAN PERJANJIAN EKTRADISI ANTARA REPUBLIK INDONESIA DAN PAPUA NUGERI (EXTRADITION TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE INDEPENDENT STATE OF PAPUA NEW GUINEA)
7 TAHUN 2015	PENGESAHAN PERSETUJUAN ANTARA PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA DAN PEMERINTAH REPUBLIK ISLAM PAKISTAN TENTANG KEGIATAN KERJA SAMA DI BIDANG PERTAHANAN (AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF PAKISTAN ON COOPERATIVE ACTIVITIES IN THE FIELD OF DEFENCE)
8 TAHUN 2015	PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALKOTA MENJADI UNDANG-UNDANG
9 TAHUN 2015	PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
10 TAHUN 2015	PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI MENJADI UNDANG-UNDANG
11 TAHUN 2015	PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2008 TENTANG JARING PENGAMAN SISTEM KEUANGAN
13 TAHUN 2015	PENGESAHAN PERJANJIAN BANTUAN TIMBAL BALIK DALAM MASALAH PIDANA ANTARA REPUBLIK INDONESIA DAN REPUBLIK SOSIALIS VIET NAM (TREATY ON MUTUAL LEGAL ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE SOCIALIST REPUBLIC OF VIET NAM)
14 TAHUN 2015	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2016

⁶ Data legislati, *Institute for Policy Studies*, 2015

Produk Perundangan Tahun 2016⁷

Number	About
1 TAHUN 2016	PENJAMINAN
2 TAHUN 2016	PENGESAHAN PERSETUJUAN ANTARA PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA DAN PEMERINTAH REPUBLIK POLANDIA TENTANG KERJA SAMA DI BIDANG PERTAHANAN (AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND CONCERNING CO-OPERATION IN THE FIELD OF DEFENCE)
3 TAHUN 2016	PENGESAHAN MEMORANDUM SALING PENGERTIAN ANTARA PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA DAN PEMERINTAH REPUBLIK SOSIALIS VIETNAM TENTANG PENGINGKATAN KERJA SAMA ANTARA PEJABAT PERTAHANAN DAN KEGIATAN BIDANG PERTAHANAN TERKAIT (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE GOVERNMENT OF THE SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM ON STRENGTHENING OF COOPERATION BETWEEN DEFENCE OFFICIALS AND ITS RELATED ACTIVITIES)
4 TAHUN 2015	TABUNGAN PERUMAHAN RAKYAT
5 TAHUN 2016	PENGESAHAN NOTA KESEPAHAMAN (MOU) ANTARA KEMENTERIAN PERTAHANAN REPUBLIK INDONESIA DAN KEMENTERIAN PERTAHANAN REPUBLIK FEDERASI JERMAN MENGENAI KERJA SAMA DI BIDANG PERTAHANAN (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU) BETWEEN THE MINISTRY OF DEFENCE OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY CONCERNING COOPERATION IN THE FIELD OF DEFENCE)
6 TAHUN 2016	PENGESAHAN PERSETUJUAN ANTARA PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA DAN PEMERINTAH REPUBLIK RAKYAT CHINA TENTANG KERJA SAMA AKTIVITAS DALAM BIDANG PERTAHANAN (AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON COOPERATION ACTIVITIES IN THE FIELD OF DEFENCE)
7 TAHUN 2016	PERLINDUNGAN DAN PEMBERDAYAAN NELAYAN, PEMBUDI DAYA IKAN, DAN PETAMBAK GARAM
8 TAHUN 2016	PENYANDANG DISABILITAS
9 TAHUN 2016	PENCEGAHAN DAN PENANGANAN KРИSIS SISTEM KEUANGAN
10 TAHUN 2015	PERUBAHAN KEDUA ATAS UNTANG-UNTANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNTANG-UNTANG NOMOR 1 TAHUN 2014 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA MENJADI UNTANG-UNTANG
11 TAHUN 2016	PENGAMPLIARAN PAJAK
12 TAHUN 2016	PERUBAHAN ATAS UNTANG-UNTANG NOMOR 14 TAHUN 2015 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2016
13 TAHUN 2016	PATEN
15 TAHUN 2016	PENGESAHAN MARITIME LABOUR CONVENTION, 2006 (KONVENSI KETENAGAKERJAAN MARITIM, 2006)
16 TAHUN 2016	PENGESAHAN PARIS AGREEMENT TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (PERSETUJUAN PARIS ATAS KONVENSI KERANGKA KERJA PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA MENGENAI PERUBAHAN IKLIM)
17 TAHUN 2016	PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNTANG-UNTANG NOMOR 1 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN KEDUA ATAS UNTANG-UNTANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK MENJADI UNTANG-UNTANG
18 TAHUN 2016	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2017
19 TAHUN 2016	PERUBAHAN ATAS UNTANG-UNTANG NOMOR 11 TAHUN 2008 TENTANG INFORMASI DAN TRANSAKSI ELEKTRONIK
20 TAHUN 2016	MEREK DAN INDIKASI GEOGRAFIS

Korupsi Dar Politik Biaya Tinggi

Keterlibatan anggota parlemen dalam kasus tindak pidana korupsi tidak dipungkiri turut meningkatkan citra negatif publik terhadap kelembagaan DPR. Sebagaimana data riset

⁷ Data legislatif, Institute for Policy Studies, 2015

opini publik yang dikeluarkan oleh Transparansi International Indonesia (TII) pada 2017, persepsi publik DPR sebagai lembaga yang koruptif melekat cukup kuat. Gambaran ini semakin diperparah dengan framing media yang seringkali tidak proporsional. Sehingga, kelembagaan DPR sering menjadi target “amuk” masyarakat dalam mengekspresikan kekecewaan terhadap jalannya pemerintahan.

Persepsi yang dibangun di tengah publik tersebut tentu tidak sepenuhnya tepat dan bahkan terlampaui sederhana. Problem korupsi di Indonesia, juga termasuk yang melibatkan anggota parlemen, memiliki akar penyebab yang sangat sistematis terkait dengan mekanisme demokrasi yang kita sedang terapkan.

Salah satu permasalahan mendasar dalam demokrasi prosedural kita saat ini yaitu politik biaya tinggi (*high cost political system*). Sistem pemilu secara langsung oleh rakyat, yang kita adopsi saat ini, pada prinsipnya mengandung energi positif untuk memperkuat legitimasi politik sekaligus memperluas ruang partisipasi politik. Dan harapannya mampu meningkatkan kualitas pembangunan. Namun, ketika kontestasi elektoral dijalankan tanpa dukungan regulasi yang komprehensif, hasilnya adalah praktik demokrasi yang berbiaya tinggi.

Kondisi ini semakin sulit ketika regulasi keuangan partai politik belum ditata secara rapih. Indonesia adalah termasuk salah satu negara demokrasi yang memiliki sistem keuangan partai politik yang lemah dan belum mapan. Keuangan partai

politik saat ini sangat bergantung dari sektor privat. Misalnya dari iuran kader maupun dari pihak-pihak di luar partai. Sementara kontribusi negara terhadap keuangan partai politik, dapat dikatakan sangat minim. Situasi ini berbeda dengan praktik demokrasi di Eropa dimana anggaran negara untuk partai politik bisa mencapai sepertiga dari kebutuhan partai dalam satu tahun.

Jika kita merujuk pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 5 Tahun 2009, formula bantuan APBN kepada parpol adalah Rp108 untuk setiap suara. Jumlah total yang diterima oleh partai didasarkan pada jumlah suara hasil pemilu legislatif dari parpol yang mempunyai kursi di parlemen. Pada pemilu 2014, terdapat 10 parpol yang lolos threshold. Sehingga total bantuan APBN kepada seluruh parpol adalah Rp13,17 miliar. Jumlah ini tentu sangat minimalis dibandingkan dengan kebutuhan partai politik dalam satu tahun.

Dengan kontribusi anggaran negara seperti ini, hanya memenuhi 1,3% kebutuhan parpol dalam setahun. Sisanya yakni sebesar 98,7%, partai politik harus mencari sumber pendanaan sendiri, baik itu dari iuran kader, atau sokongan finansial ketua umum. Pada titik inilah, korupsi yang melibatkan banyak anggota partai politik, sangat rentan terjadi. Sehingga tidak berlebihan nampaknya jika maraknya korupsi saat ini, sangat berkaitan erat dengan sistem politik biaya tinggi yang kita terapkan.

Ketimpangan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi

Meskipun arah demokrasi Indonesia sudah jelas di dalam Pancasila dan UUD 1945, namun banyak yang menilai bahwa sistem demokrasi Indonesia saat ini berjalan sangat bebas. Ruang politik yang sangat terbuka, seakan tanpa batas, berpotensi memunculkan situasi yang merugikan bagi pembangunan. Situasi politik nasional menjadi sangat gaduh, sesak, dan bahkan destruktif. Sehingga, alih alih kita berjalan di atas rel demokrasi Pancasila, justru saat ini demokrasi kita adalah demokrasi liberal.

Perihal ini, Hatta dalam “Demokrasi Kita” memaparkan bahwa krisis demokrasi bermula dari praktiknya yang tidak kenal batas. Akibat melampaui batas yang ada, maka praktik demokrasi seringkali bertabrakan dengan nilai-nilai yang sudah tertanam di masyarakat. Demokrasi yang menjunjung universalitas dibatasi oleh Pancasila. Itulah yang disebut sebagai demokrasi Pancasila. Demokrasi dapat berjalan dengan baik apabila ada rasa tanggung jawab dari para pemimpin politiknya untuk bergerak dalam batas-batas konstitusional.

Pengalaman 18 tahun demokrasi setelah reformasi masih menuai banyak kritik. Tidak dipungkiri ada capaian-capaian demokrasi yang patut kita apresiasi. Seperti misalnya terselenggaranya pemilihan presiden dan legislatif secara langsung, kebebasan berekspreasi, sudah dimulainya pemilihan kepala daerah (Pilkada) untuk Gubernur, Bupati, dan Walikota secara serentak, terbentuknya lembaga anti

korupsi, dan menguatnya peran masyarakat sipil. Namun capaian tersebut dapat dikatakan masih sebatas demokrasi prosedural. Sementara agenda substansial mewujudkan kesejahteraan bersama, masih belum menunjukkan hasil yang menggembirakan.

Pemerintah masih memiliki tantangan distribusi ekonomi yang tidak mudah. Berdasarkan catatan *World Bank* tahun 2015, meskipun pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami penguatan dalam dua dekade, namun kue pertumbuhan ini tidak dirasakan secara merata oleh masyarakat. Manfaat dari pertumbuhan ini lebih dinikmati oleh 20% masyarakat terkaya. Sekitar 80% penduduk – atau lebih dari 205 juta orang – berada dalam posisi rawan jatuh ke dalam kemiskinan. Artinya, disini ada indikator negara masih belum maksimal dalam melakukan peran distribusi kesejahteraan kepada rakyatnya. Sebab bagaimanapun, pembangunan merupakan proses politik. Bukan semata-mata proses ekonomi. Sehingga, membutuhkan peran negara yang cukup kuat untuk mengatasi ketimpangan ekonomi.

Dari sisi ketimpangan kesejahteraan, Indonesia termasuk negara yang mengalami ketimpangan relatif tinggi dan naik lebih pesat dibanding banyak negara Asia Timur lain. Antara tahun 2003 hingga 2010, 10% orang terkaya di Indonesia berhasil meningkatkan konsumsi mereka sebesar 6% per tahun. Sementara bagi 40% masyarakat termiskin, tingkat konsumsi mereka hanya tumbuh kurang dari 2% per tahun. Hal ini mengakibatkan koefisien gini Indonesia naik pesat

dalam 13 tahun terakhir. Naik dari 30 pada tahun 2000 menjadi 41 pada tahun 2013.

Pada titik ini, dapat kita katakan bahwa demokrasi politik di Indonesia belum diiringi dengan penguatan demokrasi ekonomi. Keadilan sosial yang menjadi cita-cita demokrasi ekonomi Indonesia terhambat oleh penerapan demokrasi politik yang sangat liberal. Jauh dari prinsip demokrasi Pancasila.

Di sinilah saya melihat peran DPR begitu sangat sentral dalam memperbaiki arah jalannya pembangunan. DPR sangat mapan dari segi peran dan fungsinya untuk turut mendorong pemerintah dalam menggunakan paradigma pembangunan yang lebih inklusif. Agar kue pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan, dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

Penutup

Melihat gambaran di atas, kita harus berani mengevaluasi dan menilai bahwa demokrasi politik yang kita jalankan saat ini belum diiringi dengan pembangunan demokrasi ekonomi yang menjunjung tinggi prinsip keadilan sosial. Inilah tantangan terbesar DPR saat ini.

Besarnya ketimpangan kesejahteraan di tengah masyarakat, tingginya tingkat pengangguran, serta masih maraknya praktik korupsi, menjadi tanda bahwa demokrasi ekonomi yang berkeadilan sosial belum hadir secara utuh di Indonesia. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, berperan

memastikan semua itu masuk ke dalam agenda pembangunan pemerintah.

Demokrasi Indonesia yang tertuang di dalam Pancasila dan UUD 1945, menghendaki pembangunan demokrasi yang holistik; demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Atas dasar tersebut, demokrasi di Indonesia menjadikan rakyat sebagai subyek dan fokus utama dari kegiatan politik dan ekonomi. Sehingga dengan memegang teguh prinsip tersebut, sebenarnya wajah demokrasi Indonesia dapat menjadi lebih paripurna.

MENYEMPURNAKAN SISTEM PERWAKILAN DI INDONESIA

R. Siti Zuhro

Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesian (LIPI)

Pengantar

Konstruksi berbangsa dan bernegara di Indonesia sejauh ini belum mencapai bentuknya yang ideal dan final. Proses *learning by doing* dalam berdemokrasi yang berlangsung selama rentang waktu 1998-2017 memberikan *lesson learned* yang cukup berharga, khususnya berkaitan dengan fungsi representasi yang ditunjukkan oleh lembaga legislatif. Dinamika politik dan amandemen Konstitusi yang berlangsung sejak tumbangnya Orde Baru memberikan warna tersendiri bagi ketatanegaraan dan politik di Indonesia. Perubahan ketatanegaraan dan politik tersebut berpengaruh signifikan terhadap lembaga legislatif. Dalam perkembangannya parlemen berperan cukup dominan, namun hasilnya belum dirasakan rakyat yang diwakilinya. Pertanyaannya, sistem perwakilan seperti apa yang hendak dibangun?

Fungsi dan peran DPR menguat pasca amandemen Konstitusi. Penguatan DPR di satu sisi diperlukan tapi di sisi lain menjadi kendala. Dalam proses konsolidasi demokrasi penguatan lembaga-lembaga demokrasi sangat diperlukan. Namun, upaya tersebut tidak mudah karena di tataran praktiknya terhambat oleh kenyataan makin kuatnya DPR dan partai politik. Atas nama kekuatan DPR tersebut, melalui kewenangannya dalam membuat legislasi, parpol semakin memperlihatkan antusiasmenya untuk memperluas wilayah kekuasaannya dengan merambah wilayah Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Ironisnya kekuatan DPR dan partai-partai politik tidak diikuti oleh kinerja yang maksimal dari keduanya. Berbagai diskusi yang digelar belakangan ini mengungkapkan bahwa anggota DPR banyak tersangkut kasus korupsi dan perbuatan tercelalainnya. Sementara itu, parpol belum juga melakukan reformasi di internalnya. Parpol sibuk mengurus kepentingannya sendiri ketimbang menjadi penyalur aspirasi dan kepentingan rakyat.

Secara historis, reformasi parlemen yang berjalan sejak negeri ini berdiri menunjukkan tren yang fluktuatif. Meskipun pasca 1998 terjadi reformasi politik yang memungkinkan perubahan terhadap peran parlemen, korelasinya tidak positif terhadap kesejahteraan dan kecerdasan kehidupan masyarakat. Padahal peran parlemen di Indonesia dimaksudkan agar institusi ini mampu mengimbangi peran eksekutif, sehingga tidak terjadi dominasi kekuasaan. Mekanisme saling imbang dan saling kontrol (*check and balance*) antara eksekutif dan

legislatif diperlukan agar pemerintahan bisa berjalan baik, efektif dan mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dibentuknya undang-undang susunan dan kedudukan lembaga-lembaga perwakilan tak lain juga dimaksudkan untuk menjamin sistem kelembagaan parlemen, kedudukan kelembagaan di antara lembaga-lembaga negara lainnya, akuntabilitas lembaga dan anggota parlemen serta penataan hubungan kerja antar lembaga di dalam parlemen. Dalam praktiknya kerancuan sistem parlemen justru sangat kasatmata, seperti tercermin dari UU Susduk yang cenderung ambigu. Di satu sisi hendak mempraktekkan sistem bikameral dengan ditopang oleh DPR dan DPD, sedangkan di sisi lain masih melanggengkan MPR sebagai lembaga yang permanen dengan kepemimpinan yang permanen pula.

Hal tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa Indonesia masih gamang dengan reformasi sistem parlemen yang berlangsung sejak 1999. Masalahnya adalah konsep atau desain ketatanegaraan seperti apa yang akan dilaksanakan sehingga format, arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui amandemen konstitusi menjadi lebih jelas. Sebab, kegagalan dalam melakukan hal ini akan berdampak negatif terhadap efisiensi dan efektivitas parlemen dan memunculkan kerancuan sistem perwakilan di negeri ini.

Tulisan ini akan membahas perbaikan sistem perwakilan di Indonesia sebagai prasyarat konsolidasi demokrasi.

Dinamika Parlemen Pasca 1998

Perbaikan sistem perwakilan berjalan cukup signifikan sejak 1999, baik melalui amandemen konstitusi maupun paket UU Politik. Pemberian tersebut selain bertujuan agar parlemen berdaya dan lebih profesional dalam menjalankan tugasnya, juga untuk membuat sistem presidensial lebih efektif. Seiring dengan itu, parlemen diposisikan sebagai lembaga wakil rakyat yang tidak bisa menjatuhkan presiden. Presiden tidak bertanggungjawab kepada majelis atau parlemen, tapi ia bertanggung jawab kepada konstitusi dan rakyat yang memilihnya. Dalam hal ini konstitusi tak hanya memegang peran penting, tapi memiliki kedudukan yang tinggi dibandingkan lembaga lainnya. Parlemen hanya berwenang mengusulkan pencopotan jabatan presiden jika ia dinilai melanggar konstitusi, sedangkan eksekusinya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Sementara itu, pembentukan sistem "bikameral" yang memungkinkan eksisnya DPR dan DPD memberikan angin baru bagi mekanisme *check and balance* di internal lembaga legislatif. DPD menjadi bagian dari MPR. Bila di era sebelumnya dikenal utusan daerah dan wakil golongan yang sebagian anggotanya diangkat oleh presiden, sejak amandemen Konstitusi yang ke-3 Indonesia memiliki DPD yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu 2004.

Posisi MPR menjadi ambigu, karena sebagaimana disebutkan dalam Konstitusi, lembaga ini terdiri atas DPR dan DPD. Realitanya MPR masih dipertahankan

dan menjadi lembaga permanen (lihat UU No.27/2009 tentang MD3). Padahal, semestinya MPR menjadi sarana bagi sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD. Sebagai akibatnya, peran MPR cenderung melemah sejak 2004, seiring dengan amandemen Konstitusi yang tidak lagi memberikan peran penting kepada MPR, karena pemilihan presiden/wakil presiden dilakukan secara langsung dan munculnya sistem bikameral. Terbentuknya sistem bikameral yang kuat mensyaratkan dihapuskannya MPR. Sebagai gantinya, DPD harus diperkuat dengan kewenangan legislasi berkaitan dengan urusan daerah, seperti desentralisasi dan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pengawasan dan anggaran.

Demokrasi mensyaratkan berperannya institusi-institusinya untuk penguatan atau konsolidasi demokrasi. Sebagai salah satu institusi demokrasi, mestinya tidak hanya DPR saja yang diperkuat tapi DPD juga. Namun, peran saja tidak cukup. Penguatan peran dan wewenang DPD harus dilakukan untuk menuntaskan proses perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Penguatan itu diperlukan agar mekanisme *check and balance* di antara lembaga-lembaga Negara berjalan efektif, khususnya internal lembaga Legislatif (yaitu antara DPR dan DPD).

Selain itu, demokratisasi juga memerlukan akselerasi penguatan nilai-nilai dan pelembagaan demokrasi. DPR dan DPD sebagai salah satu pilar demokrasi tidak hanya berkewajiban mendorong demokratisasi dan memperkuat

sistem parlemen dengan mengefektifkan mekanisme *check and balance* di internal lembaga itu sendiri, melainkan juga diharapkan dapat menjembatani kepentingan rakyat dan juga pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat dan daerah dalam perumusan kebijakan nasional. Sejauh ini, kewenangan yang diberikan UUD NRI 1945 (Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945) belum mampu membuat lembaga legislatif lebih efektif dan representatif. Persoalannya bukan semata-mata menambah kewenangan DPD, melainkan juga untuk menciptakan proporsi yang lebih berimbang sebagai lembaga legislatif. Karena itu, penataan ulang sistem perwakilan sangat signifikan agar institusi perwakilan mampu bekerja maksimal.

Pelaksanaan sistem parlemen bikameral diperlukan karena duahal. *Pertama*, pelembagaan mekanisme *check and balance*, baik antara legislatif dan eksekutif maupun internal lembaga legislatif itu sendiri. *Kedua*, untuk mengembalikan makna sistem pemerintahan presidensial dengan memberdayakan sistem parlemen yang berfungsi maksimal dengan mereposisi keberadaan MPR supaya tidak menjadi lembaga permanen.

Lepas dari itu, era reformasi membuka babak baru hubungan legislatif dan eksekutif. Bila sebelumnya legislatif tidak lebih dari "tukang stempel", sekarang ini legislatif (DPR) memiliki kekuatan yang lebih besar dengan amandemen UUD 1945 yang oleh banyak kalangan dinilai lebih *legislatif heavy*.

Penggunaan konsep *checks and balances* serta rasionalitas politik dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai pelaksanaan sistem *checks and balances* dalam konteks hubungan eksekutif - legislatif. Pola hubungan ini untuk jangka panjang bertujuan menciptakan pemerintahan yang memiliki akuntabilitas publik yang tinggi.

Mekanisme tersebut juga diharapkan dapat mengurangi sisi destruktif yang mungkin muncul dari sistem/tatanan baru, sehingga benturan kepentingan antara eksekutif dan legislatif dapat lebih konstruktif. Dengan demikian, diharapkan akan terjadi rasionalitas politik di Indonesia di mana eksekutif dan legislatif dapat bersinergi untuk menciptakan demokrasi.

Mekanisme *checks and balances* yang ideal adalah bila legislatif dan eksekutif memiliki kekuasaan yang seimbang yang memungkinkan kedua lembaga tersebut memiliki hubungan yang saling mengontrol, mengisi dan mengimbangi. Dalam realitasnya, hubungan eksekutif dan legislatif tidak senantiasa berjalan ideal. Hubungan antara keduanya mengalami pasang surut yang disebabkan oleh besar kecilnya kekuasaan yang dimiliki, baik oleh legislatif maupun eksekutif, pada masa pemerintahan tertentu. Sebagai contoh, legislatif yang lemah pada masa pemerintahan Soeharto hanya menjadi stempel setiap kebijakan eksekutif. Sebaliknya, legislatif yang kuat pada era Reformasi bisa menjatuhkan Gus Dur. Eksekutif yang lemah yang hanya didukung oleh koalisi minoritas di DPR tak mampu mempertahankan kedudukan seorang

presiden. Tabel di bawah menjelaskan pola-pola hubungan yang terbentuk antara legislatif dan eksekutif.

Tabel Pola Hubungan Eksekutif-Legislatif

		Eksekutif	
		Lemah	Kuat
Legislatif	Lemah	Kolusi tersembunyi dan konflik tersembunyi.	<ol style="list-style-type: none"> Legislatif dikomando eksekutif. Legislati usul dari eksekutif mudah diloloskan.
	Kuat	<ol style="list-style-type: none"> Legislatif bisa dan mampu mencampuri urusan eksekutif. Legislatif bisa dengan mudah menurunkan eksekutif. 	<ol style="list-style-type: none"> Saling mengimbangi dan saling mengontrol. Proses legislasi dan pemerintahan diawasi dan dijalankan seimbang.

Checks and balance secara teoretis mengarah pada terciptanya demokrasi yang sehat. Indikasinya yaitu dinamika politik berproses secara simultan, di mana antara legislatif dan eksekutif ada kesataraan dalam menjalankan tugas masing-masing, di samping sebagai pengawas dan pelaksana kebijakan. Pertanyaannya, apakah tugas legislatif sebagai pengawas eksekutif dan pengawal kebijakan-kebijakannya tersebut sudah maksimal?

Terciptanya pola-pola hubungan di atas dapat memengaruhi posisi partai politik dalam eksekutif dan legislatif. Partai politik adalah sarana sekaligus elemen utama pembentukan legislatif. Konfigurasi mayoritas-minoritas

dalam legislatif dan latar belakang eksekutif berpengaruh terhadap pola hubungan eksekutif-legislatif. Apabila kepala daerah berasal dari partai yang memegang kursi mayoritas di legislatif, kebijakannya cenderung didukung legislatif. Pihak yang akan beroposisi adalah partai-partai minoritas.

Sebaliknya, apabila presiden berasal dari partai minoritas di legislatif, posisinya di hadapan legislatif akan sangat rawan. Partai mayoritas akan cenderung kritis terhadap setiap kebijakan eksekutif. Misi tidak percaya bukanlah hal yang tidak mungkin dikeluarkan oleh legislatif. Perubahan-perubahan pola tersebut berpengaruh terhadap pelaksanaan sistem *check and balance* di mana eksekutif tampak lemah dibandingkan dengan legislatif.

Tegaknya *check and balance* dimaksudkan sebagai upaya untuk mengelola kekuasaan negara agar digunakan untuk kepentingan negara. Adalah jelas bahwa penggunaan mekanisme *check and balance* dalam kerangka negara demokrasi ditujukan untuk mengatur penggunaan kekuasaan. Dalam hal ini, kekuasaan negara diserahkan pada tiga lembaga yang berbeda yang masing-masing memiliki kewajiban dan tanggung jawabnya sendiri. Kekuasaan suatu lembaga dibatasi oleh kekuatan lembaga yang lain. Oleh karena itu, makna tanggung jawab dari satu lembaga negara berarti bersedia dan mau dikontrol oleh lembaga lainnya. Keberhasilan mekanisme kontrol ini akan menciptakan akuntabilitas lembaga negara atau pemerintahan daerah

secara keseluruhan karena penggunaan kekuasaan berjalan sebagaimana mestinya.⁸

Dilihat dari perspektif demokrasi, keberhasilan penciptaan akuntabilitas ini pada mulanya hanya sebatas pada tataran *intra-government accountability*. Pada tahap selanjutnya, akuntabilitas pemerintah akan dipersepsikan dan diakui oleh masyarakat luas, yang notabene pemberi mandat. Akuntabilitas pemerintahan ini dapat dilihat dari kinerja pemerintahan itu sendiri. Kinerja pemerintahan meliputi kebijakan dan pelaksanaannya di semua bidang dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Tolok ukurnya dapat dilihat dari kinerja ekonomi, produk hukum oleh legislatif, kebijakan luar negeri, penanganan masalah sosial dan penegakan hukum dan HAM.

Penataan Sistem Perwakilan

Pertama, meninjau kembali ruang lingkup otoritas DPR (yang meluas ke fungsi pengangkatan pejabat publik yang seharusnya menjadi otoritas Presiden). Apabila konstruksi konstitusi hasil amandemen mengarah pada penguatan skema presidensial, ruang lingkup otoritas DPR perlu ditinjau kembali. Kewenangan DPR memberi pertimbangan dan atau persetujuan atas pengangkatan duta besar serta penerimaan duta besar negara lain misalnya, harus dikonstruksi ulang karena lebih merupakan otoritas presiden dalam skema presidensial. Begitu pula berbagai UU yang memberi hak

⁸ Karl W. Deutch, *Politics and Government: How People Decide Their Fate*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1970, hal. 187.

politik bagi DPR dalam menentukan pejabat publik seperti pimpinan dan anggota komisi-komisi negara.

Kedua, menyederhanakan struktur fraksi di DPR menuju dua kelompok fraksi, yakni fraksi pendukung pemerintah dan fraksi oposisi, atau menjadi tiga kelompok fraksi, yaitu fraksi independen yang tidak memilih menjadi bagian dari keduanya. Penyederhanaan pengelompokan fraksi diperlukan dalam rangka meminimalisasi kecenderungan *politicking* atas dasar kepentingan dan transaksi yang bersifat jangka pendek di DPR.

Ketiga, melembagakan kerjasama DPR-DPD yang bersifat intraparlemen. Meskipun DPD tidak memiliki otoritas legislasi, realitanya konstitusi “terlanjur” melembagakan lembaga yang menjadi representasi daerah ini sebagai salah satu kamar parlemen. Karena itu dalam jangka pendek, perlu dilembagakan kerjasama DPR-DPD melalui pembentukan semacam panitia kerja bersama, sedangkan secara jangka panjang DPD perlu memiliki otoritas legislasi yang bersifat terbatas.

Keempat, membangun sistem perwakilan dua-kamar di tingkat nasional. Konstruksi sistem perwakilan dan atau sistem keparlemenan yang dianut konstitusi dan juga UU MD3 cenderung tidak jelas, rancu, dan tidak melembagakan sistem *checks and balances* yang diperlukan dalam konteks skema sistem presidensial. Karena itu penataan kembali sistem perwakilan dan atau keparlemenan perlu lebih jelas arahnya, yakni menuju kebutuhan sistem perwakilan dua-

kamar yang memungkinkan terbangunnya sistem *checks and balances* eksekutif-legislatif secara lebih “*clear*”. Itu artinya, DPD ke depan perlu ditata ulang apakah harus memiliki otoritas legislasi kendati tidak harus seluas DPR atau DPD dihapuskan, dan MPR perlu ditata ulang menjadi wadah sidang gabungan DPR dan DPD.

Kelima, memperkuat fungsi legislasi DPD dalam rangka sistem *checks and balances* intraparlemen. Konstitusi hasil amandemen di satu pihak membentuk DPD sebagai representasi teritori, dalam hal ini daerah provinsi, yang merupakan wakil-wakil daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, namun di pihak lain sama sekali tidak memberi otoritas legislasi baginya. Kekeliruan ini perlu dikoreksi ke depan karena keberadaan DPD tanpa kekuasaan legislasi membebani anggaran negara. Karena itu otoritas legislasi yang bersifat terbatas adalah suatu keniscayaan bagi DPD agar terbangun sistem *checks and balances* intraparlemen dengan DPR.

Keenam, menjadikan MPR sebagai lembaga *joint session* antara DPR dan DPD (tidak berisi anggota DPR dan anggota DPD seperti sekarang). Konstitusi hasil amandemen menempatkan MPR sebagai salah satu kamar parlemen, selain DPR dan DPD, sehingga MPR menjadi kamar ketiga dalam sistem perwakilan/keparlemenan yang dianut UUD 1945. Di sisi lain, otoritas MPR berupa kekuasaan melakukan perubahan UUD, dan pemecatan terhadap Presiden/Wapres yang melakukan pelanggaran hukum, tidak

berlangsung setiap saat, sehingga setelah melantik presiden/wapres terpilih, MPR tidak memiliki tugas pokok yang tetap. Karena itu ke depan, format MPR perlu ditata kembali menjadi lembaga *joint session* antara DPR dan DPD, sehingga struktur keparlemen bersifat dua-kamar.

Ketujuh, mengubah kepemimpinan MPR dari permanen menjadi *ad hoc*. Apabila tugas pokok MPR bersifat sewaktu-waktu dan tidak menetap, maka kepemimpinan MPR semestinya tidak perlu bersifat permanen seperti sekarang. Kepemimpinan MPR bisa dirancang secara bergilir dan berkala namun bersifat gabungan antara unsur pimpinan DPR dan DPD. Kepemimpinan permanen MPR seperti berlaku sekarang hanya menghamburkan uang negara.

Kedelapan, mengubah Setjen DPR, Setjen DPD, dan Setjen MPR menjadi satu Kesetjenan Parlemen. Mengingat kerja MPR bersifat sewaktu-waktu dan tidak menentu, kecuali pelantikan presiden/wapres terpilih yang bersifat lima tahunan, maka tidak diperlukan Setjen MPR yang bersifat permanen. Kesetjenan MPR dibentuk secara *ad hoc* pada saat MPR membutuhkannya dan diambil dari gabungan unsur Setjen DPR dan DPD. Secara jangka panjang, barangkali hanya diperlukan satu kesetjenan yang mendukung kerja keparlemen DPR dan DPD.

Kesembilan, melembagakan mekanisme komplain publik bagi wakil rakyat yang tidak kredibel dan berkinerja buruk. Sebagai konsekuensi logis implementasi sistem perwakilan proporsional dengan mekanisme daftar terbuka anggota

DPR dan sistem pluralitas berwakil jamak bagi anggota DPD, seyogyanya konstituen memiliki hak komplain bagi wakil-wakil rakyat yang tidak tidak kredibel dan berkinerja buruk.

Meskipun demikian sistem demokrasi diperjuangkan bukan semata-mata demi terpenuhinya aspek keterwakilan, serta pemerintah hasil pemilu (dan pilkada) dan para legislator di pusat dan daerah. Lebih dari itu, sistem demokrasi meniscayakan hadirnya pemerintah dan para wakil rakyat yang bertanggung jawab dalam mengemban mandat politik yang diberikan rakyat. Itu artinya, tolok ukur keberhasilan sistem demokrasi tidak sekadar terletak pada terpenuhinya segenap prosedural elektoral, melainkan lebih pada kualitas akuntabilitas pemerintah dan wakil rakyat terpilih yang tercermin dalam kemampuan mereka mewujudkan cita-cita keadilan, keberadaban, dan kesejahteraan bagi rakyat.

Cita-cita luhur dan mulia tersebut tidak mungkin terwujud jika DPR dan DPD yang telanjur dilembagakan terperangkap berbagai distorsi yang sudah dikemukakan sebelumnya. Karena itu suatu penataan sistem politik secara menyeluruh diperlukan agar bangsa kita tidak mengulang kembali “salah urus” negara dan pemerintahan yang hampir tidak berujung.***

DINAMIKA KINERJA DPR

Dasril, M.Si (Han)

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Kegagalan adalah keberhasilan yang tertunda, namun bagi DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) kegagalan tak ubahnya sebagai keberhasilan yang tak pernah serius untuk diupayakan. Kegagalan demi kegagalan kinerja menjadi isu sentral yang citra negatifnya terlanjur melekat kuat dengan lembaga ini.

Sebagai sebuah lembaga tinggi yang peranannya sangat signifikan di negeri ini, pada praktiknya DPR diharapkan agar dapat mengedepankan aspek kinerja yang baik sebagai dasar pengelolaan lembaga. Namun, faktanya sampai saat ini, hal tersebut tampaknya masih jauh panggang dari api. Kinerja lembaga ini belum menunjukkan hasil yang optimal dan selalu terjebak dalam problematika repetitif. Hingga periode kepengurusan 2014-2019, kinerja DPR terus saja menuai banyak sorotan dan kritikan. Hal ini tidak terlepas dari minimnya implementasi fungsi pokok sebagai lembaga perwakilan rakyat yakni menjalankan fungsi legislasi,

fungsi anggaran dan fungsi kontrol dari waktu ke waktu (Wahyuningsih, 2013).

Salah satu yang indikator yang mencolok dari permasalahan yang dihadapi oleh DPR adalah capaian Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang tak pernah sesuai dengan target yang direncanakan baik untuk prioritas tahunan maupun lima tahunan. Persoalan rendahnya capaian Prolegnas menjadi problema klasik yang telah muncul bahkan sejak periode DPR 2004-2009 yang hingga sekarang kini tak kunjung menemui titik terang penyelesaiannya (Rofiandri, 2016). DPR seolah tidak pernah menuntaskan secara komprehensif permasalahan tahunan terkait program legislasi nasional (Prolegnas). Masa pembahasan acap diperpanjang dan pembahasan RUU tidak pernah sesuai dengan jadwal dan target yang ditentukan.

Belum lagi permasalahan terkait fungsi anggaran. Dalam proses penganggaran, praktik-praktik korupsi masih saja kerap terjadi. Penangkapan dua anggota DPR dari Komisi V oleh KPK karena penyalahgunaan wewenang dalam kasus anggaran proyek infrastruktur APBN merupakan potret nyata bagaimana masalah ini telah mengakar di tubuh DPR.

Fungsi kontrol juga tak kalah memprihatinkan. DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintah pada praktiknya masih sangat jauh dari harapan. Indikasi tidak optimalnya pelaksanaan fungsi ini umpamanya dapat dilihat pada pelaksanaan pengawasan anggaran di kementerian dan lembaga. Sepanjang 2016, alat kelengkapan

dewan telah membentuk 46 Panitia Kerja (Panja) pengawasan kementerian atau lembaga. Akan tetapi, dari 46 Panja yang dibentuk, baru 11 Panja yang telah menyampaikan laporannya. Lemahnya praktik pengawasan anggaran tentu saja berdampak pada potensi kerugian negara yang jumlahnya tak sedikit. Pada 2016 saja terdapat sebanyak 26 temuan yang direkemondasikan oleh BPK kepada DPR, namun tidak ada kejelasan terkait tindak lanjut kasus tersebut (Arsilan dan Saputra, 2016).

Rentetan capaian kinerja DPR yang tidak optimal dari tahun ke tahun menyebabkan implikasi nyata. Yaitu, runtuhnya kepercayaan publik terhadap lembaga ini. Berdasarkan hasil survei kepuasan publik yang dilakukan Poltracking Indonesia umpamanya, DPR menjadi salah satu lembaga dengan tingkat kepuasan publik paling rendah bersama dengan partai politik (Poltracking, 2015). Tingkat kepuasan publik terhadap kinerja DPR teramat rendah yakni di angka 23,1 persen. Fakta ini memberikan catatan penting bahwasanya kinerja DPR belumlah berjalan dengan baik dan perlu segera dicari jalan keluarnya agar wibawa lembaga ini kedepannya dapat terselamatkan.

Permasalahan kinerja DPR merupakan sebuah topik yang kompleks. Butuh pendekatan yang holistik untuk mengurai berbagai dimensi terkait permasalahan ini. Tulisan ini diawali dengan pemaparan dinamika kinerja DPR tidak hanya dari pendekatan kuantitatif terkait aspek jumlah output produk undang-undang semata, namun juga berkaitan dengan

pendekatan kualitatif yang akan menguraikan dinamika proses dan permasalahan terkait dengan pelaksanaan fungsi DPR. Fungsi tersebut meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Selanjutnya akan dijelaskan pula bentuk rekomendasi berupa solusi terkait dengan kinerja DPR RI untuk kedepannya.

Fungsi Legislasi

Sebagaimana diamanatkan pada konstitusi, fungsi legislasi merupakan salah satu dari tiga fungsi utama DPR RI dalam menjalankan tugas pokok kelembagaan. Fungsi ini dimanifestasikan dalam upaya pembentukan peraturan perundangan-undangan yang mengedepankan asas-asas pokok yaitu keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum dalam konteks kemasyarakatan (Wijayanti, 2013).

Fungsi legislasi DPR hingga saat ini kerap kali mendapatkan kritik dan sorotan publik. Publik menilai bahwasanya kinerja DPR tidak dapat berjalan secara efektif dan efisien. Merujuk pada konteks ini, apabila kinerja legislasi dari aspek kuantitas dievaluasi, fakta yang sama dapat ditemukan dari tahun ke tahun bahkan antar periode keanggotaan DPR. Fakta tersebut adalah tak pernah tercapainya target Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di DPR. Terkait dengan hal ini, seperti yang dapat dilihat di tabel berikut, menegaskan bahwasanya produktivitas legislasi memang menjadi problem utama yang dihadapi DPR dalam setiap periode keanggotaan.

Tabel 1: Rekapitulasi Hasil Legislasi DPR RI Periode 2010-2014

Tahun	RUU Prolegnas	Inisiator RUU			Output				
		DPR	DPD	Pemerintah	Non- Kumulatif	Kumulatif Terbuka	Oleh DPR	Oleh Pemerintah	Jumlah
2010	70 RUU	36 RUU	-	34 RUU	8 UU	7 UU	6 UU	9 UU	15 UU
2011	70 RUU	37 RUU	-	33 RUU	20 UU	5 UU	12 UU	13 UU	25 UU
2012	69 RUU	46 RUU	-	23 RUU	10 UU	22 UU	18 UU	14 UU	32 UU
2013	75 RUU	48 RUU	-	27 RUU	11 UU	11 UU	11 UU	11 UU	22 UU
2014	68 RUU	44 RUU	1 RUU	23 RUU	3 UU	7 UU	5 UU	5 UU	10 UU
Jumlah	352 RUU	211 RUU	1 RUU	140 RUU	52 UU	52 UU	52 UU	52 UU	104 UU

Sumber: Majalah Parlementaria DPR RI: Dinamika DPR Periode 2009-2014. Edisi 116 TH. XLIV, 2014, hlm 17.

Dikutip dari Suwarso, et.al (2015).

Tabel diatas menunjukkan hasil kinerja legislasi DPR pada periode keanggotaan 2010-2014 yang secara kuantitatif tidak menggembirakan dengan persentase ketercapaian hanya sebesar 29,5%. Penilaian kinerja ini didasarkan pada komparasi antara jumlah RUU dalam Prolegnas dengan jumlah UU yang berhasil diselesaikan oleh DPR.

Publik kian jengah mengetahui performa kinerja DPR yang sedemikian rupa dan berharap akan ada perbaikan pada periode keanggotan DPR selanjutnya (2014-2019). Namun, harapan itu tampaknya akan pupus melihat kenyataan yang ada. Pada setahun (2014-2015) DPR 2014-2019 bekerja, hanya dihasilkan 3 produk legislasi dari total 37 RUU yang masuk dalam Program Legislasi Nasional khusus tahun itu. Capaian tersebut sangatlah rendah jika dibandingkan dengan angka capaian terendah sekalipun pada periode sebelumnya yang berjumlah 15 UU.

Tidak sedikit kritikan dan sorotan yang diarahkan pada kinerja DPR periode ini karena masih jauh dari hasil yang

memuaskan. Hingga sidang III, tahun persidangan 2015-2016, Dewan Perwakilan Rakyat dinilai telah gagal dalam membuktikan perbaikan kinerja dalam menjalankan fungsi legislasi. Pada masa ini DPR hanya menyelesaikan 3 UU yakni Undang-undang MD3, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Capaian ini tentu tidak sebanding dengan besaran anggaran yang digelontorkan yang mencapai 246 Miliar Rupiah.

Minimnya capaian kerja legislasi DPR menunjukkan bahwa fungsi legislasi adalah titik lemah dari DPR. Sebagai tugas pokok yang harus dilaksanakan oleh DPR, masalah pembahasan RUU tidak pernah sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan dan seringkali diperpanjang. Pembahasan RUU kerap kali gagal diselesaikan oleh legislator dalam waktu normal yaitu dalam tiga kali masa sidang. Misalnya pada masa sidang I periode 2016-2017. Pada masa sidang ini diputuskan oleh DPR bahwa pembahasan sembilan RUU diperpanjang, dan hanya dua UU yang berhasil disahkan. Kemudian pada masa sidang II, dua RUU diperpanjang pembahasannya. Selanjutnya pada masa sidang III ada enam RUU yang diperpanjang masa pembahasannya tanpa ada satupun hasil yang disahkan.

Tidak optimalnya fungsi tugas DPR khususnya pada bagian fungsi legislasi sudah bukan menjadi hal yang baru, terlebih lagi realisasi capaian target juga tidak dilakukan secara ketat dan disiplin. Fakta ini menyiratkan bahwasanya

secara prinsipil budaya organisasi dalam tubuh DPR tidak terbangun secara positif. Padahal, menyetir pendapat Deal & Allen (1982), budaya organisasi adalah komponen penting; tanpa budaya yang positif suatu organisasi atau lembaga tidak akan mampu meraih hasil kerja yang produktif. Demikian pula dengan lembaga DPR.

Tidak terbangunnya budaya organisasi yang positif menyebabkan para anggota yang ada didalam DPR tidak mampu mengarahkan tujuan sebagaimana yang ditetapkan dan yang ingin dicapai oleh sebuah lembaga. Implikasinya jelas, aspek produktivitas menjadi sangat rendah, sebagaimana masalah yang hampir selama ini dialami oleh DPR. Seolah di dalam tubuh DPR Tidak ada kehendak yang tinggi untuk menentukan target. Lemahnya manajemen kontrol internal DPR dalam upaya pemberian *reward* dan *punishment* terhadap para anggota dewan, hal ini jelas semakin melanggengkan sikap-sikap negatif semacam ini.

Budaya organisasi yang positif akan sulit terbangun apabila dalam prosesnya ketidaktercapaian target Prolegnas seringkali dibungkus dengan dalih: DPR bukanlah pabrik UU sehingga wajar jika target tidak pernah tercapai secara kuantitas karena yang hal tersebut bukanlah aspek prioritas. Dalih seperti ini seharusnya tidaklah menjadi dalih pbenaran. DPR, sebagai sebuah lembaga, perlu melakukan evaluasi kelembagaan secara menyeluruh. Mengingat, sejatinya ketidaktercapaian target legislasi secara kuantitas bukan semata karena faktor upaya untuk fokus pada kualitas sehingga pembahasan

rancangan undang-undang berjalan lebih lama seperti yang selama ini didengungkan oleh anggota-anggota dewan. Namun, lebih dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti tata kelola persidangan, sikap dan tindakan indisipliner dari para anggota dewan, serta masalah internal kelembagaan.

Sehubungan dengan faktor tata kelola persidangan, tata kelola persidangan menjadi salah satu pangkal permasalahan. Aspek ini seringkali memperparah kemajuan pembahasan legislasi. Hal ini dikarenakan tata kelola yang dilakukan dianggap tidak dilakukan dengan baik dan mengedepankan aspek efektifitas dan efisiensi. Akibatnya, waktu kerja DPR menjadi sangat terbatas dalam setahun dan sebanyak lima bulan dari jangka waktu setahun habis di dapil untuk masa reses.

Terkait dengan faktor sikap dan tindak indisiplinier, kedisiplinan anggota dewan misalnya telah sejak lama juga turut menjadi sorotan. Dalam setiap rapat paripurna kehadiran anggota DPR kurang dari enam puluh persen. Kehadiran anggota fraksi dalam rapat komisi paling tinggi hanya sebesar 63. Disiplin dalam kelembagaan tidak berjalan sebagaimana mestinya, terlebih bagi anggota DPR yang tidak menghadiri Rapat Paripurna tak ada sanksi tegas yang diterima. Bahkan, saat rapat pun banyak juga anggota dewan yang tidak mengikuti jalannya rapat dengan seksama. Mereka sering kali tertidur atau sibuk mengakses alat komunikasi pribadinya. Hal ini menjadi catatan tersendiri bagi anggota dewan tentang etos dan keseriusan kinerja mereka. Komitmen

para anggota DPR dalam bekerja sebagai wakil rakyat pun tak pelak makin dipertanyakan.

Kemudian terkait dengan masalah internal kelembagaan, hal ini juga tidak kalah penting dalam mempengaruhi tidak maksimalnya kinerja dari DPR. Seperti misalnya saat Ketua DPR lengser karena dianggap tersandung kasus Saham PT. Freeport, kemudian yang belum lama ini muncul yakni skandal mega korupsi E-KTP yang melibatkan pejabat-pejabat penting DPR (Formappi, 2016). Belum lagi fokus para legislator terpecah karena teralihkan pada kegiatan Pilkada serentak tahun 2017 guna mendukung partai-partai mereka. Kondisi semacam ini menyebabkan DPR seolah tersandera dan terjebak dalam konflik serta urusan-urusan domestik kelembagaan.

Hal selanjutnya yang patut menjadi catatan terkait dengan kinerja DPR adalah prioritas legislasi DPR yang dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan bangsa. Misalnya ketika DPR berupaya untuk merevisi UU Pilkada, kemudian upaya untuk merevisi UU KPK yang jelas-jelas ditolak oleh publik. Sikap ini justru semakin mengundang kecaman sentimen negatif dari masyarakat terhadap DPR. Prioritas legislasi ini justru menyiratkan bahwasanya UU yang menjadi prioritas pembahasan adalah yang menyangkut kepentingan partai politik atau kepentingan para anggota dewan saja.

Terkait dengan hal ini, meminjam istilah seorang tokoh dan pemikir sosiologi bernama Merton, yakni terkait *membership grup and reference group*. Dalam hal ini, para

anggota dewan yang secara konstitusional merupakan *membership group* dari lembaga tinggi DPR sebagai seorang legislator, justru mengalami benturan kepentingan dengan *reference group* mereka yaitu partai politik. Mereka dalam praktiknya justru memanifestasikan sikap dan jalan berfikirnya secara lebih erat dengan *reference group*.

Fungsi Anggaran

Di sisi lain yaitu dalam fungsi anggaran, kinerja DPR juga sangat jauh dari kata optimal. Ditengah kinerjanya yang banyak disorot lantaran tak kunjung produktif dan tak kunjung mampu lepas dari citra lembaga yang penuh masalah, DPR justru acap menyibukkan diri untuk merancang pos-pos anggaran mercusuar yang diorientasikan pada pemenuhan keinginan dan kebutuhan anggota DPR semata (ICW, 2015). Hal ini dapat dilihat dari pos-pos penganggaran pembangunan mega-proyek gedung DPR, pembangunan perpustakaan DPR, usulan dana aspirasi, kenaikan tunjangan dan peningkatan berbagai fasilitas bagi para anggota dewan. Hal ini tentu saja menyiratkan suatu esensi bahwasanya fungsi anggaran dijalankan tidak sebagai mana mestinya karena diarahkan pada kepentingan DPR dan bukan sebagai medium memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakili secara luas.

Rasali (2015) menyebut bahwa Kinerja DPR RI periode 2014-2019 ternyata sangat memprihatikan, terburuk selama reformasi termasuk dalam aspek penganggaran. Pertama, DPR dinilai dalam menggunakan kewenangan anggaran

tidak disertai landasan memperjuangkan rakyat seperti dalam rancangan APBN-P 2015 dan berkaitan dengan kebijakan pencabutan subsisdi. Kedua, Praktik penganggaran dinilai masih sangat kental nuansa transaksionalnya. Ketiga, DPR dinilai tidak mempersiapkan hitungan alternatif anggaran sehingga hal ini membuat DPR seolah hanya menjadi pihak pemberi persetujuan kebijakan pemerintah tanpa melakukan tugas koreksi.

FITRA (Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran) (2015) misalnya memberikan contoh kasus dimana terjadi kasus disetujuinya kebijakan pinjaman luar negeri dalam APBN-P 2015 sebesar RP 49,2 triliun yang terdiri dari penarikan pinjaman proyek senilai Rp 41,9 triliun. Itu ditambah pinjaman program sebesar Rp 7,3 triliun dan koreksi tambahan Rp 50 triliun untuk menutupi defisit 2,2% yang meleset menjadi 2,7% pada Agustus 2015.

Adanya praktik korupsi juga menghambat pelaksanaan fungsi penganggaran. Misalnya tertangkapnya dua anggota DPR dari Komisi V oleh KPK dalam kasus anggaran/proyek infrastruktur APBN (Juniman, 2016). Korupsi yang melibatkan anggota DPR membuat kinerja DPR semakin tidak maksimal. Agenda pelaksanaan fungsi anggaran relatif tidak ada, dan prosesnya menjadi terbengkalai karena ketua proses penganggaran masih tersangkut praktik korupsi seperti yang belum lama ini terjadi.

Kinerja fungsi anggaran DPR dalam hal ini badan anggaran sangat perlu untuk dievaluasi dan ditingkatkan

kualitasnya. Secara mendasar penganggaran seharusnya dilakukan secara transparan, efisien dan akuntabel. Selain itu, dibutuhkan juga disiplin anggaran dan jaminan kesinambungan anggaran. Namun, pada praktiknya aspek ini masih bermasalah. Hingga saat ini DPR belum menjalankan sistem *E-Budgeting* sehingga proses penganggaran pun masih sangat sulit untuk diawasi.

Fungsi anggaran dalam pelaksanaannya sangatlah sensitif dan begitu bermuatan politis. Sehingga secara praktikal fungsi ini dihadapkan pada tantangan yang kompleks dan tidak mudah. Praktik korupsi, intervensi melalui suap, lobi dan negoisasi masih jamak terjadi di DPR. Secara prosedural hal ini tentu sangatlah mengganggu pelaksanaan fungsi anggaran, dikarenakan proses perancangan anggaran nantinya tidak dapat berjalan secara objektif dengan mengedepankan prinsip kemaslahatan umum karena terpengaruh muatan kepentingan dari pihak-pihak tertentu.

Fungsi Pengawasan

Dalam praktiknya tindak lanjut kegiatan pengawasan serta efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan ini juga masih menyisakan tanda tanya besar. Sepanjang tahun 2016, alat kelengkapan dewan telah membentuk 46 Panitia Kerja (Panja) pengawasan kementerian atau lembaga namun dari 46 Panja yang dibentuk, baru 11 Panja yang telah menyampaikan laporannya (Arsilan dan Saputra, 2016). Tidak hanya itu, rekomendasi dan simpulan dewan termasuk tim di bawah

koordinasi langsung pimpinan dewan juga banyak yang tidak ditindaklanjuti oleh pihak terkait.

Adapun fungsi-fungsi pengawasan harus dijalankan oleh dewan antara lain melalui kegiatan rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan rapat dengar pendapat umum, selain membentuk Tim pengawas/tim khusus, dan melakukan kunjungan kerja (kunker). DPR juga memiliki peran untuk menindak lanjuti berbagai pengaduan yang datang dari masyarakat, seperti yang tertuang pada UU Nomor 27 Tahun 2009.

Namun, agaknya, peranan-peranan tersebut belum mampu dijalankan secara optimal. ICW (2015) menjelaskan bahwasanya fungsi pengawasan DPR masih cenderung dilakukan secara parsial dan tebang pilih untuk kepentingan mereka sendiri. Dalam konteks penegakan hukum, misalnya. DPR seringkali menyoroti fungsi penyadapan yang dimiliki oleh KPK. Hal ini mengundang sentimen publik bahwasanya sebagian anggota dewan yang mempersoalkan hal tersebut dinilai vokal karena merasa kepentingan mereka terancam.

Selain itu terkait aspek pengaduan dari masyarakat peranan ini belum juga tersosialisasikan dengan baik, serta belum mampu menjangkau secara luas. Legislator agaknya kurang dapat memanfaatkan perkembangan teknologi informasi secara optimal untuk mendukung dan meningkatkan kinerja dalam ranah ini. Padahal, apabila mampu mengoptimalkan fungsi teknologi informasi, maka respon terhadap pengaduan masyarakat akan lebih cepat

dilaksanakan dan permasalahan dapat segera terselesaikan, jangkauan pengawasan dewan pun selanjutnya akan lebih luas.

Solusi

Menanggapi berbagai permasalahan yang menyebabkan rendahnya kinerja DPR, berikut ini akan disampaikan beberapa hal yang dapat dijadikan solusi atau langkah kedepan.

Pertama, diperlukan adanya perbaikan sistem dalam DPR RI agar setiap pihak yang menjalankan tugas eksekutif maupun legislatif dapat terbagi dengan jelas. Pembagian tugas yang jelas dapat membantu mengoptimalkan kinerja DPR RI. Pemangku kepentingan yang berada di ranah eksekutif harus saling bekerja sama, karena pada dasarnya tidak semua usulan RUU diajukan oleh DPR. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya saling lempar tanggung jawab antara pemerintah dengan DPR walaupun dalam hal ini pembahasan undang-undang dalam hak konstitusi berada ditangan DPR. Kerjasama yang lebih intens dengan pemerintah harus ditingkatkan agar pencapaian legislasi sesuai dengan target.

Kedua, kebijakan anggaran yang dibuat oleh DPR hendaknya lebih diprioritaskan pada kepentingan rakyat. Penggunaan anggaran harus dimaksimalkan secara efektif dan efisien agar tidak terjadi pemborosan. *Ketiga*, perlu segera diimplementasikan sistem *E-Budgeting* agar proses perancangan dan pengelolaan yang tidak wajar dan tidak transparan dapat dihindari.

Keempat, DPR perlu untuk menjalin kerjasama dan melibatkan perguruan-perguruan tinggi yang memiliki akademisi-akademisi yang berkualitas dan kompeten untuk menyiapkan draft RUU dan naskah akademis. Sehingga proses pelaksanaan fungsi legislasi dapat menjadi lebih efektif dan efisien serta *output* Undang-undang menjadi lebih berkualitas karena mempertimbangkan serangkaian kajian yang dapat menjadi masukan dalam upaya pembahasan kebijakan.

Kelima, dalam rangka peningkatan kinerja anggota dewan dan guna mengembalikan kepercayaan publik terhadap lembaga ini, maka perlu dibentuk sebuah badan khusus yang membidangi urusan peningkatan kinerja dewan dan urusan rancangan rencana strategis.

Keenam, dalam bidang pengawasan setiap anggota dewan harus cermat dalam menangkap permasalahan yang disuarakan oleh masyarakat. DPR juga harus mampu memahami dinamika politik saat ini yang sering mengalami gejolak serta mampu menjawab dan memposisikan permasalahan dengan tepat berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap eksekutif dan fungsi legislasi dalam hal ini berkaitan dengan pembahasan RUU Prioritas. Jangan sampai pembahasan RUU Prioritas justru bertentangan dengan kebutuhan masyarakat secara luas.

Terakhir, untuk menggenjot atau meningkatkan performa DPR tentu diperlukan adanya komitmen internal pribadi dan institusi dalam rangka penguatan mekanisme kontrol.

Komitmen internal dan mekanisme kontrol diperlukan agar setiap pihak yang menjadi bagian DPR dapat bekerja sama dengan baik dan fungsi pokok DPR berjalan sebagaimana mestinya.

Kedepannya, diharapkan kinerja dewan akan menjadi lebih baik dan menjadi lebih profesional dalam mengembangkan tanggungjawab untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan visi misi DPR (Suwarno, et.al. 2015). Visi tersebut kemudian dapat dijabarkan dalam misi yang secara prinsip mengacu kepada tiga fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Bila masalah dalam ketiga fungsi ini diperbaiki dan ketiga fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan sebagaimana mestinya (efektif sesuai dengan tugas dalam setiap fungsi), tentu DPR akan semakin dekat dengan visi yang mereka canangkan dan lembaga terhormat ini betul-betul dapat menggambarkan semangat dari nama lembaga tersebut yakni Dewan Perwakilan Rakyat.

MEMBENAHAI CITRA DPR DI MATA PUBLIK

Agus Yuliyanto, SE., MM

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Persepsi atau citra masyarakat atau publik terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidaklah membahagiakan. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah survei. Contohnya seperti hasil survei *Transparency International Indonesia* (TII) pada medio 2016. Survei tersebut menunjukkan sebagian besar masyarakat menempatkan DPR di peringkat pertama lembaga negara yang dianggap korup—diikuti birokrasi pemerintah dan DPRD.

Jika ditarik ke belakang, yakni pada 2015, sebuah survei yang dirilis oleh *Poltracking Institute*, juga menunjukkan potret yang kurang memuaskan iihwal bagaimana publik mempersepsi lembaga DPR. Dari survei yang dilakukan pada medio Maret 2015 tersebut, yang hendak mengetahui penilaian (evaluasi) publik mengenai kinerja institusi demokrasi, diketahui bahwa DPR (di samping Partai Politik dan Polri) adalah institusi yang mendapat tingkat kepuasan publik paling rendah. Dari data survei itu diketahui, hanya

sebanyak 23,8 persen responden menyatakan puas terhadap kinerja DPR—sedangkan, 66,5 persen menyatakan tidak puas dan sebanyak 9,7 persen menyatakan tidak tahu.

Demikian pula bila melihat hasil temuan survei yang dilakukan oleh Lingkaran Survei Indonesia—Denny JA (LSI-Denny JA). Hasil survei yang dilakukan menjelang akhir 2015 tersebut menunjukkan, dibandingkan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan lembaga Kepresidenan, DPR memperoleh kepercayaan publik paling rendah.

Hal serupa pun dapat ditengok dari hasil survei Indo Barometer. Hasil survei mengenai kepercayaan terhadap lembaga negara yang dilakukan oleh Indo Barometer pada 2015 itu menunjukkan bahwa DPR merupakan lembaga paling tidak dipercaya oleh responden dibandingkan dengan sepuluh lembaga negara lainnya (Kepresidenan, KPK, TNI, Kehakiman, MPR, Kejaksaan, Pengadilan, DPD dan Polri). Sebanyak 58,7 persen publik tidak percaya terhadap DPR. Dari pilihan sepuluh lembaga itu, hanya DPR (dan Polri) yang mendapat ketidakpercayaan lebih dari 50 persen.

Penyebab DPR Dipersepsi Negatif

Beranjak dari potret perspektif yang kurang membahagiakan terhadap DPR di mata publik itu, tentu publik tidak dapat dipersalahkan. Dengan kata lain, persepsi publik yang demikian tidak muncul begitu saja di ruang hampa. Ada sebab

yang melatarbelakanginya. Jika ditilik, maka adabeberapa latarbelakang yang mendorong mengapa publik cenderung memiliki persepsi negatif atau buruk terhadap DPR.

Pertama, adalah terkait dengan skandal hukum yang menimpa anggota DPR. Skandal hukum tersebut terutama sehubungan dengan soal kasus tindak korupsi. Dari 2004 hingga kini, DPR selalu mendapat persepsi buruk soal korupsi. Dari skala 1 sampai 5—dimana angka 1 berarti tidak sama sekali korupsi dan angka 5 berarti sangat korup—DPR hampir tiap tahunnya mendapat nilai 4,4. Ini artinya persepsi masyarakat terhadap DPR sangatlah buruk soal korupsi.

Adapun persepsi buruk soal korupsi terhadap DPR tidak lepas dari pelbagai runtutan peristiwa yang menyeret anggota dewan ke dalam pusaran kasus korupsi. Sejak reformasi digulirkan hingga kini, hampir di tiap periode selalu menyeruak kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR. Untuk menyebutkan beberapa saja misalnya ada kasus suap alih fungsi hutan lindung dan pengadaan SKRT Dephut, kasus suap cek pelawat pemilihan Dewan Gubernur Senior BI, kasus Suap Wisma Atlet SEA Games, kasus korupsi dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID), kasus suap proses lelang pengadaan kapal patroli Dephub, kasus suap pembangunan Gedung Pusdiklat Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN) dan sebagainya. Baru-baru ini misalnya, kasus tindak korupsi yang menyeret anggota dewan dan mendapat perhatian yang luas dari publik adalah kasus E-KTP. Belum lagi bila disebutkan daftar nama anggota

dewan yang tertangkap tangan menerima suap. Tentu ini akan semakin mempertebal stigma dan persepsi buruk publik terhadap DPR yang kerap terlukis dalam ungkapan seperti DPR sebagai “kartel korupsi”, di tubuh DPR yang beroperasi adalah “sel politik tipu muslihat” dan “tidak transparan”, lobi di DPR merupakan “pasar gelap kekuasaan” dan ungkapan-ungkapan sarkastis lainnya yang disematkan oleh publik kepada DPR.

Jika dilihat dari sudut pandang tertentu, tentu dapat saja dikatakan atau dijelaskan bahwa persentase anggota DPR yang terlibat dalam skandal hukum seperti tindak korupsi itu mungkin tidak segadang yang dibayangkan. Namun, perlu disadari, sebagai lembaga yang paling merepresentasikan kepentingan rakyat, maka sudah sepatutnya DPR memang betul-betul steril dari skandal hukum seperti tindak korupsi. Jadi, seberapa kecilpun jumlah atau kuantitas anggota dewan yang terseret ke dalam skandal hukum seperti tindak korupsi, ia bagaikan satu titik nila yang dapat merusak susu sebelengga. Apalagi dalam jumlah besar, yang dikenal dengan istilah korupsi berjamaah”, tentu ini akan merusak marwah lembaga tersebut. Oleh karena itu, ketika anggota DPR tersandung kasus atau skandal hukum seperti tindak korupsi, walhasil, mau tidak mau, ini akan mencoreng martabat DPR dan impaknya ialah publik mulai sangsi terhadap integritas orang-orang yang berada di lembaga ini.

Kedua, selain skandal hukum seperti tindak korupsi, hal lain yang juga turut mendorong rendahnya persepsi positif

publik terhadap DPR adalah lantaran terdapatnya anggota DPR terpeleset dalam skandal moral dan praktek komunikasi publik yang kurang tepat bahkan juga ada yang cenderung tidak etis.

Sehubungan dengan skandal moral, skandal moral itu dapat saja bermacam-macam bentuknya. Dulu, yang pernah ramai dibicarakan adalah soal anggota dewan yang terseret dalam prostitusi atau perselingkuhan. Di samping itu, skandal moral juga ada dalam bentuk “memperdagangkan pengaruh” (*trading in influence*). Soal praktek memperdagangkan pengaruh misalnya sempat ramai saat kasus Papa Minta Saham. Tentu dapat saja diperdebatkan isi kebenaran apakah Ketua DPR kala itu yang terseret dalam kasus Papa Minta Saham betul-betul tengah berupaya mendapatkan atau mencari keuntungan dengan memanfaatkan posisi yang tengah ia duduki. Namun, yang jelas dan terang benderang, ketika kasus Papa Minta Saham yang melibatkan Ketua DPR itu dan diliput hampir secara maraton oleh berbagai media, hal itu telah memunculkan persepsi negatif publik terhadap DPR—apalagi kasus “Papa Minta Saham” tersebut langsung melibatkan pimpinan DPR. Sejak kasus tersebut mencuat ke publik dan pemberitaannya begitu massif, publikpun makin memandang negatif bahkan sinis kepada lembaga DPR.

Adapun terkait dengan praktek komunikasi yang kurang tepat, ini juga kerap menambah citra buruk lembaga DPR. Hal ini misalnya terjadi saat dimana rakyat sudah jengah dengan tindak dan kasus korupsi, anggota DPR justru

menunjukkan sikap resistensi terhadap penguatan institusi pemberantasan korupsi. Misalnya, dengan mewacanakan pembubaran atau mengurangi wewenang KPK. Atau saat kasus Papa Minta Saham mencuat dan menjadi sorotan publik, justru ada beberapa wakil ketua DPR menunjukkan sikap pembelaan terhadap ketua DPR yang kala itu tersandung kasus Papa Minta Saham. Sikap beberapa Wakil Ketua DPR itu, yang tercermin dari komunikasinya, bukannya mengurangi sentimen negatif publik kepada DPR, namun malah menambahnya. Tentu saja komunikasi yang tidak tepat tersebut merupakan blunder dan *politically incorrect* dan semakin memeruncing sinisme publik terhadap DPR.

Ketiga, hal lain yang turut pula mendorong timbulnya persepsi negatif dari publik terhadap DPR adalah menyangkut soal kinerja DPR. Seperti diketahui DPR memiliki tiga fungsi pokok. Di antaranya yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini tidak dipandang oleh publik telah dijalankan secara optimal oleh para anggota DPR.

Dalam fungsi legislasi misalnya publik menilai satu tahun kinerja DPR hasil pemilu 2014 tidak produktif. Produktifitas DPR ini dinilai dari pelaksanaan tugas-tugas utamanya terutama pembentukan undang-undang. Selama satu tahun masa kerja DPR misalnya sejak dilantik hanya 3 undang-undang yang berhasil diundangkan dari target Prolegnas 2015 yakni sebanyak 39 undang-undang. Jika dibanding dengan negara maju seperti Amerika, maka produktifitas

DPR terlihat sangat jomplang dimana dalam setahun Kongres Amerika bisa mengesahkan 125-160 undang-undang.

Bila itu dilihat dari segi kuantitas, maka dari segi kualitas produk undang-undang bentukan DPR pun terkadang jauh dari kualitas yang diinginkan. Jauhnya dari kualitas yang diinginkan itu muncul karena beberapa sebab. Di antaranya seperti abainya anggota dewan mempertimbangkan latar belakang filosofis, yuridis maupun sosiologis dalam pembuatan undang-undang. Akibatnya, DPR tampak gagal menangkap aspirasi rakyat dari produk undang-undang yang dihasilkannya. Selain itu, rendahnya kualitas undang-undang yang dihasilkan DPR juga lantaran ketiadaan visi kolektif DPR. Visi dalam membuat undang-undang lebih cenderung mencerminkan kepentingan politik kelompok (visi jangka pendek) ketimbang kepentingan rakyat banyak (visi jangka panjang). Berkaca dari fungsi legislasi itu, tak heran bila publik lantas melihat bahwa DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya kurang maksimal bahkan cenderung jauh dari harapan.

Adapun dalam fungsi anggaran, fungsi ini pun tidak berjalan dengan optimal dan baik. Tak jarang fungsi ini digunakan oleh DPR sebagai posisi atau alat tawarnya dengan pemerintah dalam upaya meloloskan berbagai anggaran proyek-proyek mercusuar DPR, usulan dana aspirasi, kenaikan tunjangan dan peningkatan berbagai fasilitas DPR lainnya dan seterusnya. Oleh sebab itu, dalam menjalankan fungsi anggarannya, alih-alih menggunakan

fungsi tersebut guna memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya secara luas, justru yang terjadi fungsi tersebut acap digunakan untuk memenuhi hasrat DPR atau kepentingan kelompok. Belum lagi bila melihat kasus-kasus korupsi, penyimpangan, pembelajaan fiktif atau penggelembungan yang terjadi yang dilakukan anggota DPR lantaran menggunakan fungsi anggaran untuk mendapatkan keuntungan materi, hal tersebut tentu semakin menunjukkan fungsi anggaran tidak dijalankan semestinya oleh DPR.

Kemudian terkait fungsi pengawasan, fungsi pengawasan pun kurang berjalan dengan baik. Fungsi pengawasan DPR masih cenderung dilakukan secara parsial dan tebang pilih. Dalam konteks penegakan hukum umpamanya, DPR seringkali menyoroti fungsi penyadapan oleh KPK. Namun, tidak pernah mempertanyakan penyadapan terhadap aparat penegak hukum lain. Tidak optimalnya fungsi pengawasan yang dilakukan DPR juga dapat dilihat misalnya dari masih minimnya upaya DPR memperbaiki kinerja kementerian atau lembaga (K/L) yang mendapat penilaian dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), terutama predikat wajar dengan pengecualian (WDP) dan tidak memberikan pendapat (TMP). Belum lagi bila melihat dari kunjungan kerja (kuker) yang dilakukan anggota DPR. Kunjungan kerja yang dilakukan DPR pada dasarnya adalah untuk menjalankan fungsi pengawasannya. Namun, dalam prakteknya, yang acap terjadi justru kunjungan kerja dimanfaatkan anggota DPR untuk kepentingan para anggota DPR bukan untuk kepentingan rakyat (yakni memastikan atau mengecek

bahwa lembaga-lembaga atau institusi-institusi tertentu telah menjalankan fungsi pelayanan publik dengan baik dan semestinya). Oleh sebab itu, tak heran kalau kemudian, kendati DPR kerap disebut sebagai milik masyarakat, namun dalam menjalankan fungsinya ternyata tidak dilakukan untuk melayani kepentingan “sang pemiliknya” melainkan kepentingan pribadi atau kelompok yang sarat muatan atau kepentingan politis. Dengan kata lain, tindakan DPR melalui fungsi yang dimilikinya justru dilakukan untuk mengamankan kepentingan pribadi atau kelompoknya bukan untuk kepentingan masyarakat.

Langkah Memperbaiki Diri

Seperti yang sudah dijelaskan di atas, ada beberapa hal utama yang menyebabkan publik memiliki kecenderungan persepsi negatif terhadap publik. Di antaranya yaitu terkait masalah skandal hukum yang melibatkan anggota DPR, skandal moral dan gaya komunikasi yang tidak efektif yang dilakukan oleh anggota DPR, serta tidak optimalnya kinerja DPR melalui tiga fungsi pokoknya (legislasi, anggaran dan pengawasan).

Tentu saja buruknya persepsi publik terhadap DPR merupakan sebuah ironi. Di satu sisi, secara struktural organisasi kenegaraan, DPR diyakini dan ditempatkan sebagai lembaga yang dapat menjadi kanal bagi rakyat untuk memperjuangkan aspirasinya. Namun, di sisi lain ternyata lembaga tersebut tidak mendapatkan citra yang baik di mata publik. Kondisi seperti ini tentu tak boleh dibiarkan

berlangsung terus menerus. Bukan hanya karena dapat membahayakan perjalanan demokrasi di negeri ini di masa akan datang, tetapi juga akan berdampak legitimasi atas keberadaan lembaga ini akan terkikis karena masyarakat sebagai sang pemberi legitimasinya mulai tidak menyimpan kepercayaan pada lembaga DPR. Sebab itulah, harus ada langkah-langkah yang mesti dilakukan DPR guna mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini. Maka kini, yang menjadi pertanyaan adalah langkah seperti apakah yang mesti dilakukan atau ditempuh oleh DPR untuk memperbaiki persepsi publik yang boleh dikatakan sudah kadung buruk tersebut terhadap DPR?

Ada beberapa langkah yang dapat dilakukan. Secara garis besar dapat disederhanakan dalam dua level. Pertama yakni pada level aktor (anggota DPR) dan kedua yakni pada level struktural (kelembagaan).

Pada level aktor, langkah yang dapat dilakukan utama sekali adalah perubahan paradigma “berpolitik” dari para politisi atau wakil rakyat yang duduk di parlemen atau DPR. Selama ini, paradigma berpolitik yang acap ditonjolkan oleh anggota DPR (politisi) adalah berpolitik demi kekuasaan. Paradigma ini sudah menjadi rahasia umum meski tidak diucapkan dan dituturkan secara eksplisit.

Implikasi dari paradigma berpolitik semacam ini adalah munculnya para aktor politik yang justru memanfaatkan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya untuk mengeksplorasi sumber-sumber daya yang dimiliki negara

atau “mencuri uang dari brangkas negara” untuk kepentingan individu atau kelompok; atau juga munculnya aktor politik (dalam hal ini adalah anggota DPR) yang tidak *dedicated* dan *on the track* terhadap tugas dan fungsinya. Beberapa kasus tindak korupsi yang menimpa sejumlah anggota DPR dalam kurun satu dasawarsa terakhir jelas menunjukkan hal tersebut. Contoh lainnya adalah beberapa kasus tukar guling kepentingan melalui pembuatan undang-undang atau penetapan anggaran yang dilakukan oleh pihak DPR.

Oleh sebab itu, maka dibutuhkanlah perubahan paradigma berpolitik dari politisi atau wakil rakyat yang duduk di parlemen atau DPR. Adapun perubahan tersebut yakni dari paradigma “berpolitik demi kekuasaan” (*power*) menjadi “berpolitik demi keutamaan” (*virtue*).

Dalam paradigma berpolitik demi keutamaan, maka basis atau fondasi penalarannya bukan lagi pada *interests* (kepentingan) melainkan *values* (nilai). Karena itu, yang menjadi ruh dalam pradigma politik ini bukan semata *political will* (kehendak politik) melainkan *good political will* (kehendak politik yang baik). *Good political will* inilah kemudian yang akan menjadi gunting pemisah bahwa berpolitik adalah membangun kepedulian dan bukan kloni dan dinasti, berperan sebagai wakil rakyat dan bukan semata sebagai petugas partai, membangun kesejahteraan dan kemaslahatan umum dan bukan untuk kesejahteraan dan kemaslahatan sekelompok atau segilintir orang.

Dengan paradigma berpolitik sebagai keutamaan ini, berpolitik dengan demikian membutuhkan penghayatan dan

internalisasi akan nilai. Berpolitik semacam hal inilah yang defisit dalam aktivitas berpolitik para politisi (anggota DPR) dewasa ini; karena itu ia amat dibutuhkan saat ini.

Selanjutnya, terkait dengan level struktural, maka langkah yang dapat dilakukan setidaknya ada dua hal utama. Pertama, DPR harus mampu membangun sistem atau tahapan kerja yang membuat fungsi pokoknya dapat berjalan dengan baik. Suatu contoh seperti fungsi legislasi. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPR harus membuat suatu sistem yang mampu menghasilkan bukan semata undang-undang yang dari segi kuantitas memenuhi target melainkan juga memenuhi kualitas yang diharapkan.

Untuk mencapai segi kuantitas, DPR dapat melakukan misalnya dengan menetapkan prioritas pembahasan RUU. Ada tiga sumber yang dapat dijadikan prioritas dalam membuat undang-undang. Di antaranya adalah perintah yang ada dalam konstitusi, kebutuhan penyelenggaraan negara di luar amanat konstitusi, serta kebutuhan masyarakat. Selama ini pembahasan RUU acap tertunda lantaran ketidakseriusan DPR dalam menetapkan skala prioritas yang jelas. Dalam waktu yang agak longgar saja, terkadang DPR tidak mampu membuat undang-undang yang jelas, lugas dan sederhana dan mudah dilaksanakan, apalagi dalam waktu yang mendesak. Oleh karena itu, DPR harus mampu membuat skala prioritas agar produk legislasinya dapat tercapai secara kuantitas namun tanpa mengorbankan kualitas.

Sementara itu, untuk mencapai kualitas yang diharapkan maka DPR harus bisa membuka diri terhadap rancangan draft partisipatif yang berasal dari berbagai kelompok masyarakat (perguruan tinggi, lembaga kajian, lembaga swadaya masyarakat). Selama ini ada kesan DPR menutup diri terhadap terhadap draf dari kelompok masyarakat. Padahal, ada beberapa draft yang dari kelompok masyarakat lebih baik dibandingkan dengan draft yang dibuat oleh DPR.

Selain membuka diri terhadap draft partisipatif, hal lain yang mesti dilakukan oleh DPR untuk meningkatkan kualitas produk legislasi adalah membuat penelitian yang mendalam terkait penyusunan RUU. Kendati selama ini ada yang disebut sebagai naskah akademik dalam RUU, namun naskah itu terkadang muncul tanpa hasil penelitian yang mendalam. Padahal naskah akademik yang betul-betul dimulai dengan penelitian mendalam dibutuhkan guna menjelaskan usulan RUU yang detail dan logis.

Hal lain lagi yang diperlukan untuk dilakukan guna meningkatkan kualitas produk legislasi adalah DPR tidak hanya harus mampu bersikap terbuka untuk memberi akses ke publik untuk terlibat dalam pembahasan RUU, namun juga harus mampu menangkap aspirasi publik dalam RUU. Dalam beberapa tahun terakhir ini memang akses publik dalam proses legislasi sudah jauh lebih terbuka dibandingkan dengan era sebelumnya. Namun, yang menjadi masalah adalah seberapa jauh atau sejauh mana DPR mampu mengapresiasi sekaligus menangkap aspirasi publik. Nnyatanya, ternyata

suara publik terpinggirkan dan DPR abai menangkap aspirasi publik lantaran kalkulasi politik DPR lebih menjadi nomor wahid ketimbang kepentingan publik. Oleh sebab itu, yang dibutuhkan bukan semata akses terbuka namun juga kemampuan DPR untuk menangkap aspirasi publik dalam RUU agar kualitas produk legislasi yang dihasilkan betul-betul mencerminkan kebutuhan masyarakat.

Kedua, membangun komite etik yang berwibawa. Untuk membenahi lembaga DPR, maka kehadiran lembaga komite etik yang berwibawa sangat diperlukan. Selama ini lembaga ini telah ada. Namun, fungsinya belum terasa optimal. Oleh karena itu, dibutuhkan pembangunan komite etik yang berwibawa di dalam lembaga DPR. Komite etik tidak hanya bertugas untuk menetapkan nilai-nilai yang harus dipegang dan dijalankan, namun juga mesti mampu mengintegrasikan nilai etika ke dalam manajemen organisasi (DPR). Dengan mengintegrasikan nilai etika dalam manajemen organisasi di lembaga DPR, diharapkan prinsip-prinsip seperti transparansi dan akuntabilitas dapat berjalan di lembaga DPR. Komite etik yang berwibawa dan mampu menjalankan tugasnya dengan baik dan optimal dibutuhkan karena sangat disadari bahwa anggota DPR kapan saja dapat terjebak dalam konflik kepentingan, godaan korupsi dan penyalanggunaan wewenang dan kekuasaan yang lain.

Dengan adanya langkah melalui dua level tersebut yaitu dari segi aktor (anggota DPR) maupun struktural (kelembagaan) diharapkan ini akan dapat mengubah tak

hanya perilaku anggota dewan, namun juga sistem yang selama ini justru bisa jadi kontra produktif bagi dewan untuk menjalankan fungsinya yang semestinya (*on the track*). Dengan adanya aktor yang memiliki *good political will* dan struktur yang kondusif serta mampu menjaga dewan tetap berjalan sesuai relnya diharapkan ini akan dapat mendorong DPR menjalankan fungsinya sesuai dengan amanat konstitusi. Ketika DPR telah mampu menjalankan fungsinya dengan baik sesuai amanat konstitusi, persepsi atau citra negatif DPR yang selama ini ada di mata publik akan luntur perlahan-lahan. DPR pun tak hanya akan kembali dipersepsi sebagai lembaga yang memperjuangkan dan merepresentasikan kepentingan rakyat, namun juga akan dipersepsi bahwa lembaga tersebut adalah betul-betul “milik masyarakat”.

DINAMIKA DAN TANTANGAN KINERJA LEMBAGA PERWAKILAN

MENDAMAIKAN HUBUNGAN DPR DENGAN RAKYAT?

Windhi Notilika, M.Si

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Prolog

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan satu-satunya lembaga negara yang menyandang nama “perwakilan rakyat”, namun apakah mereka sudah mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat dalam fungsi membuat undang-undang, anggaran, maupun pengawasan? Anekdote di alam reformasi tentang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang seringkali muncul dalam perbincangan khalayak ramai rakyat Indonesia adalah bagaimana perilaku Anggota DPR yang dinilai jauh dari katemewakili rakyat. Sebagian khalayak masyarakat menganggap anggota dewan yang terhormat tidak memperjuangkan kepentingan rakyat banyak. Ailih-alih mewakili kepentingan rakyat yang telah memilihnya, Anggota DPR dinilai lebih mewakili kepentingan partai politik pengusungnya. Benarkah demikian?

Mengurai Benang Kusut Hubungan Legislator dengan Konstituen

Hasil penelitian *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)* menunjukkan bahwa 81,1% rakyat Indonesia tidak mengenal wakilnya di DPR dari daerah pemilihannya masing-masing.⁹ Permasalahan sebenarnya tidak serta merta harus dialamatkan kepada anggota dewan karena sebagian

⁹ Lihat Kompas.com (1/12/14).

besar masyarakat pun belum benar-benar memahami apa fungsi dan peran DPR. Sebagian masyarakat misalnya masih banyak memandang anggota DPR sebagai orang yang paling pantas dimintai bantuan untuk berbagai kepentingan. Tak ayal, tumpukan proposal pun selalu menghiasi meja kerja anggota dewan di Senayan. Hubungan Anggota DPR dengan rakyat pun semakin renggang karena masyarakat kerap disuguhi pemberitaan negatif anggota dewan yang terhormat di media televisi, media massa, dan media online.

Dampaknya, mungkin khalayak ramai masyarakat Indonesia akan condong lebih mengasosiasikan hal-hal negatif ketimbang positif terhadap para wakilnya yang duduk di DPR. Seolah tidak akan pernah habis sebagian masyarakat dan analis kita jika membicarakan sisi-sisi buruk (negatif) dari perilaku dan kinerja Anggota DPR. Tidak bermutunya kadar intelektualitas dan moralitas Anggota DPR seringkali dialamatkan kepada mereka. Banyak kasus seperti tindakan asusila atau tertangkap basahnya Anggota DPR dalam Operasi Tangkap Tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) seolah tidak henti disuguhkan wakil rakyat dalam pemberitaan media massa kepada masyarakat. DPR seolah telah mengantarkan banyak anggotanya menjadi pasien KPK. Banyak masyarakat yang memandang DPR sebagai lembaga terkorup karena kelakuan oknum-oknum anggota DPR. Kejahatan korupsi itu biasanya dilakukan ketika para wakil rakyat itu membahas anggaran untuk kementerian/instansi dan unit kerja hingga pengesahan dalam APBN.

Tidak hanya itu, dalam melaksanakan tugasnya, Anggota DPR dinilai banyak mencederai perasaan rakyat seperti gemarnya mereka melakukan studi banding ke luar negeri. Anggota dewan seringkali bolak-balik melakukan studi banding dengan membawa anggota keluarga ke berbagai negara. Melalui plesiran-plesiran yang dilakukan oleh anggota DPR tersebut, banyak masyarakat yang menganggap mereka hanya menghamburkan uang negara karena tiadanya laporan atau hasil yang didapatkan/diinformasikan kepada masyarakat.

Dalam hal komunikasi, calon anggota dewan misalnya hanya mendekati dan *blusukan* menemui masyarakat ketika sedang ingin mencalonkan diri sebagai anggota legislatif. Setelah dilantik, sebagian anggota DPR dinilai abai dan lupa dengan konstituennya. Ketika sudah menduduki kursi DPR, legislator kita tersandera dengan partai politik. Anggota dewan lalu tampil menjadi wakil partai alih-alih wakil rakyat.

Dalam sistem negara demokrasi disebutkan bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat atau dengan kata lain negara berdasarkan atas kedaulatan rakyat. Konsekuensi logis dari negara yang memilih sistem demokrasi sesungguhnya harus mampu men-*deliver* (menjalankan) agenda-agenda kepentingan dan kesejahteraan rakyat banyak. Untuk merepresentasikan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan, diselenggarakanlah pemilu setiap lima tahun sekali untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen baik di pusat maupun di daerah (Provinsi dan Kabupaten/

Kota). Sebagai wakil rakyat, anggota dewan, baik itu di DPR RI maupun DPRD harusnya mampu menjalankan peran sebagai utusan atau representasi rakyat dalam kerja-kerjanya. Lewat lembaga perwakilan DPR, rakyat berkuasa melalui wakil-wakilnya yang duduk sebagai anggota dewan dengan menyandang gelar “Yang Terhormat” karena mendapatkan mandat kekuasaan dari rakyat.¹⁰

Konsep tentang kedaulatan rakyat menjadikan lembaga perwakilan sebagai *the people's agents* di mana para wakil rakyat berperan sebagai “perantara” atau jembatan dari kepentingan rakyat. Disebut perantara karena mereka (anggota dewan) harus menjadi mandataris rakyat dan terikat untuk mengikuti instruksi pemilihnya.¹¹ Untuk memegang mandat sebagai anggota DPR pada setiap lima tahun sekali, berbagai cara dilakukan oleh para calon anggota legislatif untuk dipilih rakyat.

Sebagai representasi kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan dan pengawasan negara, kekuasaan DPR pun semakin diperkuat di alam reformasi dengan berubahnya oraktik ketatanegaraan dari *executive heavy* menjadi *legislatif heavy*. Penguatan lembaga legislatif yang mewakili rakyat ini bertujuan untuk menjamin *check and balance* fungsi pemerintahan dalam sistem demokrasi. Namun yang penting

¹⁰ Di dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

¹¹ Lihat Tambunan, A.S.S., dalam *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publiser, 2001, hal. 43.

dari arus perubahan politik tersebut yang telah menjadikan DPR menjadi lebih kritis dan terbuka dalam menyampaikan pendapat dan mengontrol pemerintah, apakah mereka mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat kebanyakan?. Pertanyaan-pertanyaan ini yang kerap kali menjadi pertanyaan masyarakat seiring dengan kinerja para wakilnya dalam melakukan fungsi-fungsinya.

Reformasi 1998 sebenarnya memberikan harapan bagi perubahan politik yang lebih terbuka dan demokratis seiring dengan perubahan yang membuat anggota DPR menjadi lebih terbuka dan kritis menyampaikan pendapat. Dan hal terpenting dari arus perubahan politik pasca reformasi adalah dengan semakin menguatnya lembaga DPR

Amandemen UUD 1945 pun turut memperkuat posisi DPR sebagai lembaga legislatif. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 misalnya, DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang walau dalam kenyataannya kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang terbagi dengan kekuasaan pemerintah (Presiden) dengan masing-masing memiliki lima puluh persen hak suara, karena setiap undang-undang harus memperoleh persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR.

Mengenai keterwakilan rakyat, banyak masyarakat berpandangan DPR lebih mewakili suara partai daripada suara pemilihnya. Suara di DPR adalah suara partai politik pengusung alih-alih suara rakyat. Keterikatan anggota DPR dengan partai politik sebenarnya beralasan karena partai

politik lah yang mengusung mereka menjadi anggota dewan. Terlebih, dalam kasus Indonesia, yang berhak memberhentikan atau me-*recall* adalah partai politik, bukan masyarakat. Pada aturan *recall* dalam Pasal 85 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Pasal 8 huruf g Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik mengatur tentang *recall*. Dan semakin dikukuhkan lewat Pasal 22B UUD 1945 Amandemen Kedua. Dalam pelaksanaanya, *recall* dilakukan kepada para anggota DPR yang tidak menunjukkan loyalitas kepada partai politik.¹²

Recall dilakukan dengan usul dari Dewan Pimpinan Pusat (DPP) yang disampaikan kepada pimpinan DPR. Dari usulan tersebut kemudian pimpinan DPR meneruskan kepada Presiden untuk dikeluarkan Keputusan Presiden (Keppres). Dan ketika usulan *recall* dari DPP itu dikirimkan kepada pimpinan DPR dan Presiden, maka mereka tidak bisa menolak. Hal ini yang menurut banyak pihak dinilai sangat monopolistik menjadikan anggota dewan takut pada partai daripada ke konstituen. Padahal ketika Pemilu para anggota dewan tersebut “mengemis” suara rakyat untuk duduk di kursi dewan. Wakil rakyat di DPR seharusnya tampil sebagai utusan representasi rakyat untuk ditempatkan di dewan perwakilan di pusat dan di tingkat daerah. Pemilihan umum (Pemilu) merupakan mekanisme memilih para utusan rakyat. Berbagai cara kita dibuatnya untuk mendapat dukungan dari

¹² Kata *recall* dalam The Contemporary English-Indonesia mempunyai beberapa makna, yaitu memanggil kembali, menarik kembali, atau membatalkan.

masyarakat supaya nantinya bisa mewakili kita di lembaga legislatif untuk menyuarakan aspirasi rakyat.

Wakil Rakyat atau Wakil Partai?

Terkait dengan hubungan wakil rakyat dengan konstituen, seorang Ilmuwan Politik dari Amerika Gilbert Abcarian membedakan empat tipe keterwakilan parlemen, yaitu:

1. Anggota dewan sebagai *trustee* (wali) yang tindakan dan kerjanya sebagai legislator bebas mengambil keputusan sendiri. Dia tidak harus serta merta mengikuti suara rakyat atau tidak harus berkonsultasi dengan konstituen. Artinya, wakil rakyat tidak harus bergantung pada keinginan atau instruksi rakyat yang telah memilihnya. Sebagai wali, dia mempunya peran dan hak untuk menimbang dan mengupayakan kebijaksanaan dan keyakinannya sendiri yang dianggap paling baik untuk negara dan rakyat.

Adapun mekanisme ini dipilih dengan maksud agar trustee dalam mengambil keputusan tidak hanya terjebak untuk mewakili konstituennya semata, tapi juga kepentingan rakyat yang lebih banyak. Negara-negara yang menganut model perwakilan seperti ini diantaranya Inggris, Jerman, dan Perancis.

2. Anggota dewan sebagai *delegate* (utusan) atau sebatas perantara (*people's agents*) yang harus selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Negara yang menganut model seperti ini adalah Amerika Serikat.

3. Anggota dewan sebagai *politico*, yaitu kadang bertindak sebagai wali dan kadang bertindak sebagai utusan rakyat. Tergantung dari tugas atau pembahasan yang sedang diurus oleh anggota dewan yang dibahas untuk kepentingan negara.
4. Anggota dewan sebagai partisans, yaitu ketika mereka sudah duduk dalam kursi dewan, maka hubungan yang terjalin dengan konstituen telah usai.

Jika merujuk pada pembagian sistem keterwakilan di atas, hubungan antara wakil rakyat dengan konstituen lebih condong pada model partisans ketika anggota dewan berjarak dengan rakyat setelah menjabat. Meskipun anggota DPR dipilih oleh rakyat untuk mewakili aspirasi dan suara rakyat kepada pemerintah, tetapi pada praktiknya, mereka lebih banyak mewakili perintah partai.

Sebetulnya, jika melihat lebih jernih, kenyataan seperti di atas tidak bisa serta merta sepenuhnya diarahkan kepada anggota DPR karena sistem ketatanegaraan kita sudah mengatur demikian. Sistem perundang-undangan yang mengatur tentang tata cara pemilihan anggota DPR harus berasal dari partai seperti yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Selain itu, aturan perundangan tentang *recall* pun harus dari partai seperti yang telah dijelaskan di atas. Mekanisme *recall* saling terkait dengan sistem pemilu yang dianut. Di Indonesia sistem *recall* merupakan kekuasaan partai politik karena peserta Pemilu adalah partai politik bukan individual.

Dalam putusan No. 22-24/PUU-VI/2008 Mahkamah Konstitusi (MK) memberikan satu penilaian dan pendapat hukum tentang *recall*. Mahkamah beranggapan bahwa salah satu usaha untuk memberdayakan partai politik adalah dengan memberikan kewenangan dan hak partai memberikan sanksi kepada anggotanya. *Recall* dianggap sebagai hak partai politik untuk menata dirinya untuk memberikan pengawasan terhadap anggotanya yang duduk di kursi DPR.

Jika *recall* dilakukan konstituen, perlu dipikirkan juga bagaimana mekanisme itu dilakukan? Apakah dengan melakukan polling, pesan singkat, atau seperti apa? Karena mekanisme *recall* yang dimungkinkan dilakukan oleh konstituen seperti di Amerika Serikat pun mempunyai banyak varian.

Sebenarnya, sistem perwakilan yang dianut di Indonesia bukan sistem *bikameral* akan tetapi masih sistem *unikameral* karena terdiri dari tiga kamar yaitu, DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) walaupun dari sisi legislasi lebih tepat sistem perwakilan kita adalah sistem *unikameral*. Sistem perwakilan rakyat yang dianut UUD 1945 pasca amandemen sendiri sebenarnya sudah mengandung semangat demokrasi yang cukup kuat dengan adanya penegasan mekanisme rekrutmen anggota lembaga perwakilan yang seluruhnya dipilih melalui mekanisme yang sangat demokratis yaitu seluruhnya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Disampiung itu pemberian hak-hak DPR yang dijamin UUD sudah sangat baik dilakukan untuk mengawasi Presiden/ Pemerintah serta keterlibatan DPR dalam menentukan kebijakan administrasi pemerintahan. Hal itu menunjukkan bahwa fungsi lembaga perwakilan telah menembus masalah-masalah administratif semata tidak seperti DPR di periode sebelumnya. Posisi lembaga DPR secara keseluruhan ditempatkan pada posisinya sebagai lembaga yang cukup kuat dan independen, memiliki posisi strategis bagi jalannya sistem ketatanegaraan yang lebih baik dengan prinsip *check and balances* serta memperkuat demokrasi sebagai salah satu asas hukum tatanegara.

Mengukur Kinerja Dewan?

Alasan ketidakpercayaan rakyat terhadap DPR melalui beberapa polling biasanya dilatarbelakangi oleh alasan tidak puasnya mereka terhadap kinerja wakilnya. Hasil survei Poltracking Indonesia tahun 2015 misalnya menyatakan sebanyak 66,5 persen masyarakat menyatakan tak puas dengan kinerja para anggota dewan.¹³ Khalayak menilai kinerja DPR tidak optimal misalnya dalam menghasilkan undang-undang. Setelah reformasi, masyarakat menilai DPR masih belum bisa melakukan sesuatu yang mampu memenuhi ekspektasi. Target pembuatan undang-undang yang dibuat sendiri pun

¹³ Survei Poltracking Indonesia bertemakan “Refleksi Perjalanan 17 Tahun Reformasi: Evaluasi Publik Terhadap Kinerja Institusi Demokrasi” diselenggarakan pada 23-31 Maret 2015 dengan wawancara tatap muka. Metodologi yang digunakan dalam survei ini adalah dengan *multistage random sampling* dengan jumlah sampel 1.200 responden dan *margin of error* kurang lebih 2,9 persen pada tingkat kepercayaan 95 persen.

misalnya masih jauh dari yang ditargetkan. Segenap aspirasi masyarakat selama ini dinilai masih belum mampu dipenuhi oleh anggota legislatif. Sampai saat ini, apatisme masyarakat terhadap anggota DPR dipengaruhi oleh ketidakpercayaan mereka terhadap kapabilitas sang wakil rakyat dalam menjalankan fungsinya. Ketidakmampuan menjalankan fungsinya tersebut yang pada akhirnya dianggap sebagai sebuah kegagalan DPR baik dalam membuat undang-undang maupun dalam merespons kepentingan masyarakat.

Lambat laun, kegagalan DPR menjalankan tugas dan fungsinya ini menjadi pemicu munculnya ketidakpercayaan publik dari sebagian masyarakat Indonesia. Kekecewaan tersebut mengakibatkan membesarnya sikap apolitis (golput) di masyarakat. Terlepas dari kuantitas pembuatan undang-undang yang mampu dihasilkan DPR, hal lain yang disoroti masyarakat adalah terkait substansi Undang-Undang yang dianggap tidak memiliki skala prioritas karena rancangan undang-undang (RUU) seringkali jauh dari kebutuhan masyarakat.

Namun di luar dari penilaian masyarakat tersebut, hal pokok yang seharusnya diperhatikan dalam mengukur kinerja DPR adalah standard apa yang dilakukan? Bagaimana caranya dan apa alat ukurnya? Apakah para analis dan ilmuan politik selama ini sudah menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif untuk mengukur kinerja DPR?

Dalam mengukur rendahnya DPR dalam menghasilkan undang-undang misalnya, tidak pernah diperhitungkan

faktor “keterbukaan” dan “kritisnya” anggota dewan dalam mengemukaan gagasan dan pendapat di era reformasi. Dalam praktiknya, ketika DPR bukan lagi sebagai alat stempel pemerintah seperti masa Orde Baru, formulasi pembahasan sejumlah undang-undang berlangsung lama karena diwarnai perdebatan sengit bahkan ada yang *deadlock*, menjadi sangat menyita waktu, energi dan biaya. Sehingga jadwal penyelesaian undang-undang tersebut meleset dari tengat waktu yang direncanakan. Terjadi perubahan suasana persidangan dan rapat-rapat di DPR pasca reformasi. Sidang paripurna, rapat komisi, atau pun rapat panitia khusus sekarang ini sangat sering diwarnai debat terbuka, silang pendapat, hujan interupsi, *walk out* dan insiden.

Oleh karena itu, masyarakat atau *civil society* pun harusnya memberikan perimbangan dalam menimbang kerja DPR dengan tidak hanya melihat dari satu dimensi semata. Untuk itu, penggunaan metodologi yang ketat harus dilakukan karena menentukan validitas kesimpulan. Dalam mengukur efektifitas kinerja misalnya, apakah itu bisa dengan tepat dilakukan dengan penilaian konvensional kinerja perusahaan? Karena kinerja anggota DPR ditentukan oleh kerja politik, dan kerja politik tidak diukur dengan indikator efisiensi. Kerja politik hampir selalu tidak efisien karena adanya silang-pendapat, tarik-menarik kepentingan, lobi, negosiasi, dan intervensi, dengan kata lain prosesnya tidak linear. Mengukur efektivitas pun tidak bisa hanya mengukur jumlah undang-undang (kuantitatif) untuk menilai kinerja fungsi legislasi

anggota DPR. Data jumlah undang-undang harus ditambah dengan data mengenai kualitas undang-undang (kualitatif).

Seharusnya yang harus dikawal dan dipantau oleh *civil society* adalah program legislasi (UU) DPR itu apakah sejalan dengan program pembangunan Nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah sehingga ada sinergi antara DPR dan pemerintah dalam usaha mewujudkan pembangunan nasional. Kesalahpahaman masyarakat adalah menuntut DPR RI untuk direduksi menjadi manufaktur perusahaan dalam memproduksi undang-undang. Kurang mampu berpikir apakah UU itu berkualitas atau tidak dan apakah berpihak untuk kepentingan rakyat atau tidak?

Oleh karenanya *civil society* ke depan harus meluruskan kembali jalannya politik legislasi. Soal semata teknis administratif itu bukan wilayah anggota DPR melainkan menjadi kewenangan Kesekjenan dan Badan Keahlian (BK) DPR.

Epilog

Untuk perbaikan hubungan wakil rakyat dengan yang diwakilinya ke depan, Anggota DPR dituntut bukan hanya menjadi kepanjangan tangan partai politiknya tetapi harus mampu menjadi perpanjangan tangan langsung rakyat. Dan hal itu bisa dilakukan melalui medium partai politik itu sendiri. Saat ini terjadi persoalan komunikasi politik DPR yang sangat buruk kepada rakyat sehingga sangat berpengaruh dalam proses pembentukan kepercayaan politik

oleh masyarakat umum yang berdampak pada citra DPR itu sendiri.

Untuk membangun hubungan DPR dengan rakyat yang lebih dekat tentu akan menjadi tugas berat bagi DPR sebagai lembaga. Mempublikasikan dan mensosialisasikan kerja DPR sebenarnya membutuhkan penanganan yang khusus mengingat anggota DPR memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Oleh sebab itulah, keberadaan *public relations* dalam DPR menjadi sesuatu yang sangat strategis dan teramat penting untuk dikedepankan.

Tingginyatuntutan kinerja anggota DPR di era keterbukaan saat ini menuntut mereka harus berupaya sebaik mungkin untuk memberikan ketersediaan informasi dan dokumentasi terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi DPR. Karena banyak masyarakat pun belum memahami dengan baik tugas dan fungsi DPR. Dengan komunikasi yang baik, peran serta dari masyarakat akan menjadi penyokong dalam pemberantasan korupsi sehingga bisa diminimalisir. Tentunya semua dengan prasyarat keterlibatan masyarakat untuk mengambil inisiatif untuk melaporkan, membeberkan dan memberikan informasi kepada aparat penegak hukum terhadap kemungkinan terjadinya praktik korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Suatu Studi Sosio-Legal atas Konstitusi 1956 -1959*, Cet. kedua, Grafiti, Jakarta, 2001.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 2004
- Tambunan, A.S.S., *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publishers, Jakarta, 2001
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan keduapuluh tujuh, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.

DINAMIKA DAN TANTANGAN KINERJA LEMBAGA PERWAKILAN

PERAN ETIKA DALAM PENINGKATAN KINERJA ANGGOTA DPR RI

Yusuf, S.Ag., M.Si/TA MKD

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Pendahuluan

Kode Etik DPR RI disusun dalam rangka memberikan pedoman bagi anggota DPR untuk bersikap, berperilaku, bertindak, dan berucap, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 235 UU No. 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang telah diubah dengan UU No. 42 Tahun 2104 tentang Perubahan UU No. 17/ 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Kode etik DPR disusun dan diatur dalam bentuk peraturan DPR yang hingga saat ini telah berjumlah 3 (tiga) peraturan, yaitu Pertama, Keputusan DPR RI No.16/2004-2005 tentang Kode Etik DPR. Keputusan ini merupakan pengaturan yang pertamakali tentang kode etik DPR sepanjang sejarah DPR. Kedua, Peraturan DPR RI No. 1/2011 tentang Kode Etik. Peraturan ini merupakan peraturan tentang kode etik DPR yang menggantikan peraturan sebelumnya, yaitu

Keputusan DPR RI No.16/2004-2005 tentang Kode Etik DPR. Ketiga, Peraturan DPR No.1/2015 tentang Kode Etik DPR. Peraturan ini merupakan peraturan DPR tentang kode etik DPR yang ketiga sebagai peraturan yang menggantikan Peraturan DPR No.1/2011 tentang Kode Etik, yang berlaku hingga saat ini.

Kode etik DPR berisi norma yang wajib dipatuhi oleh setiap anggota selama menjalankan tugasnya untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR. Kode etik DPR diatur dalam Peraturan DPR RI No. 1/2015 tentang Kode Etik DPR RI. Ini berarti dapat dikatakan bahwa kode etik DPR berkedudukan sebagai jaminan juridis agar kehormatan dan keluhuran martabat DPR dapat dijaga oleh anggota DPR RI.

Kode etik tersebut merupakan sebuah pedoman kriteria-kriteria dalam etika politik. Etika politik juga menunjukkan perlu adanya instrumen dan indikator akuntabilitas demokratik, dan warga negara di Indonesia, berhak untuk menuntut tanggung jawab anggota DPR-RI yang mewakili mereka. Dengan adanya Kode Etik, setiap anggota DPR RI memiliki tuntutan etik untuk memenuhi dan melayani aspirasi rakyat yang diwakilinya.

Kode etik DPR RI kedepan diharapkan memiliki fungsi dan peran pengontrol dan pendorong peningkatan kinerja anggota Dewan dan kelembagaan Dewan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, legislasi, dan anggaran. Dalam hal ini, dibangun logika kode etik bahwa tingkat kepatuhan anggota

Dewan terhadap kode etik sebagai penentu peningkatan kinerja anggota Dewan dalam pelaksanaan fungsi kelembagaan Dewan yaitu pengawasan, legislasi, dan anggaran.

Tulisan ini akan menguraikan bagaimana Kode Etik DPR RI berperan dalam meningkatkan kinerja anggota DPR RI dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Kode etik DPR sangat berperan menentukan terciptanya kepuasan persepsi publik terhadap kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI dalam pelaksanaan fungsinya, yaitu pengawasan, legislasi, dan anggaran. Ketika Kode Etik dipatuhi oleh anggota DPR RI bagi anggota DPR RI, maka akan lahir kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI yang baik dalam persepsi publik. Namun, ketika Kode Etik tidak dipatuhi bahkan dilanggar maka akan menghasilkan kinerja anggota dan kelembagaan DPR RI yang buruk dalam persepsi publik.

Kinerja Anggota DPR RI

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar “kerja” yang menterjemahkan kata dari bahasa asing *‘performance’*. Bisa pula berarti “hasil kerja”. Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Menurut Mangkunegara (2000:67) “Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya”.

Menurut Sulistiyani (2003:223) "Kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya". Menurut Hasibuan (2001:34) mengemukakan "kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu". Sedangkan menurut Nawawi (2001) yang dimaksud dengan kinerja adalah "Hasil dari pelaksanaan suatu pekerjaan, baik yang bersifat fisik/mental maupun non fisik/non mental.

Dari pengertian kinerja diatas, maka dapat disimpulkan yang dimaksud dengan kinerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, kesungguhan serta waktu. Dengan demikian kinerja anggota DPR RI adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas diembannya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman, kesungguhan serta waktu. Anggota DPR RI dalam menjalankan tugas-tugasnya menuntut adanya kecakapan, pengalaman, kesungguhan serta waktu.

Miner dalam Sudarmanto (2009:11) mengemukakan 4 (empat) dimensi yang dapat dijadikan tolak ukur menilai kinerja, yaitu:

- a. Kualitas, yaitu tingkat kesalahan, kerusakan, kecermatan;
- b. Kuantitas, yaitu jumlah pekerjaan yang dihasilkan;

- c. Penggunaan waktu dalam kerja, yaitu waktu kerja efektif: jam kerja hilang;
- d. Kerja sama dengan orang lain dalam bekerja.

Menurut Mahsun (2006) bahwa indikator kinerja terdiri dari:

- a. Pelayanan yang tepat waktu dan berkualitas
- b. Tingkat keterampilan pendidikan yang sesuai dengan bidang kerja
- c. Kehadiran/keterlambatan.

Dwiyanto (2006:50-51), menjelaskan 5 (Lima) indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja, yaitu sebagai berikut:

1. Produktivitas, yaitu: tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai ratio antara input dengan output.
2. Kualitas Layanan, yaitu: cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan publik terhadap kualitas.
3. Akuntabilitas, yaitu: menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik, konsisten dengan kehendak publik.

4. Responsivitas, yaitu: kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
5. Responsibilitas, yaitu: menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar.

Selanjutnya ada beberapa faktor yang mempengaruhi Kinerja. Menurut Simanjutak (2005) kinerja dipengaruhi oleh:

1. Kualitas dan kemampuan pegawai. Yaitu hal-hal yang berhubungan dengan pendidikan/pelatihan, etos kerja, motivasi kerja, sikap mental, dan kondisi fisik pegawai;
2. Sarana pendukung, yaitu hal yang berhubungan dengan lingkungan kerja (keselamatan kerja, kesehatan kerja, sarana produksi, teknologi) dan hal-hal yang berhubungan dengan kesejahteraan pegawai (upah/gaji, jaminan sosial, keamanan kerja).
3. Supra sarana, yaitu hal-hal yang berhubungan dengan kebijaksanaan pemerintah dan hubungan industrial manajemen.

Menurut Sedarmayanti (2007), faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja antara lain: 1) Sikap dan mental (motivasi kerja, disiplin kerja, dan etika kerja), 2) Pendidikan, 3) Keterampilan, 4) Manajemen kepemimpinan, 5) Tingkat penghasilan, 6) Gaji dan kesehatan, 7) Jaminan sosial, 8) Iklim kerja, 9) Sarana dan prasarana, 10) Teknologi, dan 11) Kesempatan berprestasi.

Berpjik kepada pendapat Sedarmayanti diatas, maka Kode Etik DPR RI dapat menjadi faktor yang mempengaruhi kinerja anggota DPR RI. Kinerja sebagai suatu hasil kerja dalam pelaksanaan tugas-tugas yang diembang, maka kinerja anggota DPR merupakan hasil kerja dari pelaksanaan tugas dari 3 (tiga) fungsi DPR RI, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Pengaruh Etika Terhadap Kinerja Anggota DPR RI

Secara teori, dalam konsepsinya sebagaimana uraian diatas bahwa etika merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja. Ini berarti bahwa etika mempengaruhi peningkatan kinerja. Etika yang baik akan melahirkan kinerja yang baik dan sebaliknya etika yang tidak baik menghasilkan kinerja yang tidak baik.

Dalam hal menjelaskan bagaimana peran kode etik DPR RI untuk meningkatkan kinerja anggota DPR RI, maka tidaklah salah jika penulis harus berpedoman pada hasil beberapa penelitian terkait hubungan etika dan kinerja yang telah pernah dilakukan, sekalipun tidak terkait langsung

meneliti hubungan antara etika dan kinerja anggota DPR RI. Dari hasil penelitian yang pernah dilakukan, dapat ditemukan bahwa etika berpengaruh signifikan terhadap kinerja. Dari berbagai penelitian yang dapat dipelajari, maka akhirnya disimpulkan bahwa etika menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja.

Diantara penelitian tersebut adalah penelitian yang telah dilakukan oleh Aras Aira (2016) yang meneliti Pengaruh Etika Kerja Terhadap Kinerja Manajerial Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Kampar. Penelitian ini menggunakan sampel para manager Dinas Kabupaten Kampar yang terdiri dari 18 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Hasil penelitian menunjukan bahwa etika kerja berpengaruh signifikan terhadap kinerja manajerial.

Konsep etika kerja yang dikonstruksi peneliti tersebut adalah sikap kepribadian, watak, karakter serta keyakinan atas sesuatu. Sikap ini tidak hanya dimiliki oleh individu, tetapi juga kelompok, bahkan masyarakat. Etika dibentuk oleh kebiasaan, pengaruh budaya serta sistem nilai yang diyakini. Etika kerja mempunyai unsur-unsur: bersumber dan berkaitan dengan nilai-nilai kejiwaan seseorang, menunjukan pandangan yang mendarah daging, menunjukan sikap dan harapan seseorang. Selanjutnya etika berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pemberarannya. Moralitas juga merupakan salah satu instrument kemasyarakatan apabila suatu kelompok sosial menghendaki adanya penuntun tindakan terhadap pemerintah kearah yang lebih baik.

Penutup

Kinerja DPR merupakan hasil kerja anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan. Kerja DPR RI merupakan kerja politik yang didalamnya berisi silang pendapat, tarik-menarik kepentingan, lobby-negosiasi-intervensi yang berjalan secara tidak linear. Sebagai kerja politik, hasil kerja tersebut dapat dilihat pada efektivitas kerja. Maka kinerja DPR RI sangat terkait dengan efektif atau tidak efektif anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Kinerja DPR RI yang baik adalah bekerja secara efektif dalam melaksanakan fungsi DPR RI tersebut.

Sejauhmana DPR bekerja secara efektif dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan akan ditentukan oleh sejauhmana anggota DPR RI memiliki kesadaran etik dan kepatuhan terhadap Kode Etik DPR RI. Peran Kode Etik DPR RI apabila disadari dan dipatuhi oleh anggota DPR RI akan dapat mengontrol dan mengendalikan watak dari kerja politik yang penuh diantaranya dengan silang pendapat, tarik menarik kepentingan, lobby-negosiasi-intervensi.

Dalam hal ini, adanya kesadaran etik dan kepatuhan kepada Kode Etik DPR RI akan dapat membelokan teori politik yang menyatakan bahwa dalam politik tidak ada kawan dan lawan abadi, melainkan kepentingan yang abadi. Teori ini menempatkan kepentingan menjadi segala-galanya. Apabila anggota DPR RI sadar dan patuh kepada kode etiknya, maka

kepentingan yang ingin dipenuhi dalam kerja politik adalah kepentingan etik, yang didalamnya mengandung tuntutan mengutamakan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara daripada kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.

Peran Kode Etik DPR RI akan menjadikan kerja politik DPR RI sekaligus kerja etik. Silang pendapat anggota DPR RI berjalan secara etis serta dalam control dan kendali etika. Tarik menarik kepentingan dilakukan bukan karena kepentingan pribadi, kelompok atau golongan melainkan karena kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

MENGUKUR KINERJA DPR RI

Nikosat Yamin Bahtiar, MH.

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Kinerja DPR selalu dipersoalkan. Dalam persepsi publik, DPR tidak pernah luput dari persepsi negatif publik yang sudah pasti itu terkait dengan kinerjanya. Seolah-olah hal yang mengakibatkan persepsi publik tersebut, yaitu dalam proses formulasi sejumlah undang-undang menjadi berlangsung lama karena diwarnai perdebatan sengit bahkan ada yang *deadlock*, menjadi sangat menyita waktu, energi dan biaya. Sehingga jadwal penyelesaian undang-undang tersebut meleset dari tengat waktu yang direncanakan.

Sesungguhnya sejak Reformasi 1998 DPR telah berubah, namun apakah perubahan tersebut melahirkan perubahan kinerja? Berbagai perubahan politik pasca Reformasi 1998 telah mendorong lembaga DPR RI menjadi lebih demokratis dan akuntabel; dan membuat anggota Dewan menjadi lebih bebas dan terbuka dalam menyampaikan pendapat. Walaupun, dalam beberapa kasus, perubahan tersebut juga

telah menimbulkan kesulitan tersendiri. Sebagai contohnya tengan proses pembahasan undang-undang diatas.

Diantara berbagai perubahan politik pasca Reformasi 1998, ada dua yang dianggap paling signifikan mempengaruhi kinerja Dewan. *Pertama*, terkait dengan posisi dan relasi Dewan dengan lembaga negara lain. Salah satunya adalah berubahnya praktik ketata-negaraan dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Perubahan tersebut bertujuan untuk menciptakan kondisi *check and balance* di tiga lembaga negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) yang menghasilkan *division of power* (pembagian kekuasaan) dan bukan *separation of power* (pemisahan kekuasaan). Penekanan *division of power* memiliki arti tersendiri karena pelaksanaan fungsi pembuat kebijakan (legislatif), pelaksana kebijakan (eksekutif), dan pengawas kebijakan (yudikatif) dapat dilakukan secara bersama-sama. Sebagai contoh: fungsi legislasi, yang menjadi domain utama DPR, dilakukan bersama-sama antara DPR [dan DPD] dengan Pemerintah dengan kedudukan yang setara. *Kedua*, terkait dengan berubahnya *atmosphere* (suasana/ lingkungan) persidangan dan rapat-rapat di DPR. Sidang paripurna, rapat komisi, atau pun rapat panitia khusus sekarang ini sangat sering diwarnai debat terbuka, silang pendapat, hujan interupsi, *walk out* dan insiden. Hal yang jarang ditemui di DPR sebelumnya. Sekarang ini para Bapak/Ibu Anggota Dewan yang terhormat tidak mau lagi berperan sebagai *yes man/woman*. Walaupun, ada juga diantara mereka yang agak terlalu bersemangat ketika menyampaikan pendapat terutama bila sedang di sorot kamera.

Namun, apa yang telah dipersepsikan publik, sangat penting untuk direspon terutama oleh internal DPR sendiri yang didahului dengan upaya mengukur Kinerja DPR. Tulisan ini akan menjelaskan apakah kinerja DPR bisa diukur? bagaimana cara mengukurnya? Apa alat ukurnya? Apakah seperti meteran yang digunakan tukang jahit? Kenapa tukang jahit? Karena tukang jahit adalah tukang ukur yang paling rasional. Mereka tidak pernah menggunakan ukuran lama untuk menjahit baju baru. Mengapa tukang jahit selalu menggunakan ukuran terbaru? Supaya bajunya pas dan nyaman dipakai. Sehingga pelanggan merasa senang dan puas. Ini adalah pelajaran yang diperoleh George Bernard Shaw, pemenang Nobel Sastra Tahun 1925, dari tukang jahit. Tukang jahit bukan peneliti. Tetapi, pendekatan yang digunakan keduanya sama: kuantitatif (ukuran baju) dan kualitatif (tingkat kepuasan pelanggan). Belajar dari Shaw, studi juga akan menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif untuk mengukur kinerja Dewan.

Metodologi: Variable dan Indikator

Metodologi sangat penting karena menentukan validitas kesimpulan. Untuk membuat kesimpulan pengukuran ini valid maka ada dua prasyarat yang harus dipenuhi.

Pertama, variable dan indikator yang digunakan harus bisa mengukur tingkat efektifitas kinerja Dewan. Ini karena kinerja Dewan ditentukan oleh kerja politik, dan kerja politik diukur dengan indikator efektivitas. Kerja politik tidak diukur dengan indikator efisiensi. Kerja politik hampir

selalu tidak efisien karena adanya silang-pendapat, tarik-menarik kepentingan, lobby-negosiasi-intervensi, prosesnya tidak linear. Sehingga, untuk mengukur kinerja Dewan, pertanyaannya adalah: sejauh mana DPR (Lembaga dan anggota) telah bekerja secara efektif untuk mewujudkan visi yang diembannya, yaitu mislanya Visi DPR 2009-2014: “Terwujudnya DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang kredibel dalam mengemban tanggung jawab mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.” Visi tersebut kemudian dijabarkan dalam misi yang secara prinsip mengacu kepada tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Asumsinya, bila ketiga fungsi ini dilakukan dengan baik (menetapkan produk hukum dan peraturan perundangan yang tepat, mengalokasikan penggunaan anggaran sesuai kebutuhan dan memastikan bahwa lembaga eksekutif bekerja dengan efektif) maka visi Dewan dapat tercapai. Sejauh mana visi ini tercapai, dapat diukur melalui berbagai indikator, misalnya, *Gross Domestic Product (GDP)*, *Human Development Index (HDI)*, dan *Happy Planet Index (HPI)*. Walaupun ketiga indikator tersebut memiliki banyak kelemahan, saat ini belum ada indikator lain yang lebih baik.

Kedua, tingkat efektivitas kinerja Dewan harus diukur dengan pendekatan kuantitatif (angka) dan pendekatan kualitatif (huruf). Apabila menggunakan hanya salah satu pendekatan, hasil pengukuran menjadi tidak komprehensif dan kesimpulannya menjadi tidak valid. Sebagai contoh, menghitung jumlah undang-undang yang sedang, akan

dan telah ditetapkan sangat mudah. Namun, apakah jumlah undang-undang dapat digunakan sebagai indikator tingkat efektivitas kinerja Dewan? Apakah semakin banyak undang-undang yang dihasilkan maka kinerja DPR semakin baik? Bagaimana bila ternyata undang-undang tersebut tidak mencerminkan aspirasi rakyat banyak? Bagaimana bila ternyata undang-undang tersebut di-judicial *review*, di-amandemen ataupun dibatalkan MK segera setelah ditetapkan? Ini memperlihatkan bahwa data jumlah undang-undang (kuantitatif) tidak cukup untuk menilai kinerja fungsi legislasi Dewan. Data jumlah undang-undang harus ditambah dengan data mengenai kualitas undang-undang (kualitatif).

Namun, harus diakui sangat sulit untuk menentukan kriteria objektif kualitas sebuah undang-undang; apalagi setiap undang-undang unik sehingga tidak dapat diperbandingkan. Kualitas undang-undang, misalnya, tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana tentu tidak dapat dibandingkan dengan kualitas undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara. Menentukan tingkat efektivitas kinerja Dewan memang tidak mudah, tetapi bukan tidak mungkin. The Commonwealth Parliamentary Association berhasil mengatasi permasalahan ini dan kemudian mengusulkan penggunaan standar yang sama untuk mengukur kinerja Parlemen di Negara-negara Commonwealth; [1] The World Bank Institute juga mengusulkan berbagai variable dan indicator untuk mengukur tingkat efektivitas Parlemen; [2] sedangkan The Inter-Parliamentary Union telah berhasil mengembangkan *tool-kit* untuk mengevaluasi fungsi Parlemen.[3]

Evaluasi Kinerja: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan

Secara konstitusional, DPR RI memiliki 3 (tiga) fungsi utama yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dalam rangka menjalankan fungsi representasi Dewan. Dalam praktiknya, dinamika pelaksanaan tiga fungsi tersebut relatif tinggi.

Fungsi Legislasi

Dewan dituntut untuk dapat menyelesaikan semua RUU yang ditetapkan dalam Prolegnas. Tuntutan tersebut tentu saja sulit dipenuhi. *Pertama*, DPR pasca reformasi berbeda 180° dengan DPR masa Orde Baru. Dulu, proses legislasi sebatas prosedural, sebagai tukang stempel undang-undang yang diinisiasi pemerintah. Sehingga tidak heran, DPR periode itu selalu dapat menyelesaikan seluruh RUU yang direncanakannya. Sekarang, proses legislasi lebih substansial, undang-undang dicermati dan diperdebatkan terlebih dahulu sebelum ditetapkan. Sehingga masuk akal bila bila tidak semua undang-undang bisa diselesaikan sesuai tenggat waktu yang telah disepakati. *Kedua*, Dewan terkendala oleh ketidak-sinkronan waktu antara penetapan Prolegnas, penetapan anggaran, dan Laporan Kinerja DPR RI. Laporan kinerja DPR RI disampaikan pada setiap Tahun Sidang (16 Agustus–15 Agustus tahun berikutnya) sementara Prolegnas setiap tahun ditetapkan berdasarkan tahun takwim (Januari–Desember). Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2014 akan selesai pada bulan Desember, sementara laporan kinerja disampaikan bulan Agustus. Pengaturan waktu yang tidak

‘pas’ ini menyebabkan DPR, di dalam Laporan kinerjanya seolah-olah gagal menuntaskan semua “pekerjaan”-nya.

Dewan diberikan “rapor merah” beberapa waktu lalu oleh satu LSM yang mengklaim berfungsi sebagai *parliamentary watch*. LSM tersebut menggunakan kriteria kuantitatif, salah satunya, dengan membandingkan jumlah RUU Prolegnas dan UU yang dihasilkan. Memang benar, capaian fungsi legislasi Dewan tidak menggembirakan. Dari Tahun 2010 sampai 2014, hanya 29,5% jumlah RUU Prolegnas berhasil diselesaikan menjadi UU. Lihat Tabel 1. Tetapi, sebenarnya, sangat amat jarang ada Parlemen di dunia yang mampu menyelesaikan semua RUU yang mereka rencanakan di awal periode jabatan. Bahkan *House of Representative (HoR)* Australia, pada periode masa jabatan 2004-2006, hanya mampu menyelesaikan 69,3% target RUU mereka (321 UU dari 463 RUU). Coba bandingkan dengan HoR Amerika Serikat (AS), pada periode masa jabatan 2005-2006, yang menyelesaikan 1,35% target RUU mereka (143 UU dari 10.558 RUU).

Bila melihat angka capaian fungsi legislasi diatas, apakah dapat disimpulkan bahwa fungsi legislasi HoR AS buruk, lebih buruk dari pada DPR RI? Bila DPR RI dapat “rapor merah” maka HoR AS “tidak naik kelas?” Pertanyaan tersebut, tentu tidak bisa dijawab hanya dengan menghitung jumlah UU yang dihasilkan. Kesimpulan yang diambil berdasarkan data kuantitatif seperti itu tidak lah valid. Supaya kesimpulan yang diambil valid, data kuantitatif harus dilengkapi

dengan data kualitatif. Diantaranya: bagaimana posisi dan relasi parlemen, bagaimana proses perundang-undangan, bagaimana kualitas UU yang dihasilkan. Membandingkan ketiga Negara, ternyata, *pertama*, sistem Pemerintahan, sistem Parlemen, masa jabatan, jumlah kursi, inisiatör RUU dan jumlah komite/Komisi di parlemen berbeda. *Kedua*, proses pembentukan perundangan juga berbeda. Indonesia yang paling sederhana, sedangkan Amerika Serikat yang paling rumit. Apakah proses pembentukan perundangan yang relative sederhana di Indonesia menyebabkan DPR RI lebih mudah mencapai target legislasi dibandingkan Amerika Serikat? Dan, apakah proses yang rumit di Amerika Serikat menjamin bahwa UU yang dihasilkan tidak mudah dibawa ke MK (untuk dibatalkan atau diamandemen)? Yang jelas, UU yang dihasilkan oleh HoR di Amerika Serikat dan Australia hampir tidak ada yang di-judicial review dalam kurun waktu kurang dari lima tahun sejak ditetapkan.

Fungsi Anggaran

Secara teori, melakukan evaluasi terhadap fungsi anggaran lebih mudah bila dibandingkan dengan melakukan evaluasi terhadap fungsi legislasi karena variable dan indikatornya jelas. Seperti yang telah ditetapkan oleh paket UU tentang Keuangan Negara (UU No.17 /2003, UU No.1/2004, UU No.15/2004 dan UU No.25/2004) mengharuskan sistem perencanaan dan penganggaran dilakukan secara transparan, efisien dan akuntabel; selain menuntut adanya disiplin anggaran dan jaminan kesinambungan anggaran. Tetapi,

karena isu anggaran sangat sensitif dan politis, secara praktik evaluasi fungsi anggaran menjadi tidak mudah. Bahkan, seringkali lebih sulit dibandingkan evaluasi fungsi legislasi.

Secara keseluruhan, hasil evaluasi transparansi informasi anggaran di Indonesia membanggakan. Survey *Open Budget Index* tahun 2012 yang dilakukan oleh *International Budget Partnership* menempatkan Indonesia pada peringkat terbaik pertama di Asia Tenggara dan peringkat terbaik kedua di Asia setelah Korea Selatan. Survey dilakukan di berbagai negara dengan menanyakan, beberapa diantaranya, apakah ada mekanisme tanya-jawab bagi publik yang berkaitan dengan anggaran, apakah ada mekanisme bagi publik untuk berpartisipasi, dan apakah ada lembaga independen yang ikut mengawasi perencanaan dan penggunaan anggaran. Lihat Indonesia terbaik di Asia Tenggara terkait evaluasi transparansi informasi anggaran. (Sumber: <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>)

Walaupun hasil survey tersebut membanggakan, efektivitas kinerja fungsi anggaran DPR [baca: Badan Anggaran] sangat perlu ditingkatkan. Menurut CEFF-FISIP UI (2014), Lobby-negosiasi-intervensi politik harus ditiadakan. Salah satunya melalui pembentukan Kantor Anggaran (*Budget Office*). Kantor Anggaran diperlukan untuk (1) melakukan kajian tentang rencana kerja pemerintah, kebijakan dan prioritas anggaran, pokok-pokok kebijakan fiskal, analisis ekonomi makro; (2) membantu Badan Anggaran melakukan pemantauan dan evaluasi implementasi APBN;

(3) melakukan penelitian; (4) menyediakan informasi data yang memadai; (5) menjalin kerjasama dengan lembaga lain untuk mendapatkan informasi dan data yang valid dan reliable, seperti, lembaga penelitian, Universitas, Biro Statistik dan lainnya. Dengan adanya Kantor Anggaran, anggota Dewan dapat lebih fokus berperan sebagai “*authoritative allocation of values*” sehingga kepentingan rakyat diharapkan bisa lebih terlindungi. Untuk semakin menjamin bahwa setiap rupiah, baik sebagai pendapatan negara maupun belanja negara yang dikelola Pemerintah, harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Di samping itu, setiap rupiah yang dikelola oleh Pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat, melalui wakilnya di DPR RI. Kantor Anggaran sebenarnya sudah sejak lama didirikan di berbagai Parlemen dunia. Di Amerika Serikat, “*The Congressional Budget Office (The CBO)*” sudah berdiri sejak tahun 1974, sebagai perwujudan *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*. The CBO kini diperkuat oleh 200 staff spesialis keuangan yang berpendidikan Pascasarjana.

Fungsi Anggaran Dewan bersifat otoritatif karena apabila Dewan tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan pemerintah, pemerintah harus menjalankan APBN tahun lalu. Senat di Australia juga memiliki kewenangan yang sama. Dalam model *strong bi-cameralism* dengan sistem *non-fix term* di Australia, Senat memiliki hak budget yang sangat menentukan. Apabila Senat dua kali menolak usulan pemerintah, maka terjadi *double desolution*, pemerintahan harus dibubarkan dan dalam waktu 36 hari sudah harus

terbentuk pemerintahan baru, seperti yang terjadi pada masa PM Gough Whitlam pada tahun 1975 (Chusnul, 2014).

Fungsi Pengawasan

Secara kuantitatif, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI sangat baik karena banyaknya kegiatan yang dilakukan dalam rangka pengawasan pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan keuangan negara dan pelaksanaan kebijakan Pemerintah. Tetapi, secara kualitatif, terutama bila dilihat dari tindak-lanjut kegiatan pengawasan, efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan masih dipertanyakan. Selama ini rekomendasi dan simpulan Dewan termasuk Tim di bawah koordinasi Langsung Pimpinan Dewan masih banyak yang belum ditindaklanjuti oleh pihak terkait. Diantaranya adalah rekomendasi dan simpulan Tim Pemantau Pelaksanaan UU No.11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh dan Tim Pemantau Pelaksanaan UU No.21 tahun 2011 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Salah satu rekomendasi Tim Aceh adalah mendorong Pemerintah untuk segera menyelesaikan Perpres mengenai Penyerahan Kantor BPN menjadi perangkat daerah Aceh, namun sampai saat ini Perpres yang dimaksud belum dikeluarkan oleh pemerintah. Sedangkan Tim Papua mendorong dilaksanakan Inpres No.5/2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat, namun perlu diakui dampak dari Pelaksanaan *on top mechanism* mengenai alokasi dana otonomi khusus dan dana otonomi khusus infrastruktur belum optimal dalam menyelesaikan

berbagai persoalan di Provinsi Papua dan Papua Barat. Sebenarnya secara kelembagaan, Dewan dapat menggunakan berbagai haknya (Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat) untuk mengawasi tindak lanjut dari rekomendasi dan simpulan yang sudah dihasilkan tetapi Dewan sangat berhati-hati untuk menggunakan hak tersebut.

Fungsi pengawasan dilakukan oleh Dewan, antara lain, melalui kegiatan rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan rapat dengar pendapat umum, selain membentuk Tim pengawas/tim khusus, dan melakukan kunjungan kerja (kunker). Dalam rangka fungsi pengawasan, DPR RI juga telah menindaklanjuti berbagai pengaduan yang datang dari masyarakat. Tugas ini dinyatakan dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 71 huruf s dan Pasal 79 huruf j serta Peraturan DPR RI Nomor 01/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib Pasal 6 huruf s dan Pasal 12 huruf j, serta Pasal 160 ayat (3) huruf f, di mana salah satu fungsi pengawasan DPR RI adalah merespons pengaduan masyarakat. Namun agaknya, Dewan kurang optimal dalam memanfaatkan teknologi Informasi. Padahal, Dewan dapat memperluas jangkauan Pengawasan dan meningkatkan kecepatan dalam memberikan tanggapan atas pengaduan Masyarakat melalui teknologi informasi.

Penutup

Mengukur kinerja DPR adalah pekerjaan yang mudah bila hanya menggunakan variabel dan indikator kuantitatif. Menjadi sulit, bila harus mengkombinasikannya dengan

variabel dan indicator kualitatif. Program/kegiatan yang sudah dilakukan dan produk yang sudah dihasilkan dalam rangka melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan DPR RI banyak sekali. Bila semua itu diukur secara kuantitatif dapat disimpulkan bahwa kinerja DPR baik.

Namun harus diingat bahwa pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi representasi DPR. Bila ditanya apakah program/kegiatan yang dilakukan dan produk yang dihasilkan sudah benar-benar mencerminkan aspirasi konstituen yang diwakilinya dan mendukung visi yang diembannya, yaitu: "Terwujudnya DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang kredibel dalam mengemban tanggung jawab mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur" maka dapat disimpulkan kinerja DPR belum baik. Tetapi, yang paling memiliki hak otoritatif untuk menjawab adalah rakyat. Rakyat lah yang harus ditanya: apakah semua program/kegiatan dan produk tersebut sudah tepat dan memberi manfaat? Karena rakyat yang senang dan puas akan memilih partai/kandidat yang sama lima Tahun lagi, sama seperti pelanggan yang senang dan puas akan kembali lagi menjahitkan baju di tukang jahit yang sama.

Referensi

- [1] <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf> diakses 8/12/2014
- [1] <http://survey.internationalbudget.org/#rankings> diakses 9/12/2014
- [1] Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, Commonwealth Parliamentary Association, December 2006
- [2] Legislative Oversight and Budgeting – A World Perspective, Stapenhurst, Pelizzo R, Olson D, von Trapp L, World Bank Institute, 2008
- [3] Evaluating Parliament – A self-assessment toolkit for parliaments”, Inter-Parliamentary Union, 2008.

PERSEPSI MASYARAKAT TERHADAP KINERJA DPR-RI PERIODE 2014-2019

Rina Dwi Andini, MH

Tenaga Ahli Mahkamah Kehormatan Dewan DPR RI

Pendahuluan

Sejarah praktik penyelenggaraan pemerintahan kita menggambarkan, sebelum reformasi dan perubahan UUD 1945 ditandai dengan kuatnya peran lembaga eksekutif (*executive heavy*). Sebaliknya, dalam era reformasi dan UUD 1945 pasca amandemen terjadi reposisi peran dari masing-masing lembaga yang memegang kekuasaan negara, baik di bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Di bidang legislasi misalnya, terjadi pergeseran kekuasaan dari Presiden kepada DPR. Demikian pula dalam bidang pengawasan, terjadi peningkatkan peran DPR RI, karena beberapa kebijakan publik yang sebelumnya menjadi hak prerogatif Presiden, sekarang harus dikonsultasikan, mendapat pertimbangan, bahkan persetujuan dari DPR RI.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang telah diamanahkan, telah menempatkan DPR RI

pada posisi strategis dan penting dalam tatanan kehidupan kenegaraan, yaitu melalui kedudukan yang memiliki kewenangan penuh dalam pembentukan undang-undang, fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan pemerintah lainnya oleh eksekutif, serta dalam fungsi penetapan anggaran negara.

Dalam pembentukan undang-undang, DPR menjadi lembaga yang paling dominan. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa *“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”*. Kemudian dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, Presiden perlu memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (2) dan (3)). Dengan demikian kekuasaan DPR jauh lebih kuat dibandingkan dengan era sebelumnya.

Perubahan tersebut membawa konsekuensi, bahwa tuntutan masyarakat terhadap kinerja Dewan juga semakin meningkat. Namun, setelah 18 tahun pasca reformasi masyarakat menilai DPR RI belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal seperti yang diharapkan. Hal ini tergambar dari berbagai hasil survei atau jajak pendapat yang dilakukan, baik oleh media massa maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Institut Riset Indonesia (INSIS) merilis hasil survei mengenai kinerja anggota DPD RI periode 2009-2014, hasilnya sebagian besar responden menilai kinerja para wakil rakyat itu tidak memuaskan. Survey berjudul citra

dan evaluasi kinerja DPR di Mata Publik itu menyebutkan, sebanyak 60,9 persen responden menilai kinerja anggota DPR tidak baik. Sementara 16,1 persen menilai semakin tidak baik. Ada juga yang mengaku puas dengan kinerja DPR, namun jumlahnya hanya sekitar 21 persen dari total responden. Sedangkan 1,9 persen responden tidak memberikan jawaban. Dalam pembuatan UU (legislasi) sebanyak 42,9 persen responden mengaku tidak puas dan 5,6 persen sangat tidak puas. Sedangkan 13,7 persen tidak menjawab. Ia juga menambahkan. bahwa sebagian besar masyarakat tak banyak tahu tentang DPR. Sebanyak 93,2 persen responden survey tak tahu jumlah anggota dewan saat ini. dan hanya 6,8 persen responden yang tahu jumlah anggota DPR yang sebanyak 26 orang itu.

Hasil survei ini menunjukkan trend yang menghawatirkan terkait integritas DPR dimata masyarakat.pasalnya, tingkat kepuasan publik berada jauh di bawah angka 50 persen. Ini sangat membahayakan wajah parlemen Indonesia masa kini dan mendatang.Menurut Muchtar, ketidak puasan publik ini dikarenakan para anggota dewan tidak merepresentasikan aspirasi masyarakat. kasus-kasus hukum, perilaku asusila dan sikap tidak disiplin anggota dewan juga semakin memperburuk citra mereka di mata publik¹⁴.

Hail Survei Nasional Pol-Tracking Institute juga telah menyebutkan sebagian besar masyarakat tidak puas dengan kinerja DPR.hanya 12,64 persen masyarakat yang menjawab

¹⁴ Survei Inisis: Kinerja DPR Puaskan Publik. <http://m.jpnn.com/news/survei-insis-kinerja-dpr-gagal-puaskan-publik>

puas terhadap kinerja DPR periode 2009-2014. Sisanya ada 61,68 persen menyatakan tidak puas terhadap kinerja DPR/ sebanyak 25,68 persen menyatakan tidak tahu. Menurutnya, rendahnya penilaian publik terhadap kinerja DPR RI disebabkan oleh rendahnya kualitas dan kuantitas kinerja serta produk DPR di tiga fungsi utama: legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Hal ini diperburuk oleh tersangkutnya anggota dewan dalam kasus hukum, seperti korupsi, skandal moral, dan komunikasi publik yang kurang etis di media¹⁵.

Dalam penilaian pengamat politik LIPI, Ikrar Nusa Bhakti, Selama 1 (tahun) kinerja DPR periode 2014-2019 dalam rangka implementasi fungsi legislatif tidak banyak prestasi membanggakan. Rakyat yang memberikan kepercayaan penuh kepada DPR justru dibalas dengan tindakan dan kinerja yang tidak jelas, rakyat tidak memperjuangkan berbagai kepentingan rakyat. DPR justru sibuk kepentingannya sendiri, sibuk dengan jabatan ketua-ketua dan wakil-wakil ketua komisi-komisi dan badan-badan DPR antar koalisi dan anggota DPR serta tontonan yang tak mendidik pada awal kinerja DPR 2014. DPR hanya sibuk merebut posisi dari pada menjalankan peran dan fungsi mereka sebagai wakil rakyat yang terhormat. DPR lebih disibukkan dengan kepentingan individu dan kelompok. Dimana diawal periode DPR lebih sibuk membuat undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPR dan DPRD (UU MD3) yang proses pembetukannya terkesan

¹⁵ Hasil Kinerja DPR Buruk. <http://m.tempo.co/read/news/2013/10/20/078523131/lagi-hasil-survei-kinerja-dpr-buruk>

dipaksakan untuk mengakomodir kepentingan kelompok semata dan mengabaikan kepentingan ekonomi, kesehatan dan pendidikan yang mendesak untuk segera di undang-undangkan. Bahkan proses UU MD3 menuai pesan balas dendam dari pilpres 2014¹⁶. (Ikrar Nusa Bakti :20) lebih lanjut bahkan menurut Forum Masyarakat Peduli Parlemen (Formappi), kinerja DPR-RI menjadi yang terburuk selama DPR era reformasi¹⁷. Penilaian ini berdasarkan dengan hasil produk legislasi DPR yang hanya menyelesaikan tiga RUU dari sebanyak 39 RUU yang masuk dalam prioritas Program Legislasi Nasional tahun 2015. Jika di persentasikan Prolegnas yang diselesaikan tahun 2015 mencapai 7,7 persen. Sementara Prolegnas DPR 2014-2019 totalnya berjumlah 160 berarti 10 bulan berkerja, DPR baru menyelesaikan 1,8 persen Prolegnas. Pencapain ini sangat minim sekali jika dibandingkan dengan kinerja DPR pada tahun-tahun sebelumnya. Secara umum dikatakan bahwa kinerja DPR RI buruk dan menyebabkan citra DPR belum baik sebagaimana mestinya¹⁸.

Dengan demikian dalam melakukan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, DPR-RI yang jauh lebih kuat dibandingkan dengan era sebelumnya. Perubahan tersebut membawa konsekuensi, bahwa tuntutan masyarakat

¹⁶ Ikrar Nusa Bakti, DPR RI: Kinerja Awal yang Buruk. LIPI, Pusat Penelitian Politik. "Quo Vadis Politik Indonesia". LIPI Press, Jakarta.

¹⁷ Kinerja DPR sekarang dinilai terburuk selama reformasi. <http://m.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/11/02/nx5pz8336-kinerja-dpr-sekarang-dinilai-terburuk-selama-era-reformasi>

¹⁸ News Detik. Melihat Prestasi DPR 2014-2019 selama 1 tahun bekerja. <http://m.detik.com/news/berita/3032831/melihat-prestasi-dpr-2014-2019-selama-1-tahun-bekerja>

terhadap kinerja Dewan semakin meningkat. Namun, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, DPR-RI belum didukung oleh sumber daya manusia, sarana, dan prasarana yang memadai sehingga pelaksanaan ketiga fungsi DPR-RI (legislasi, anggaran, dan pengawasan) belum sesuai yang diharapkan.

Di bidang legislasi, pembentukan undang-undang belum dapat memenuhi jumlah yang ditentukan dalam prioritas tahunan dan beberapa undang-undang yang dihasilkan belum memberi manfaat langsung terhadap kehidupan masyarakat. Selain itu, masyarakat menilai bahwa proses pembahasan rancangan undang-undang kurang transparan. Ketiga permasalahan tersebut menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja DPR di bidang legislasi.

Di bidang anggaran, masyarakat menilai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara belum menjawab kebutuhan masyarakat. Dalam hal alokasi anggaran belanja negara, masyarakat menginginkan agar perencanaan anggaran dilakukan dengan *cost effectiveness* serta tepat sasaran bagi kepentingan masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya tidak semua harapan masyarakat tersebut dapat terwujud.

Pada bidang pengawasan terdapat beberapa permasalahan, antara lain rendahnya efektivitas pengawasan melalui rapat komisi dan slat kelengkapan Dewan lainnya, kunjungan kerja Anggota DPR-RI dalam menyerap aspirasi masyarakat (konstituen) yang sering tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya oleh Pemerintah. Oleh sebab itu, masyarakat menilai bahwa DPR-RI belum efektif dalam menjalankan tugas dan

fungsinya serta dalam menciptakan *check and balances*¹⁹.

Oleh karena itu, untuk memperbaiki dan meningkatkan citra Dewan perlu dilakukan upaya-upaya strategis bagi peningkatan kinerja Dewan. Kinerja dalam arti pencapaian hasil dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individu, kelompok, institusi dan kinerja program atau kebijakan. Kinerja Dewan dapat dimaknai juga sebagai unjuk kerja Anggota yang dapat diamati dari sisi kedisiplinan dalam bekerja, ketepatan dalam bekerja, kerjasama dalam mencapai produktifitas kerja yang optimal. Dengan kinerja yang optimal, Dewan akan mendapatkan legitimasi yang semakin kuat dari masyarakat dan konstituen. Dengan parlemen yang kuat secara fungsional maka diharapkan dapat dibangun sistem *check and balance* yang berkualitas antara Dewan dan Pemerintah.

Sejauh ini memang telah dilakukan perubahan dan penyempurnaan peraturan tata tertib DPR guna meningkatkan kinerja dewan. Akan tetapi ternyata penyempurnaan peraturan tata tertib DPR tersebut belum dapat sepenuhnya memperbaiki kinerja dewan. Kekecewaan, kritik serta tanggapan negatif masyarakat terhadap DPR perlu dijadikan bahan bagi perbaikan kinerja Dewan.

Parameter berdasarkan teknis prosedural yaitu sesuai dengan Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, sebagaimana telah diubah dengan peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015 bahwa setiap RUU harus

¹⁹ Konsep Kinerja Dewan: Laporan Tim Kajian DPR RI Tahun 2007 www.parlemen.net

disertai kelengkapan teknis dan memperhatikan pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya. Selain itu, RUU yang berasal dari DPD harus sesuai dengan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan dalam menentukan jumlah RUU yang akan masuk dalam Prolegnas tahun 2015-2019 diperkirakan berjumlah 135 RUU dengan perhitungan masing-masing AKD diberikan porsi 2 RUU setahun atau 10 RUU dalam jangka waktu lima tahun ditambah 5 RUU yang dibahas oleh Panitia Khusus²⁰.

Konsepsi Kinerja Dewan

Meningkatnya peran Dewan dalam penyelenggaraan pemerintahan, menarik perhatian publik untuk memberikan sorotan atau penilaian terhadap kinerja lembaga tersebut. Sorotan ini sekaligus membawa harapan agar Dewan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya yang digariskan dalam UUD 1945 dan peraturan perundangundangan lainnya, serta mampu memenuhi harapan masyarakat. Hal ini tentunya menuntut komitmen yang kuat (*full committed*) Anggota Dewan terhadap konsistensi dan peraturan perundangundangan yang ada.

Oleh karena itu untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja Dewan dalam pelaksanaan fungsinya, diperlukan adanya tolok ukur sebagai pedoman untuk menghubungkan antara tatanan ideal yang diharapkan dengan apa yang terjadi di dalam praktek pelaksanaannya.

²⁰ Ringkasan Laporan Kinerja DPR 2014-2015

Tolok ukur tersebut dapat dituangkan dalam suatu kerangka konsepsional yang digunakan dalam kajian ini. Konsep-konsep yang terkait dengan kinerja Dewan, antara lain:

a. Konsep perwakilan,

konsep perwakilan ini berasal dari teori kontrak social, dimana teori kontrak social ini menggambarkan proses pencapaian kesepakatan masyarakat untuk memperoleh konsentrasi kekuasaan yang dieperlukan guna menjamin keberadaan dan kemampuan negara mencapai tuju bersama. Kelompok atau individu yang mendapatkan kepercayaan sebagai penguasa itu diberikan kewenangan mengatur kehidupan bersama sehingga terbentuk pemerintahan. Untuk mempertahankan agar kekuasaan yang dipegang pemerintah tetap memberikan manfaat maka ditetapkan upaya penggunaan kekuasaan yang diperoleh pemerintah hendaklah dimaksudkan untuk memberikan manfaat sebanyak mungkin kepada warga negara²¹.

b. Konsep kinerja,

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Kinerja dapat diartikan juga sebagai prestasi yang dapat dicapai organisasi dalam suatu periode

²¹ Arbi Sanit. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta, CV Rajawali 1985. H. 26

tertentu. Prestasi yang dimaksud adalah efektivitas operasional organisasi baik dari segi manajerial maupun ekonomis operasional. Dengan kinerja kita dapat mengetahui sampai seberapa besar peringkat prestasi keberhasilan atau bahkan mungkin kegagalan seseorang karyawan dalam menjalankan amanah yang diterima. Kinerja adalah penampilan perilaku kerja yang ditandai oleh keluwesan gerak, ritme atau urutan kerja yang sesuai dengan prosedur sehingga diperoleh hasil yang memenuhi syarat berkualitas, kecepatan dan jumlah. Rumusan ini menjelaskan tingkat keberhasilan seseorang atau lembaga dalam melaksanakan pekerjaannya²².

c. Fungsi-fungsi lembaga perwakilan,

Fungsi DPR sebagaimana disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20 A ayat 1 adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketentuan di dalam UUD 1945 tersebut kemudian dijabarkan ke dalam UU NO. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Berdasarkan penjelasan pasal 25 UU tersebut, yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi membentuk UU yang dibahas dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD Negara Republik Indonesia 1945, UU, dan Peraturan serta pelaksanaannya.

²² Lijan Poltak Sinambela, *Kinerja Pegawai; Teori Pengukuran dan Implikasi*. Graha Ilmu, Yogakarta 2012. H.5

- d. Konsep sistem pendukung sebagai penunjang pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan (*supporting system*).

Pelaksanaan fungsi DPR tidak akan berjalan dengan optimal tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak, khususnya Sekretariat Jenderal DPR RI. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPR, dibentuk Sekretariat Jenderal DPR. Undang-undang juga mengamanatkan agar organisasi Sekretariat Jenderal DPR harus disusun sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan untuk meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja pelaksanaan fungsi DPR. Berdasarkan amanat Undang-Undang tersebut, dilakukan penyempurnaan organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI melalui Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Sekretaris Jenderal DPR-RI No. 400/Sekjen/2005. Sebab pada hakekatnya terdapat tiga unsur utama yang menentukan sistem pendukung yang ideal, yaitu birokrasi yang ideal (efektivitas birokrasi), kualitas sumber daya manusia, dan optimalisasi sistem informasi.

Selain itu, dasar negara Pancasila yang terkandung di dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), menyatakan bahwa *“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”*. Sehingga dasar ideologis tersebut cukup menjelaskan adanya prinsip perwakilan di dalam negara Republik Indonesia.

Setelah Perubahan UUD 1945, lalu dikenal dua macam sistem perwakilan (*representation*) di Indonesia yaitu, *Pertama* perwakilan rakyat di DPR yang dipilih melalui pemilu dengan peserta pemilu adalah partai politik, sehingga, perwakilannya disebut sebagai perwakilan politik (*political representation*). *Kedua*, perwakilan yang mewakili daerah (provinsi) yaitu DPD yang dipilih melalui pemilu dengan peserta pemilu perseorangan, sehingga perwakilannya disebut perwakilan wilayah atau ruang (*regional representation*).

Selanjutnya, ada beberapa teori dan pendapat pakar politik yang mengungkapkan keterkaitan antara eksistensi Anggota DPR sebagai wakil rakyat dengan masyarakat luas sebagai terwakil. *Gilbert Abcarian* membagi keberadaan wakil rakyat di parlemen ke dalam empat perspektif yaitu:

1. Wakil rakyat bertindak sebagai wali (*trustee*), disini si wakil bebas bertindak untuk mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa konsultasi dengan yang diwakilinya;
2. Wakil rakyat bertindak sebagai utusan (*delegate*), disini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya;
3. Wakil rakyat bertindak sebagai *politico*, disini si wakil kadang bertindak sebagai wali dan ada kalanya bertindak sebagai utusan yang tergantung isu; dan
4. Wakil rakyat bertindak sebagai partisian, disini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari

partai si wakil. Setelah si wakil terpilih maka lepaslah hubungannya dengan pemilih/masyarakat dan mulailah hubungannya dengan partai yang mencalonkannya dalam pemilu tersebut.

Menurut Brian Saragih (1987:82-86) terdapat beberapa teori yang berhubungan si wakil dengan yang diwakilinya antara lain yaitu, *Pertama* adalah teori mandat di mana si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. *Kedua* adalah teori organ yang menyatakan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling tergantung satu sama lain. Setelah rakyat memilih wakilnya, tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas melakukan fungsinya menurut UUD. *Ketiga* adalah teori sosiologi Rieker yang menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan. *Keempat* adalah teori hukum obyektif dari *Duguit* yang menyatakan bahwa dasarnya pada hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya

tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Jadi ada pembagian kerja²³.

Selanjutnya, kinerja DPR dapat dilihat dan dipelajari pada ringkasan laporan kinerja DPR (1 oktober 2014 - 13 agustus 2015) dan ringkasan laporan kinerja DPR (Tahun 2015-2016), Selama tahun Sidang 2014-2015, DPR bersama Pemerintah telah menyelesaikan pembahasan terhadap 3 (tiga) RUU, 1 (satu) RUU masuk dalam prioritas tahun 2014 dan 2 (dua) RUU masuk dalam prioritas tahun 2015.

Kinerja DPR 2014-2015

Penyusunan Prolegnas Tahun 2015-2019 didasarkan pada suatu parameter baik secara teknis substantif maupun prosedural. Berdasarkan teknis substantif yang paling utama harus sesuai dengan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu perintah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), perintah undang-undang lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka merengah, rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR, dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Selain itu dari segi substantif juga memperhatikan program NAWACITA pemerintah serta materi RUU yang akan diatur belum terakomodir dalam

²³ Konsep Kinerja Dewan: Laporan Tim Kajian DPR RI Tahun 2007 www.parlemen.net

undang-undang yang sudah ada dan tidak menimbulkan potensi resistensi oleh stakeholder.

Parameter berdasarkan teknis prosedural yaitu sesuai dengan Peraturan DPR-RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DPR-RI Nomor 3 Tahun 2015 bahwa setiap RUU harus disertai kelengkapan teknis dan memperhatikan pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya. Selain itu, RUU yang berasal dari DPD harus sesuai dengan Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan dalam menentukan jumlah RUU yang akan masuk dalam Prolegnas tahun 2015-2019 diperkirakan berjumlah 135 RUU dengan perhitungan masing-masing AKD diberikan porsi 2 RUU setahun atau 10 RUU dalam jangka waktu lima tahun ditambah 5 RUU yang dibahas oleh Panitia Khusus. Setelah melalui pembahasan, DPR dan Pemerintah menyepakati Prolegnas Tahun 2015-2019 sejumlah 160 (seratus enam puluh) RUU dan 37 (tiga puluh tujuh) RUU menjadi prioritas pada tahun 2015.yang ditetapkan dalam Rapat Paripurna 6 Februari 2015.

Selama Tahun Sidang DPR 2014-2015, DPR bersama Pemerintah telah menyelesaikan pembahasan terhadap 3 RUU, 1 RUU masuk dalam Prioritas tahun 2014 dan 2 RUU masuk dalam Prioritas tahun 2015.

Judul RUU	Keterangan
RUU tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPF, DPD dan DPRD	Substansi perubahan UU MD# ini yaitu ketentuan mengenai penggunaan hak interpelasi, hak anket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR serta ketentuan mengenai susuana pimpinan alat kelengkapan DPR yaitu komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Kerjasama ANtar Parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, dan Badan Urusan Rumah Tangga dilakukan dengan cara menambah jumlah wakil ketua sebanyak 1 orang pada setiap alat kelengkapan DPR tersebut
RUU tentang perubahan atas Undanag-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan PERPPU No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang	Pembahasan Substansi RUU ini antara lain mengenai pemilihan secara berpasangan atau tidak, uji publik atau ssialisasi, penguatan pendeklegasian tugas KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggar pemilihan kepala daerah, persyaratan
	calon terkait dengan syarata pendidikan, persyaratan calon terkait dengan syarat pendidikan persyaratan calon terkait dengan usisa, syarat dukungan penduduk untuk calon perseorangan penentuan pemenang dalam pemilihan kepala daerah, penentuan jumlah wakil, time frame pelaksanaan pilkada serentak, penjabat kepala daerah, tambahan syarat calon kepala daerah, penyelesaian perselisihan hasil pemilihan dan pembiayaan penyenggaraan pilkada.

RUU tenang Perubahan atas UU No 2 Tahun 2015 tentang penetapan PERPPU No 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 23	Substansi RUU merupakan implikasi dari hasil pembahasan RUU tentang perubahan atas Undang-udang No 1 Tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati/ Walikota menjadi UU, yakni adanya perubahan judul yang diubah menjadi RUU tentang perubahan kedu atas UU no 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dikarenakan materi yang diubah dalam Perpu No 2 2014 yang ditetapkan menjadi UU No 2 Tahun 2015 hanya terkait satu pasal tentang kewenangan DPRD dalam memilih kepala daerah yang dihapus. Sehingga perubahan yang terjadi dalam RUU adalah terhadap materi dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah akibatnya diubahnya beberapa materi dalam UU no 1 Tahun 2015
--	---

Selain RUU diatas, terdapat 9 RUU kumulatif terbuka yang sudah diselesaikan pembahasannya. Di bidang perjanjian internasional, DPR telah menyelesaikan pembahasan. RUU tersebut pada intinya berisi tentang pengesahan terhadap instrument perjanjian internasional tersebut, menunjukkan bahwa Indonesia sebgian bagian dari masyarakat internasional mempunyai komitmen untuk turut serta berpartisipasi dan mengadopsi hukum internasional ke dalam hukum nasional dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.

Di bidang anggaran DPR telah menyelesaikan pembahasan terhadap RUU perubahan atas Undang-undang

NO. 27 Tahun 2014 tentang anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran 2015²⁴.

Kinerja DPR 2015-2016

Laporan kinerja tahun kedua DPR RI ini mencakup kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan selama Tahun sidang 2015-2016. Dan pada dasarnya kinerja DPR-RI terkait dengan pelaksanaan fungsi yang dimiliki oleh DPR RI sebagaimana disebutkan di dalam konstitusi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Dibidang anggaran, pada tahun sidang ini, DPR telah menyelesaikan pembahasan terhadap RUU tentang: Pertangjawaban atas pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2014; anggaran pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016; perubahan anggaran pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016. Adapun uraian mengenai substansi ketiga Undang-undang tersebut akan dijabarkan lebih lanjut dalam pelaksanaan fungsi anggaran.

Dalam Tahun Kedua (2015-2016) periode keanggotaan DPR 2014-2019, seluruh pembahasan APBN dalam 1 (satu) siklus anggaran Negara dapat diselesaikan DPR RI bersama Pemerintah, yakni:

1. Pembahasan RUU APBN Tahun Anggaran 2016;
2. Pembahasan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2014;

²⁴ Ringkasan Laporan Kinerja DPR 2014-2015

3. Pembahasan RUU Perubahan APBN Tahun Anggaran 2016;
4. Pembicaraan Pendahuluan RAPBN Tahun 2017 dan RKP Tahun 2017;
5. Pembahasan Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perkiraan Realisasi untuk 6 (enam) bulan berikutnya APBN Tahun Anggaran 2016;
6. Pembahasan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2015.

Di samping itu, dalam proses pembahasan APBN, DPR melalui Badan Anggaran juga melakukan kegiatan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), audiensi, dan kunjungan kerja.

Kesepakatan Asumsi Dasar dalam RAPBN sebagai berikut:

No	Asumsi	RAPBN	Kesepakatan
1	Pertumbuhan ekonomi	5,5	5,3
2	Inflasi	4,7	4,7
3	Nilai tukar rupiah	13.400,0	13.900,0
4	Tingkat suku bunga SPN 3 bln (%)	5,5	5,5
5	Harga Minyak/ICP (US\$ barel)	60,0	50,0
6	Lifting Minyak (ribu barel/hari)	830,0	830,0
7	Lifting Gas Bumi (ribu barel setara minyak/hari)	1.155,0	1.155,0
8	Lifting minyak gas dan bumi (ribu barel setara minyak/hari)	1.985,0	1.985,0

Di bidang legislasi Secara keseluruhan, jumlah RUU yang telah selesai dibahas mulai dari awal periode keanggotaan DPR RI 2014-2019 berjumlah 28 (dua puluh delapan) RUU. Jumlah RUU yang telah selesai dibahas tersebut, dapat dirinci melalui dua pendekatan, yaitu berdasarkan Tahun Sidang dan Tahun Takwim atau Tahun Anggaran.

Berdasarkan Tahun maka perinciannya adalah sebagai berikut:

- a. Tahun Sidang 2014-2015, RUU yang selesai dibahas berjumlah 12 RUU
- b. Tahun Sidang 2015-2016, RUU yang selesai dibahas berjumlah 16 RUU

Sementara apabila berdasarkan Tahun Takwim atau Tahun Anggaran, perinciannya adalah sebagai berikut:

- a. Tahun 2014, RUU yang selesai dibahas berjumlah 1 (satu) RUU;
- b. Tahun 2015, RUU yang selesai dibahas berjumlah 17 (tujuh belas) RUU;

Sampai dengan bulan Juli 2016, RUU yang selesai dibahas berjumlah 10 (sepuluh) RUU.

Selanjutnya, dibidang pengawasan, DPR RI pada tahun sidang 2015-2016 memiliki delapan tim yang dibentuk di pimpinan DPR RI. Adapun Tim yang dibentuk dipimpinan tersebut adalah: 1. Tim pengawas DPR RI tentang Otonomi Khusus Aceh, Papua, dan DIY; 2. Tim Penguatan Diplomasi Parlemen; 3. Tim implementasi reformasi DPR RI; 4. Tim

pengawas DPR RI terhadap perlindungan TKI; 5. Tim pengawas penyelenggara ibdah haji; 6. Tim pemantau dan evaluasi usulan program pembangunan daerah pemilihan (UP2DP); 7. Tim Pengawas DPR RI tentang pembangunan daerah perbatasan; dan 8. Tim pengawas DPR RI tentang vaksin palsu. Dimana pembentukan tim tersebut merupakan lanjutan dari pelaksanaan pengawasan sebelumnya, sebagian sudah selesai melaksanakan tugasnya, sebagian masih berlangsung hingga saat ini dan sebagian baru terbentuk²⁵.

Persepsi Masyarakat Terhadap Kinerja DPR

Sebagian besar atau mayoritas masyarakat Indonesia menyatakan tidak puas dengan kinerja anggota DPR RI Periode 2014-2019. Bahkan masyarakat menganggap DPR tidak bisa menyelesaikan ketimpangan di daerah, serta masyarakat tidak yakin dana aspirasi yang diusulkan DPR bisa meningkatkan pembangunan²⁶.

Hal ini karena melihat kinerja DPR RI selama 1 tahun awal pada periode sangat memprihatinkan. Selama satu tahun tidak banyak yang dilakukan oleh anggota DPR RI selain hanya sensasi, sibuk pada retorika dan diplomasi kekuasaan yang pada akhirnya DPR tidak menjalankan peran fungsinya secara maksimal dan tidak banyak prestasi pembangunan selama 1 tahun. Rakyat yang memberikan kepercayaan penuh kepada DPR justru dibalas dengan tindakan dan

²⁵ Ringkasan Laporan Kinerja DPR 2015-2016

²⁶ <http://www.mri-reseach-ind.com/berita-293-walah%E2%80%A6-masyarakat-tak-puas-terhadap-kinerja-dpr.html>

kinerja yang tidak jelas, tidak memperjuangkan berbagai kepentingan rakyat. DPR justru sibuk kepentingannya sendiri, sibuk dengan jabatan ketua-ketua dan wakil-wakil ketua komisi-komisi dan badan badan DPR antar koalisi dan anggota DPR serta tontonan yang tak mendidik pada awal kinnerja DPR 2014. Dimana DPR lebih disibukkan dengan kepentingan individu dan kelompok lebih sibuk membuat undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) yang proses pembentukannya terkesan dipaksakan untuk mengakomodir kepentingan kelompok semata dan mengabaikan kepentingan ekonomi, kesehatan dan pendidikan yang mendesak untuk segera di undang-undangkan.

Hal ini sebagaimana dikemukakan Forum Masyarakat Peduli Parlemen (Formappi) bahwa kinerja DPR RI menjadi yang terburuk selama DPR era reformasi bahkan persepsi publik kepada DPR sampai di titik nadir. (Nasional. republik: 2016) Penilain ini berdasarkan dengan hasil produk legislasi DPR yang hanya menyelesaikan tiga RUU dari sebanyak 39 RUU yang masuk dalam prioritas Program Legislasi Nasional tahun 2015. Jika di persentasikan Prolegnas yang diselesaikan tahun 2015 mencapai 7,7 persen. Sementara Prolegnas DPR 2014-2019 totalnya berjumlah 160 berarti 10 bulan berkerja, DPR baru menyelesaikan 1,8 persen Prolegnas Pencapain ini sangat minim sekali jika dibandingkan dengan kinerja DPR pada tahun-tahun sebelumnya²⁷. Bahkan tidak sebanding

²⁷ News Detik. Melihat Prestasi DPR 2014-2019 selama 1 tahun bekerja. <http://m.detik.com/news/berita/3032831/melihat-prestasi-dpr-2014-2019-selama-1-tahun-kerja>

dengan anggaran DPR untuk fungsi legislasi yang mencapai RP 246 miliar, juga menuai beberapa cacatan kontroversial, seperti dalam UU Pilkada, misalnya. UU Pilkada mempersulit syarat calon dengan menaikkan syarat dukungan KTP kepada calon independen dan syarat dukungan partai kepada calon dari jalur partai. Hal ini dapat berimplikasi pada minimnya kandidat pilkada karena semakin sulitnya syarat dukungan dalam pilkada²⁸.

Selanjutnya, Lemahnya kinerja DPR sejatinya juga diakui oleh anggota Wakil Ketua Komisi III, Benny Kabur Herman, ia mengatakan bahwa kinerja DPR RI belum optimal dan tidak focus dalam menjalankan fungsinya sebagai legislator, kerja DPR tidak jelas, pimpinan dewan sibuk ngurus gedung dan ngurus kasung. (Kompasiana: 2016) Dan wakil ketua DPR, Fadli Zon, sejatinya juga mengakui bahwa prioritas RUU tidak akan selesai dibahas selama 1 tahun. Lembaga yang diharapkan sebagai representatif kepentingan rakyat pada kehilangan orientasi dengan dagelan-dagelan yang hanya menunjukkan ambisi kekuasaan dan kepentingan individu.

Kinerja DPR dalam fungsi legislasi menunjukkan bahwa fungsi legislasi merupakan titik lemah kinerja DPR. Hal ini disebabkan incapacity anggota DPR konflik internal kelembagaan, terlalu banyak reses, dan lemahnya leadership dalam DPR, dan banyak DPR yang tidak memahami apa fungsi, tugas dan wewenang DPR. Selain kinerja DPR dalam

²⁸ Indonesia Corruption Watch. Kinerja 1 tahun DPR Periode 2014-2019, setahun “Tanpa” Kerja, 11 April 2016. www.antikorupsi.org/id/content/evaluasi-1-tahun-dpr-periode-2014-2019-setahun.

implementasi fungsi legislasi, fungsi anggaran yang dilakukan DPR juga sangat lemah. Fungsi anggaran DPR terkesan hanya untuk kepentingannya sendiri, selain pembahasan RAPBN Tahun 2016 yang telah dihasilkan dengan pembahasan yang alot, fungsi anggaran lebih kepada pemenuhan keinginan dan kebutuhan DPR semata.

Hal ini sebagaimana laporan dari Formappi, bahwa kesan fungsi anggaran hanya untuk kepentingan sendiri terlihat dari alokasi anggaran rumah aspirasi, pembangunan 7 mega proyek DPR, pembangunan dapil, dan pembangunan tunjangan DPR. (News. liputan 6: 2016) Kinerja DPR dalam implementasi fungsi anggaran lebih berorientasi kepada kepentingan dan kesejahteraan anggota DPR. Fungsi anggaran yang diharapkan oleh publik untuk mengangkat kesejahteraan, pertumbuhan dan perkembangan ekonomi masyarakat melalui kebijakan-kebijakan ekonomi mikro seolah tidak menjadi agenda penting dan orientasi DPR. Fungsi anggaran esensinya yang dilakukan DPR hanya memenuhi hasrat kepentingan DPR ketimbang memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya²⁹.

Selanjutnya, hal ini dapat diuraikan dan dilihat fungsi anggaran yang hanya berorientasi pada kepentingan DPR. Anggaran untuk DPR terus meningkat. APBN 2015 menyebutkan bahwa anggaran DPR sebesar Rp 3,556 Triliun. Angka tersebut kemudian naik menjadi Rp 5,191

²⁹ Indonesia Corruption Watch. Kinerja 1 tahun DPR Periode 2014-2019, setahun “Tanpa” Kerja, 11 April 2016. www.antikorupsi.org/id/content/evaluasi-1-tahun-dpr-periode-2014-2019-setahun.

Triliun. Kenaikan sebesar Rp 1.635 triliun tercatat dalam APBNP 2015 dengan keterangan “tambahan belanja hasil pembahasan”. Kenaikan anggaran internal DPR ini tidak berbanding dengan kinerja yang dihasilkan. Selain itu, peningkatan anggaran dapat dilihat pada anggaran reses. Masing-masing anggota DPR menerima dana reses sebesar Rp 150 juta untuk setiap anggota. Dalam satu tahun terdapat lima kali reses, maka setiap anggota dewan setidaknya akan mendapatkan Rp. 750 juta pertahun dari anggaran reses. Dan total dana reses selama satu tahun DPR berjalan sebesar Rp. 420 M sesuai jumlah anggota 560 orang. Begitu banyaknya anggaran negara yang hanya diperuntukkan untuk belanja, dan sensasi DPR.

Sedangkan kinerja DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan tidak jauh berbeda kelemahannya. Formappi memberikan raport merah dalam fungsi ini, yang paling disoroti adalah rekomendasi lunak dalam raker. Raker memberikan rekomendasi lunak terhadap pemerintah, dari 40 panja hanya 3 panja yang selesai, sementara sisanya tidak ada kejelasan. Disamping itu puluhan ribu temuan BPK tidak ditindak lanjuti oleh DPR. Fungsi pengawasan DPR masih cendrung dilakukan secara parsial dan tebang pilih untuk kepentingan mereka sendiri. Semisal dalam konteks penegakan hukum. DPR sering kali menyoroti fungsi penyadapan oleh KPK. Namun tidak pernah mempertanyaak penyadapan terhadap aparat penegak hukum lain. Selain itu, DPR hanya terus mempermasalhkan penetapan Budi Gunawan oleh KPK sebagai tersangka korupsi. Sebaliknya

DPR tidak pernah memepermasalahkan penetapan tersangka yang dilakukan oleh kepolisian terhadap pimpinan KPK maupun Pimpinan Komisi Yudisial karena Pencemaran nama baik. Indikasi-indikasi ini menunjukkan titik terang keberpihakan DPR terhadap kepentingannya sendiri, bahkan sangat rasional apabila masyarakat menilai bahwa apa yang dilakukan oleh DPR menyikapi kasus Polisi dengan KPK adalah untuk melindungi kepentingan dan proyek besar yang sarat dengan korupsi³⁰.

Beranjak dari potret perspsi yang kurang membahagiakan terhadap DPR di mata publik itu, tentu publik tidak dapat dipersalahkan. Dengan kata lain, persepsi publik yang demikian tidak muncul begitu saja di ruang hampa. Ada sebab yang melatarbelakanginya. Jika ditilik, maka adabeberapa latarbelakang yang mendorong mengapa publik cenderung memiliki persepsi negatif atau buruk terhadap DPR.

Pertama, adalah terkait dengan skandal hukum yang menimpa anggota DPR. Skandal hukumtersebut terutama sehubungan dengan soal kasus tindak korupsi. Dari 2004 hingga kini, DPR selalu mendapat persepsi buruk soal korupsi. Dari skala 1 sampai 5—dimana angka 1 berarti tidak sama sekali korupsi dan angka 5 berarti sangat korup—DPR hampir tiap tahunnya mendapat nilai 4,4. Ini artinya persepsi masyarakat terhadap DPR sangatlah buruk soal korupsi.

³⁰ Reni Suwarno. 2014. Survei UI: Kepercayaan ke DPR terus menurun. http://googleweblight.com/?lite_url=http://m.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/11/11/mw29dy-survei-ui-kepercayaan-ke-dpr-terus-menurun

Adapun persepsi buruk soal korupsi terhadap DPR tidak lepas dari pelbagai runtutan peristiwa yang menyeret anggota dewan ke dalam pusaran kasus korupsi. Sejak reformasi digulirkan hingga kini, hampir di tiap periode selalu menyeruak kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR. Untuk menyebutkan beberapa saja misalnya ada kasus suap alih fungsi hutan lindung dan pengadaan SKRT Dephut, kasus suap cek pelawat pemilihan Dewan Gubernur Senior BI, kasus Suap Wisma Atlet SEA Games, kasus korupsi dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID), kasus suap proses lelang pengadaan kapal patroli Dephub, kasus suap pembangunan Gedung Pusdiklat Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN) dan sebagainya. Baru-baru ini misalnya, kasus tindak korupsi yang menyeret anggota dewan dan mendapat perhatian yang luas dari publik adalah kasus E-KTP. Belum lagi bila disebutkan daftar nama anggota dewan yang tertangkap tangan menerima suap. Tentu ini akan semakin mempertebal stigma dan persepsi buruk publik terhadap DPR yang kerap terlukis dalam ungkapan seperti DPR sebagai “kartel korupsi”, di tubuh DPR yang beroperasi adalah “sel politik tipu muslihat” dan “tidak transparan”, lobi di DPR merupakan “pasar gelap kekuasaan” dan ungkapan-ungkapan sarkastis lainnya yang disematkan oleh publik kepada DPR.

Jika dilihat dari sudut pandang tertentu, tentu dapat saja dikatakan atau dijelaskan bahwa persentase anggota DPR yang terlibat dalam skandal hukum seperti tindak korupsi itu mungkin tidak segadang yang dibayangkan. Namun, perlu disadari, sebagai lembaga yang paling merepresentasikan

kepentingan rakyat, maka sudah sepatutnya DPR memang betul-betul steril dari skandal hukum seperti tindak korupsi. Jadi, seberapa kecilpun jumlah atau kuantitas anggota dewan yang terseret ke dalam skandal hukum seperti tindak korupsi, ia bagaikan satu titik nila yang dapat merusak susu sebelengga. Apalagi dalam jumlah besar, yang dikenal dengan istilah korupsi berjamaah”, tentu ini akan merusak marwah lembaga tersebut. Oleh karena itu, ketika anggota DPR tersandung kasus atau skandal hukum seperti tindak korupsi, walhasil, mau tidak mau, ini akan mencoreng martabat DPR dan impaknya ialah publik mulai sangsi terhadap integritas orang-orang yang berada di lembaga ini.

Kedua, selain skandal hukum seperti tindak korupsi, hal lain yang juga turut mendorong rendahnya persepsi positif publik terhadap DPR adalah lantaran terdapatnya anggota DPR terpeleset dalam skandal moral dan praktek komunikasi publik yang kurang tepat bahkan juga ada yang cenderung tidak etis.

Sehubungan dengan skandal moral, skandal moral itu dapat saja bermacam-macam bentuknya. Dulu, yang pernah ramai dibicarakan adalah soal anggota dewan yang terseret dalam prostitusi atau perselingkuhan. Di samping itu, skandal moral juga ada dalam bentuk “memperdagangkan pengaruh” (*trading in influence*). Soal praktek memperdagangkan pengaruh misalnya sempat ramai saat kasus Papa Minta Saham. Tentu dapat saja diperdebatkan isi kebenaran apakah Ketua DPR kala itu yang terseret dalam kasus Papa Minta

Saham betul-betul tengah berupaya mendapatkan atau mencari keuntungan dengan memanfaatkan posisi yang tengah ia duduki. Namun, yang jelas dan terang benderang, ketika kasus Papa Minta Saham yang melibatkan Ketua DPR itu dan diliput hampir secara maraton oleh berbagai media, hal itu telah memunculkan persepsi negatif publik terhadap DPR—apalagi kasus “Papa Minta Saham” tersebut langsung melibatkan pimpinan DPR. Sejak kasus tersebut mencuat ke publik dan pemberitaannya begitu massif, publikpun makin memandang negatif bahkan sinis kepada lembaga DPR.

Adapun terkait dengan praktek komunikasi yang kurang tepat, ini juga kerap menambah citra buruk lembaga DPR. Hal ini misalnya terjadi saat dimana rakyat sudah jengah dengan tindak dan kasus korupsi, anggota DPR justru menunjukkan sikap resistensi terhadap penguatan institusi pemberantasan korupsi. Misalnya, dengan mewacanakan pembubaran atau mengurangi wewenang KPK. Atau saat kasus Papa Minta Saham mencuat dan menjadi sorotan publik, justru ada beberapa wakil ketua DPR menujukan sikap pembelaan terhadap ketua DPR yang kala itu tersandung kasus Papa Minta Saham. Sikap beberapa Wakil Ketua DPR itu, yang tercermin dari komunikasinya, bukannya mengurangi sentimen negatif publik kepada DPR, namun malah menambahnya. Tentu saja komunikasi yang tidak tepat tersebut merupakan blunder dan *politically incorrect* dan semakin memeruncing sinisme publik terhadap DPR.

Ketiga, hal lain yang turut pula mendorong timbulnya persepsi negatif dari publik terhadap DPR adalah menyangkut soal kinerja DPR. Seperti diketahui DPR memiliki tiga fungsi pokok. Di antaranya yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini tidak dipandang oleh publik telah dijalankan secara optimal oleh para anggota DPR.

Dalam fungsi legislasi misalnya publik menilai satu tahun kinerja DPR hasil pemilu 2014 tidak produktif. Produktifitas DPR ini dinilai dari pelaksanaan tugas-tugas utamanya terutama pembentukan undang-undang. Selama satu tahun masa kerja DPR misalnya sejak dilantik hanya 3 undang-undang yang berhasil diundangkan dari target Prolegnas 2015 yakni sebanyak 39 undang-undang. Jika dibanding dengan negara maju seperti Amerika, maka produktifitas DPR terlihat sangat jomplang dimana dalam setahun Kongres Amerika bisa mengesahkan 125-160 undang-undang.

Bila itu dilihat dari segi kuantitas, maka dari segi kualitas produk undang-undang bentukan DPR pun terkadang jauh dari kualitas yang diinginkan. Jauhnya dari kualitas yang diinginkan itu muncul karena beberapa sebab. Di antaranya seperti abainya anggota dewan mempertimbangkan latar belakang filosofis, yuridis maupun sosiologis dalam pembuatan undang-undang. Akibatnya, DPR tampak gagal menangkap aspirasi rakyat dari produk undang-undang yang dihasilkannya. Selain itu, rendahnya kualitas undang-undang yang dihasilkan DPR juga lantaran ketidakterwujudnya visi kolektif

DPR. Visi dalam membuat undang-undang lebih cenderung mencerminkan kepentingan politik kelompok (visi jangka pendek) ketimbang kepentingan rakyat banyak (visi jangka panjang). Berkaca dari fungsi legislasi itu, tak heran bila publik lantas melihat bahwa DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya kurang maksimal bahkan cenderung jauh dari harapan.

Adapun dalam fungsi anggaran, fungsi ini pun tidak berjalan dengan optimal dan baik. Tak jarang fungsi ini digunakan oleh DPR sebagai posisi atau alat tawarnya dengan pemerintah dalam upaya meloloskan berbagai anggaran proyek-proyek mercusuar DPR, usulan dana aspirasi, kenaikan tunjangan dan peningkatan berbagai fasilitas DPR lainnya dan seterusnya. Oleh sebab itu, dalam menjalankan fungsi anggarannya, alih-alih menggunakan fungsi tersebut guna memperjuangkan kepentingan masyarakat yang diwakilinya secara luas, justru yang terjadi fungsi tersebut acap digunakan untuk memenuhi hasrat DPR atau kepentingan kelompok. Belum lagi bila melihat kasus-kasus korupsi, penyimpangan, pembelajaan fiktif atau penggelembungan yang terjadi yang dilakukan anggota DPR lantaran menggunakan fungsi anggaran untuk mendapatkan keuntungan materi, hal tersebut tentu semakin menunjukkan fungsi anggaran tidak dijalankan semestinya oleh DPR.

Kemudian terkait fungsi pengawasan, fungsi pengawasan pun kurang berjalan dengan baik. Fungsi pengawasan DPR masih cenderung dilakukan secara parsial dan tebang pilih.

Dalam konteks penegakan hukum umpamanya, DPR seringkali menyoroti fungsi penyadapan oleh KPK. Namun, tidak pernah mempertanyakan penyadapan terhadap aparat penegak hukum lain. Tidak optimalnya fungsi pengawasan yang dilakukan DPR juga dapat dilihat misalnya dari masih minimnya upaya DPR memperbaiki kinerja kementerian atau lembaga (K/L) yang mendapat penilaian dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), terutama predikat wajar dengan pengecualian (WDP) dan tidak memberikan pendapat (TMP). Belum lagi bila melihat dari kunjungan kerja (kuker) yang dilakukan anggota DPR. Kunjungan kerja yang dilakukan DPR pada dasarnya adalah untuk menjalankan fungsi pengawasannya. Namun, dalam prakteknya, yang acap terjadi justru kunjungan kerja dimanfaatkan anggota DPR untuk kepentingan para anggota DPR bukan untuk kepentingan rakyat (yakni memastikan atau mengecek bahwa lembaga-lembaga atau institusi-institusi tertentu telah menjalankan fungsi pelayanan publik dengan baik dan semestinya). Oleh sebab itu, tak heran kalau kemudian, kendati DPR kerap disebut sebagai milik masyarakat, namun dalam menjalankan fungsinya ternyata tidak dilakukan untuk melayani kepentingan “sang pemiliknya” melainkan kepentingan pribadi atau kelompok yang sarat muatan atau kepentingan politis. Dengan kata lain, tindakan DPR melalui fungsi yang dimilikinya justru dilakukan untuk mengamankan kepentingan pribadi atau kelompoknya bukan untuk kepentingan masyarakat.

Kepercayaan Masyarakat terhadap kinerja DPR RI.

Kinerja dan prestasi DPR dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR. Kepercayaan masyarakat sebagai modal utama DPR menjalankan peranan dan fungsi sebagai wakil rakyat. DPR sejatinya sebagai negarawan, pejuang rakyat, yang ditunjukkan dengan kinerja dan prestasi dalam implementasi peran fungsi legislatif. Sebaliknya, jika kinerja DPR jelek maka kepercayaan publik lemah bahkan hilang, dan akhirnya DPR mencederai kepercayaan rakyat dan esensi politik dalam membangun bangsa dan negara yang baik.

Kepercayaan masyarakat terhadap DPR dapat diketahui melalui hasil survei yang dipaparkan oleh Lingkaran Survei Indonesia (LSI). Denny Januar Ali, peneliti dari LSI mengatakan, sebagian besar masyarakat Indonesia kurang pecaya terhadap kinerja anggota DPR saat ini. Mereka yang percaya bahwa DPR bekerja untuk rakyat hanya sebesar 40 persen, sementara 51,8 persen tidak percaya dan 8,2 persen tidak menjawab³¹. Bahkan kepercayaan DPR saat ini berada di titik terendah selama 10 tahun terakhir. Pada tahun 2005 kepercayaan terhadap DPR masih berada di angka 56,0 persen, April 2006 sebesar 52,80 persen. Pada September tahun 2007 sebesar 51,70 persen. Januari 2009 sebesar 60,00 persen, Januari 2010 sebesar 64,70 persen. Desember 2010 tingkat kepercayaan sebesar 62,30 persen, kemudian

³¹ LSI Denny JA: kepercayaan publik terhadap DPR terendah selama 10 tahun <http://m.detik.com/news/berita/3098690/lsi-denny-ja-kepercayaan-publik-terhadap-dpr-terendah-dalam-10-tahun-terakhir>

Oktober 2012 sebesar 57,40 persen. Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap DPR menjadi sebuah ironi dalam perjalanan demokrasi indonesia.

Ketidakpercayaan publik terhadap kinerja Anggota DPR terjadi secara merata. Baik laki-laki maupun perempuan, kalangan menengah atas maupun menengah bawah, pendidikan tinggi maupun rendah, masyarakat kota maupun desa. DPR dengan tingkat kepercayaan publik terendah dari pada lembaga negara lainnya seperti, KPK, MK, DPD, dan Presiden. Hasil survei Nasional Indo Barometer juga menyebutkan hasil yang sama, bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap DPR tergolong rendah, dan terendah jika dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Kepercayaan publik terhadap DPR hanya 50 persen, hal ini terpaut jauh jika dibandingkan dengan kepercayaan publik terhadap KPK 82 persen, dan TNI 81 persen.

Rendahnya kepercayaan rakyat secara spesifik dapat pula dilihat pada kebijakan DPR yang berencana merevisi undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang KPK. Hasil survei Indikator Politik Indonesia menunjukkan pengaruh negatif dan rendahnya kepercayaan publik terhadap DPR. Peneliti IPI, Hendro Prasetyo menjelaskan hasil survei pada Januari 2015 tingkat kepercayaan masyarakat kepada DPR 59,2 persen, sedangkan pada Januari 2016 setelah isu rencana revisi UU KPK tingkat kepercayaan kepada DPR sebesar 48,5 persen³².

³² Wilda Rasaili, *Kinerja DPR Dan Kepercayaan Publik: analisis DPR dan kepercayaan publik terhadap kinerja DPR RI 2014-2019*. <http://ejournal.wiraraja.ac.id>

Kepercayaan publik terhadap kinerja DPR juga dikatakan oleh Direktur Central for Election and Political Party FISIP-UI, Reni Suwarno, bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR terus menurun. Turunnya kepercayaan publik selain aspek kinerja juga dipengaruhi dengan banyaknya kebijakan dan tindak tanduk anggota dewan yang bertentangan dengan logika publik. Banyak kebijakan DPR yang seringkali mengabaikan keinginan dan kehendak rakyat, bahkan DPR seringkali mengabaikan suara rakyat yang berdentang keras lewat, media bahkan jalanan. Selain itu, alasan rendahnya kepercayaan publik terhadap DPR RI sebagaimana disampaikan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Maruarar Sirait yaitu terbenturnya kepentingan rakyat dengan ideologi partai dan strategi kepentingan legislatif. Jika DPR terus mengabaikan rakyat demi kepentingan ideologi partai yang tidak memihak rakyat maka kepercayaan publik akan terus tergerus. Anggota DPR lebih tunduk pada kepentingan partai dan parlemen dari pada kepentingan rakyat³³.

Sebagian besar atau mayoritas masyarakat Indonesia menyatakan tidak puas dengan kinerja anggota DPR RI Periode 2014-2019. Bahkan masyarakat menganggap DPR tidak bisa menyelesaikan ketimpangan di daerah, serta masyarakat tidak yakin dana aspirasi yang diusulkan DPR bisa meningkatkan pembangunan³⁴.

³³ Reni Suwarno. 2014. Survei UI: Kepercayaan ke DPR terus menurun. http://googleweblight.com/?lite_url=http://m.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/11/11/mw29dy-survei-ui-kepercayaan-ke-dpr-terus-menurun

³⁴ Marcell Research Indonesia: <http://www.mri-research-ind.com/berita-293-walah%E2%80%A6-masyarakat-tak-puas-terhadap-kinerja-dpr.html>

Melihat rendahnya kepercayaan publik terhadap Dewan Perwakilan Rakyat sepatutnya segera diperhatikan dan tindak lanjuti oleh semua anggota Dewan dengan memperbaiki kinerja untuk membangun citra positif publik. Bila rakyat tidak percaya pada Lembaga Legislatif dan anggota DPR, maka rakyat tidak percaya pada *output* dan *outcome* legislatif. Rakyat juga tidak akan mematuhi peraturan dan perundangan yang disusun oleh legislatif. Dan hilangnya kepercayaan publik juga akhirnya menghilangkan fungsi lembaga negara. Dan ini ancaman bagi jalannya demokrasi indonesia³⁵.

Sebagai sebuah lembaga tinggi yang peranannya sangat signifikan di negeri ini, pada praktiknya DPR diharapkan agar dapat mengedepankan aspek kinerja yang baik sebagai dasar pengelolaan lembaga. Namun, faktanya sampai saat ini, hal tersebut tampaknya masih jauh panggang dari api. Kinerja lembaga ini belum menunjukkan hasil yang optimal dan selalu terjebak dalam problematika repetitif. Hingga periode kepengurusan 2014-2019, kinerja DPR terus saja menuai banyak sorotan dan kritikan. Hal ini tidak terlepas dari minimnya implementasi fungsi pokok sebagai lembaga perwakilan rakyat yakni menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi kontrol dari waktu ke waktu (Wahyuningsih, 2013).

Salah satu yang indikator yang mencolok dari permasalahan yang dihadapi oleh DPR adalah capaian Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang tak pernah

³⁵ Wilda Rasaili, *Kinerja DPR Dan Kepercayaan Publik: analisis DPR dan kepercayaan publik terhadap kinerja DPR RI 2014-2019*. <http://ejournal.wiraraja.ac.id>

sesuai dengan target yang direncanakan baik untuk prioritas tahunan maupun lima tahunan. Persoalan rendahnya capaian Prolegnas menjadi problema klasik yang telah muncul bahkan sejak periode DPR 2004-2009 yang hingga sekarang kini tak kunjung menemui titik terang penyelesaiannya (Rofiandri, 2016). DPR seolah tidak pernah menuntaskan secara komprehensif permasalahan tahunan terkait program legislasi nasional (Prolegnas). Masa pembahasan acap diperpanjang dan pembahasan RUU tidak pernah sesuai dengan jadwal dan target yang ditentukan.

Belum lagi permasalahan terkait fungsi anggaran. Dalam proses penganggaran, praktik-praktik korupsi masih saja kerap terjadi. Penangkapan dua anggota DPR dari Komisi V oleh KPK karena penyalahgunaan wewenang dalam kasus anggaran proyek infrastruktur APBN merupakan potret nyata bagaimana masalah ini telah mengakar di tubuh DPR.

Fungsi kontrol juga tak kalah memprihatinkan. DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintah pada praktiknya masih sangat jauh dari harapan. Indikasi tidak optimalnya pelaksanaan fungsi ini umpamanya dapat dilihat pada pelaksanaan pengawasan anggaran di kementerian dan lembaga. Sepanjang 2016, alat kelengkapan dewan telah membentuk 46 Panitia Kerja (Panja) pengawasan kementerian atau lembaga. Akan tetapi, dari 46 Panja yang dibentuk, baru 11 Panja yang telah menyampaikan laporannya. Lemahnya praktik pengawasan anggaran tentu saja berdampak pada potensi kerugian negara yang jumlahnya tak sedikit. Pada 2016 saja terdapat sebanyak 26 temuan yang

direkomendasikan oleh BPK kepada DPR, namun tidak ada kejelasan terkait tindak lanjut kasus tersebut (Arsilan dan Saputra, 2016).

Rentetan capaian kinerja DPR yang tidak optimal dari tahun ke tahun menyebabkan implikasi nyata. Yaitu, runtuhnya kepercayaan publik terhadap lembaga ini. Berdasarkan hasil survei kepuasan publik yang dilakukan Poltracking Indonesia umpamanya, DPR menjadi salah satu lembaga dengan tingkat kepuasan publik paling rendah bersama dengan partai politik (Poltracking, 2015). Tingkat kepuasan publik terhadap kinerja DPR teramat rendah yakni di angka 23,1 persen. Fakta ini memberikan catatan penting bahwasanya kinerja DPR belumlah berjalan dengan baik dan perlu segera dicari jalan keluarnya agar wibawa lembaga ini kedepannya dapat terselamatkan.

Permasalahan kinerja DPR merupakan sebuah topik yang kompleks. Butuh pendekatan yang holistik untuk mengurai berbagai dimensi terkait permasalahan ini. Tulisan ini diawali dengan pemaparan dinamika kinerja DPR tidak hanya dari pendekatan kuantitatif terkait aspek jumlah output produk undang-undang semata, namun juga berkaitan dengan pendekatan kualitatif yang akan menguraikan dinamika proses dan permasalahan terkait dengan pelaksanaan fungsi DPR. Fungsi tersebut meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Selanjutnya akan dijelaskan pula bentuk rekomendasi berupa solusi terkait dengan kinerja DPR RI untuk kedepannya.

Kesimpulan

Sebagian besar atau mayoritas masyarakat Indonesia menyatakan tidak puas dengan kinerja anggota DPR RI Periode 2014-2019. Bahkan masyarakat menganggap DPR tidak bisa menyelesaikan ketimpangan di daerah, serta masyarakat tidak yakin dana aspirasi yang diusulkan DPR bisa meningkatkan pembangunan.

Kinerja DPR di 1 tahun awal periode sangat memperihatinkan, terburuk dan bahkan berada di titik nadir. Dibidang legislasi, DPR hanya menghasilkan 3 produk UU dari 39 prioritas RUU. Di bidang anggaran, selain pembahasan APBN yang cukup alot, pembahasan anggaran lebih banyak pada aspek kepentingan legislatif, seperti kenaikan tunjangan DPR, rumah aspirasi, dana reses, pembangunan gedung, pembangunan perpustakan DPR dan lain-lain.

Sedangkan kinerja kontrol DPR terhadap pemerintah sangat lemah, seperti tidak adanya tindak lanjut dari beberapa temuan BPK. Selain itu adanya tarik ulur kepentingan antara lembaga eksekutif dengan legislatif yang berakibat pada ketidak efektifan pembangunan dari awal periode sampai seterusnya.

Kinerja DPR yang buruk juga berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan publik. Kepercayaan publik terhadap DPR sangat rendah sekali, bahkan paling rendah kepercayaan publik terhadap DPR dari pada lembaga-lembaga negara

lainnya. Kepercayaan publik pada DPR priode 2014-2019 menjadi terendah atau terburuk selama 10 tahun atau reformasi. Buruknya kepercayaan publik juga mengindikasikan lemahnya identitas DPR sebagai lembaga yang mewakili rakyat. Kepercayaan rakyat rendah karena DPR tidak lagi bekerja atas nama rakyat, kepentingan individu, kelompok, partai lebih diutama oleh anggota DPR.

Banyaknya persepsi negatif masyarakat tentang calon legislatif akan menaruhkan pula kualitas anggota DPR. Sebab caleg adalah gambaran kedepan parlemen. Jika kemampuan dan fit and propertesnya diterima masyarakat maka bisa dipastikan kedepan lembaga DPR disegani eksekutif. Oleh karena itu jikalau dewannya baik maka DPR kedepan pun punya gambaran yang baik.[]