

DPR RI

PERIODE 2009-2014

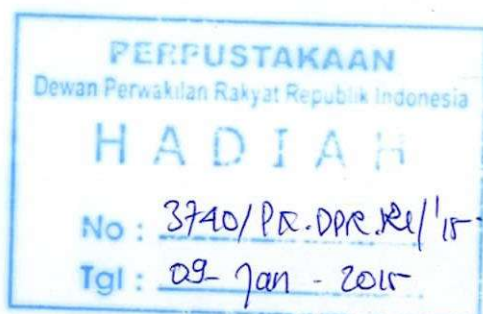
Catatan Akhir Masa Bakti

Editor:
DR. LILI ROMLI



Editor:
DR. Lili Romli

**DPR RI PERIODE 2009 – 2014:
Catatan Akhir Masa Bakti**



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika



Judul:

DPR RI Periode 2009-2014: Catatan Akhir Masa Bakti

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xii+208 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-98-8

Cetakan Pertama, 2013

Penulis:

Indra Pahlevi

Debora Sanur L.

Dewi Sendhikasari D.

Aryojati Ardipandanto

Siti Nur Solechah

Prayudi

Riris Katharina

Handrini Ardiyanti

Ahmad Budiman

Editor:

DR. Lili Romli

Desain Sampul:

Fery C. Syifa

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

PENGANTAR EDITOR

Dalam sebuah Negara yang bergerak maju, maka perubahan adalah sebuah keniscayaan. Indonesia yang dalam satu dekade lebih ini terus mengalami berbagai perubahan terutama dalam hal penguatan sistem politiknya yang diatur konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945. Perubahan yang dimaksud dalam konteks ini adalah perubahan menuju masyarakat dan bangsa yang demokratis yang ditandai oleh hadirnya lembaga-lembaga demokrasi di sebuah Negara demokratis seperti pemegang kekuasaan eksekutif, pemegang kekuasaan legislatif, dan tentunya pemegang kekuasaan yudikatif.

Meskipun masih banyak catatan di ketiga lembaga Negara utama tersebut di Indonesia, setidaknya kondisi sekarang sudah lebih baik dalam hal hadirnya mekanisme *checks and balances*. Secara khusus buku ini hendak melihat dan sekaligus memotret bagaimana peran dan kiprah DPR RI sebagai salah satu pilar demokrasi yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat dan memiliki kekuasaan sebagai pembentuk undang-undang dan memiliki 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Para penulis yang ikut berkontribusi dalam buku ini melihat bagaimana DPR RI periode 2009-2014 berproses dan berkiprah sejak penyelenggaraan

PROLOG

Penguatan Peran DPR Era Reformasi

Pasca jatuhnya rezim Orde Baru, terjadi perubahan dalam politik ketatanegaraan melalui amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Dalam amandemen tersebut, UUD 1945 mengalami perubahan dan penambahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945. Adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sesuai dengan amanat konstitusi, yang melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Amandemen dilakukan sebanyak empat kali, yaitu amandemen pertama pada Sidang Umum MPR 1999, amandemen kedua pada Sidang Tahunan (ST) MPR 2000, amandemen ketiga pada ST MPR 2001, dan amandemen keempat pada ST MPR 2002.

Hasil amandemen terhadap UUD 1945, antara lain, adalah perubahan struktur lembaga-lembaga negara dan penguatan terhadap peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Secara legal formal hasil amandemen UUD 1945 terjadi perubahan besar dan mendasar terhadap peran dan kewenangan yang dimiliki DPR. Bila sebelum perubahan peran dan kewenangan DPR relatif lemah *vis a vis* eksekutif, tidak demikian halnya dengan pasca amandemen UUD 1945. Dapat dikatakan, hasil amandemen UUD 1945 menghasilkan format baru DPR.

Amandemen UUD 1945, fungsi dan peranan DPR ditingkatkan, baik dalam fungsi legislasi maupun dalam fungsi kontrol atau pengawasan. Peningkatan atau lebih tepatnya penguatan peran DPR ini penting mengingat pada masa lalu peran dan kewenangan DPR relatif terbatas, kekuasaannya di bawah bayang-bayang eksekutif. Bahkan di masa Orde Baru, keberadaan DPR dianggap sebagai "tukang stempel" atau lembaga "yes men", yang selalu tunduk dan patuh pada kekuasaan eksekutif atau presiden. Atas dasar itu maka kekuatan-kekuatan politik (baca: partai-partai politik di MPR) dan kekuatan sipil sepakat perlu adanya penguatan peran DPR melalui amandemen UUD 1945. Pasca amandemen UUD 1945, dengan memberikan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang (UU) dan kewenangan dalam melakukan kontrol terhadap eksekutif serta kewenangan dalam menyeleksi dan pertimbangan atas sejumlah pejabat publik, maka bandul politik cenderung ke *legislative heavy*.

Dalam bidang legislasi terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang sebelum amandemen menjadi domain antara DPR dan Presiden, pasca amandemen

meski Presiden tetap memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan melakukan pembahasan, tetapi hak legislasi sepenuhnya ada pada DPR.

Berdasarkan hasil amandemen, kewenangan DPR dalam membuat UU disebutkan secara jelas.

Pasal 20 ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 20 ayat (2). Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 20 ayat (3): Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Pasal 20 ayat (4): Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang.

Kekuasaan DPR dalam bidang legislasi ini semakin kuat diperteguh lagi dengan Pasal 20 ayat (5), di mana dikatakan bahwa rancangan undang-undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama (DPR dan Presiden), dalam waktu tiga puluh hari tidak disahkan oleh Presiden maka RUU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Untuk lebih jelasnya, perhatikan bunyi pasal 20 ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen,

"Dalam hal rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan".

Selain kewenangan dalam bidang legislasi, DPR juga dalam melakukan kontrol dan pengawasan dengan sejumlah hak yang dimiliki secara eksplisit diatur dalam batang tubuh, yang sebelum perubahan UUD 1945 hanya diatur dalam penjelesan, akan memperkuat mekanisme *checks and balances*. Pasal 20A ayat (2) mengatakan, "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selajutnya Pasal 20A ayat (3) menyebutkan, "Selain hak yang diatur dalam pasal Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas".

Sebelum amandemen, hak-hak yang dimiliki DPR tersebut tidak diatur. Pengaturan dan penggunaan hak-hak itu lebih lanjut diatur oleh UU, yakni UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dengan adanya amandemen itu maka hak-hak itu diatur di dalam UUD 1945 sehingga ia memiliki payung yang kuat bahwa DPR memiliki sejumlah hak-hak tersebut. Ini perlu karena pada masa lalu, yakni masa Demokrasi Terpimpin, hak-hak yang dimiliki oleh DPR tersebut ditiadakan. Kini dengan menyebutkan hak-

hak yang dimiliki DPR dalam batang tubuh semakin menegaskan perlunya fungsi kontrol dan pengawasan DPR atas jalannya pemerintahan. Ini perlu agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif.

Sebelum perubahan UUD 1945 DPR juga tidak memiliki kewenangan dalam memberikan pertimbangan dan atau menyeleksi dan memberikan persetujuan atas sejumlah lembaga-lembaga negara dan pejabat publik, pasca amandemen kewenangan DPR terhadap hal dimaksud ikut serta. Sebelum perubahan UUD 1945 pengisian beberapa pejabat publik tersebut menjadi hak prerogatif Presiden, pasca perubahan hak prerogatif itu mesti “berbagi” dengan DPR melalui pertimbangan dan atau persetujuan serta *fit and proper test*.

Perubahan lain terkait dengan penguatan DPR adalah DPR sebagai institusi yang mewakili rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Aturan seperti ini dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak disebutkan di dalam batang tubuh hanya disebutkan dalam penjelasan. Dalam penjelasan dikatakan, “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dean ini *tidak bisa dibubarkan* oleh Presiden (berlainan dengan sistemn parlementer)”.

Dalam amandemen ketiga UUD 1945 di mana DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden disebutkan dalam Pasal 7C, yaitu, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Adanya penegasan tidak bisa dibubarkan DPR oleh Presiden semakin menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu sistem presidensial. Dalam sistem ini, baik presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah seperti layaknya dalam sistem parlementer.

Selain penegasan terhadap sistem presidensial, saya kira latar belakang pencantuman pasal tersebut terkait dengan sejarah masa lalu dan peristiwa dekrit Presiden Abdurahman Wahid yang gagal. Pada sejarah masa lalu, yakni pada masa Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil Pemilu 1955. Sedang pada masa Presiden Abdurahman Wahid, ia mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR dan MPR ketika DPR menyampaikan memorandum kepada MPR untuk memberhentikan Presiden Abdurahman Wahid. Tampaknya agar kejadian seperti tidak terulang kembali maka perlu disebutkan secara eksplisit dalam batan tubuh UUD 1945.

Implementasi dari fungs-fungsi atas penguatan peran DPR vis a vis eksekutif, kritik yang mengemuka bahwa dalam praktek politik ketatanegaraan cenderung beraroma parlementer. Meski menganut sistem presidensial, di mana kekuasaan presiden tidak bisa digannggu gugat dan presiden dipilih

secara langsung, tetapi kekuasaan presiden sepertinya “tersandra” oleh kekuasaan DPR. Kondisi ini ditambah dengan sistem kepartain yang tidak kondusif bagi berlangsungnya sistem presidensial. Dampaknya, pemerintahan cenderung berjalan tidak efektif karena kendala-kendala di atas.

DAFTAR ISI

PENGANTAR EDITOR.....	iii
PROLOG.....	v
DAFTAR ISI.....	ix

SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA

DENGAN SUARA TERBANYAK:

Catatan Kritis terhadap Sistem Pemilu 2009

<i>Indra Pahlevi</i>	1
I. Latar Belakang.....	1
II. Sistem Pemilu	4
III. Pemilu Legislatif Tahun 2009	8
IV. Dampak Sistem Suara Terbanyak.....	13
V. Antara Suara Terbanyak dan Pilihan Parpol.....	15
VI. Penutup	17
Daftar Pustaka	19

UPAYA PENINGKATAN KINERJA DPR RI

SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT

<i>Debora Sanur L</i>	21
I. Latar Belakang.....	21
II. Rumusan Masalah	22
III. Teori Perwakilan.....	22
IV. Teori Akuntabilitas Politik.....	23
V. Penilaian Masyarakat terhadap Kinerja DPR	24
VI. Kehadiran Anggota Dewan.....	26
VII. Masalah Korupsi	29
VIII. Upaya Peningkatan Kinerja DPR.....	30
IX. Upaya Pemberantasan Korupsi di DPR.....	32
X. Kesimpulan	33
Daftar Pustaka	35

PERAN DAN KEPENTINGAN ANGGOTA LEGISLATIF DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

<i>Dewi Sendhikasari D</i>	39
I. Latar Belakang.....	39
II. Proses Kebijakan Publik.....	41
III. Nilai-nilai dan Kepentingan Aktor Kebijakan Publik.....	44
IV. Peran Anggota Legislatif dalam Proses Kebijakan Publik.....	46
V. Kepentingan Anggota Legislatif dalam proses Kebijakan Publik.....	49
VI. Kesimpulan dan Rekomendasi	52
Daftar Pustaka.....	54

PENINGKATAN FUNGSI POLITIK DPR RI:

Perspektif Representasi Rakyat

<i>Aryojati Ardipandanto</i>	57
I. Latar Belakang.....	57
II. Perumusan Masalah.....	60
III. Tujuan Penulisan.....	61
IV. Kerangka Pemikiran.....	61
V. Fakta Pelaksanaan Fungsi Politik DPR RI	70
VI. Meningkatkan Fungsi Politik DPR RI dalam Perspektif Representasi Rakyat	72
VII. Penutup	77
Daftar Pustaka.....	78

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

<i>Siti Nur Solechah</i>	79
I. Latar Belakang.....	79
II. Sistem Bikameralisme dalam Lembaga Perwakilan Indonesia.....	81
III. Hubungan DPR – DPD RI dalam Fungsi Legislasi Menurut UUD 1945	83
IV. <i>Judicial Review</i> ke Mahkamah Konstitusi (MK)	86
V. Amar Putusan MK.....	87
VI. Implikasi Putusan MK	87

VII. Penutup	90
Daftar Pustaka	93

IMPEACHMENT DALAM SISTEM PRESIDENSIL DAN KOALISI PARTAI POLITIK

<i>Prayudi</i>	95
I. Latar Belakang.....	95
II. Pokok Masalah.....	97
III. Kerangka Pemikiran.....	97
IV. Pembahasan.....	101
V. Penutup	133
Daftar Pustaka	136

PENGUATAN *SUPPORTING SYSTEM* PADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

<i>Riris Katharina</i>	141
I. Latar Belakang.....	141
II. Penguatan Birokrasi.....	143
III. Gambaran Umum Sekretariat Jenderal DPR RI.....	147
IV. Penguatan <i>Supporting System</i> pada DPR.....	149
V. Penutup	158
Daftar Pustaka	159

PARLEMEN DAN *PUBLIC RELATION*

<i>Handrini Ardiyanti</i>	161
I. Latar Belakang.....	161
II. Perumusan Masalah.....	163
III. Publikasi Informasi dan Laporan Persidangan.....	164
IV. Penerimaan dan Penyerapan Aspirasi Masyarakat.....	164
V. Hubungan Dengan Pers dan Media Penyiaran	168
VI. PR Parlemen: Pengelolaan Manajemen dan Strategi	170
VII. Pemberitaan Buruk Parlemen	180
VIII. Manajemen PR dan Strategi PR, Sebuah Gagasan Ke Depan	181
IX. Kesimpulan dan Rekomendasi	182
Daftar Pustaka	184

**OPTIMALISASI PENGELOLAAN
KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI DPR RI**

<i>Ahmad Budiman</i>	187
I. Latar Belakang.....	187
II. Permasalahan	188
III. Kerangka Pemikiran.....	189
IV. Analisis.....	191
V. Penutup	203
Daftar Pustaka	204
EPILOG.....	205
INDEKS	207

SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DENGAN SUARA TERBANYAK: CATATAN KRITIS TERHADAP SISTEM PEMILU 2009

*Indra Pahlevi**

I. LATAR BELAKANG

Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2009 untuk memilih anggota DPR dan DPRD terselenggara dengan menggunakan sistem pemilu yang relatif pertama kali digunakan di Indonesia. Meskipun secara nomenklatur disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bahwa sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka, namun dalam implementasinya sangat terkait dengan mekanisme keterpilihan seorang calon menjadi anggota DPR atau DPRD.

Pada awalnya ketentuan tentang calon terpilih dalam UU No. 10 Tahun 2008 dalam Pasal 214 disebutkan bahwa keterpilihan seorang calon anggota DPR dan DPRD ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP. Namun demikian keterpilihan seorang calon didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan. Ketentuan tersebut sebenarnya tidak serta merta setiap calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP otomatis terpilih, tetapi tetap bergantung kepada nomor urut pada daftar calon di partai politik yang bersangkutan. Angka 30% hanya merupakan syarat bagi calon untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan calon terpilih. Meskipun calon tersebut memperoleh suara lebih dari 30% tetapi partai politiknya tidak memperoleh kursi karena tidak mencapai angka *parliamentary threshold* 2,5% secara nasional atau partai politiknya tidak memperoleh alokasi kursi pada penghitungan perolehan kursi di daerah pemilihan tersebut, maka calon yang bersangkutan tetap tidak bisa menjadi calon terpilih untuk mewakili daerah pemilihan tersebut. Oleh karena itu ketentuan tersebut belum bisa diterapkan secara otomatis dan bertolak belakang dengan gagasan suara terbanyak sebagaimana diusulkan oleh Pemerintah dalam draft yang dikirimkan ke DPR. Selengkapanya bisa dilihat pada ketentuan Pasal 214 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹

* Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri P3DI Setjen DPR RI.

¹ Lihat Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam perjalanan pasca pengesahan UU No. 10 Tahun 2008 tersebut, ketentuan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi yang kemudian membatalkannya dan mengubah ketentuan menjadi berdasarkan suara terbanyak sebagaimana yang pernah diusulkan Pemerintah saat mengajukan draft RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD ke DPR RI beberapa waktu sebelumnya. Akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008, maka pemilu 2009 untuk memilih anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak setelah partai politik yang bersangkutan dipastikan memperoleh kursi di daerah pemilihan tersebut.²

Selanjutnya, hasil dari Pemilu 2009 ternyata tidak sepenuhnya mulus karena beberapa anggota DPR terpilih ditentukan keterpilihannya oleh Mahkamah Konstitusi setelah dilakukannya Sidang Mahkamah Konstitusi tentang penyelesaian sengketa hasil pemilu (PHPU) yang dilakukan secara maraton oleh Mahkamah Konstitusi. Artinya, ada beberapa anggota yang sebenarnya tidak memperoleh suara terbanyak di daerah pemilihan itu namun karena partai politiknya diputuskan memperoleh kursi, maka calon dari partai politik tersebut berhak menjadi calon terpilih. Hal itu disebabkan adanya ketidakjelasan mekanisme tentang penghitungan perolehan kursi di tiap daerah pemilihan akibat ketidakjelasan aturan baik UU maupun Peraturan KPU.

Dampak dari tidak jelasnya aturan termasuk hadirnya berbagai peraturan KPU terutama Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 yang mengimbas kepada banyaknya kasus perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) ke Mahkamah Konstitusi.³ Dalam kurun waktu 2 (dua) bulan pasca pemilu anggota DPR dan DPD yaitu bulan Juni dan Juli 2009, Mahkamah

² Selengkapnya Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008.

³ Terhadap Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009, beberapa calon anggota DPR mengajukan uji materi ke Mahkamah Agung seperti yang dilakukan oleh Zaenal Ma'arif (Partai Demokrat/Jateng V) yang menganggap pengertian sisa suara tidak sesuai dengan semangat UU Pemilu itu sendiri yaitu di Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) yang terkait dengan cara penghitungan tahap II yang dianggap bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4). Untuk kasus ini Mahkamah Agung memenangkan gugatan dan meminta KPU membatalkan penghitungan perolehan kursi yang sudah ditetapkan dengan merevisi Keputusan KPU Nomor 259/kpts//KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Pemilu Anggota DPR sekaligus meminta untuk menunda pelaksanaan Keputusan KPU tersebut. Namun pada akhirnya Putusan MA tersebut tidak bisa dieksekusi dan bahkan menimbulkan polemik yang panjang. Hal yang sama dilakukan oleh Deddy Djamiludin Malik (Jabar II) dari PAN.

Konstitusi melakukan serangkaian sidang untuk memutus perkara dari hampir semua partai politik peserta pemilu anggota DPR termasuk partai politik lokal di Aceh dan beberapa calon anggota DPD.⁴

Secara spesifik dapat kita lihat dalam kasus metode penghitungan suara dan pengkonversian menjadi kursi mulai tahap II, tahap III, dan seterusnya sebagaimana diatur dalam Pasal 205 -210 UU No. 10 Tahun 2008 yang kemudian dijabarkan dengan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 yang ternyata justru tidak memberikan kejelasan terhadap tata cara penghitungan perolehan kursi untuk tiap parpol di setiap daerah pemilihan. Kasus yang tidak kalah krusialnya adalah penghitungan tahap III yang sudah ditetapkan KPU tetapi kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan beberapa anggota terpilih melalui penghitungan tahap III termasuk Agung Laksono menjadi batal sebagai anggota DPR terpilih karena tidak sesuai dengan pemahaman Mahkamah Konstitusi dalam menerapkan penghitungan tahap III sebagaimana diatur dalam Pasal 205 ayat (5) UU No. 10 tahun 2008.⁵ Berdasarkan hal tersebut kita melihat terdapat ketidaksinkronan dalam pengaturan antara UU dengan peraturan KPU yang seharusnya menjadi lembaga yang mampu menjabarkan apa yang dimaksud oleh UU dalam konteks tata cara penghitungan perolehan kursi. Persoalan utamanya adalah tidak adanya dasar konseptual dalam membuat ketentuan tentang penghitungan suara dan pengkonversian suara menjadi kursi.

Akibat persoalan tersebut muncul ketidakpastian hukum serta berlarut-larut hingga pasca pelantikan Anggota DPR periode 2009-2014 tanggal 1 Oktober 2009 yang jika dilakukan eksekusi, maka bisa mengganti lebih dari 200 anggota DPR yang sudah duduk di DPR. Hal itu tidak baik bagi kondisi politik secara keseluruhan. Seharusnya, menurut Ketua KPU Hafiz Anshari, semua hal yang terkait dengan gugatan calon terpilih sudah selesai sebelum pengambilan sumpah/janji anggota DPR tanggal 1 Oktober 2009 lalu.⁶

⁴ Lihat Mengawal Suara Rakyat, *Majalah Konstitusi*, Edisi Khusus PPHU Legislatif 2009, Nomor 30 Juni-Juli 2009, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74-94-80-67/PPHU.C.VII/2009 tanggal 11 Juni 2009 tentang Permohonan Lima Partai Politik. Dalam Putusannya, MK mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian khususnya pembatalan Keputusan KPU Nomor 259/kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Parpol Peserta Pemilu Anggota DPR dalam Pemilu tahun 2009 tertanggal 11 Mei 2009 dan Keputusan KPU Nomor 286/kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR secara nasional dalam Pemilu tahun 2009 tertanggal 24 Mei 2009 yang berkaitan dengan Pasal 205 ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁶ Disampaikan di Komisi II DPR RI tanggal 12 Juli 2010 pada forum Rapat Dengar Pendapat.

Berdasarkan hal tersebut, maka DPR RI hasil Pemilu 2009 menjadi DPR RI pertama yang anggota-anggotanya terpilih berdasarkan suara terbanyak meskipun disertai berbagai kondisi yang tidak ideal dalam prosesnya.

Berdasarkan beberapa persoalan di atas, maka dapat kita elaborasi pembahasannya tentang bagaimana sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak dapat diimplementasikan pada Pemilu 2009 dan bagaimana implikasinya?

II. SISTEM PEMILU

Secara umum, yang menjadi landasan pemikiran dalam kasus ini adalah teori tentang pemilu dan sistem pemilu disertai berbagai aspeknya. Secara umum dapat disampaikan bahwa sistem pemilu memiliki makna utama sebagai sebuah metode mengkonversi suara rakyat menjadi kursi sebagai wakil rakyat di lembaga perwakilan.

Penggunaan sistem pemilu di Indonesia sesungguhnya merupakan upaya mencapai tujuan pemilu itu sendiri sebagai sebuah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Sistem pemilu adalah elemen paling mendasar dari demokrasi perwakilan.⁷ Secara sederhana tujuan pemilu adalah penyaluran kedaulatan rakyat. Tujuan penyelenggaraan pemilu (*general election*) menurut Jimmly Asshiddiqie dapat dirumuskan dalam empat bagian, yaitu:⁸

1. Untuk memungkinkan terjadinya pemilihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Menurut Lijphart, sistem pemilu diartikan sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka.⁹ Dengan pemahaman seperti itu, maka pemilu harus mampu menghasilkan para wakil yang akuntabel dan amanah terhadap yang diwakili atau rakyat (konstituen). Sebagaimana disampaikan oleh Maswadi Rauf, pemilu harus menghasilkan wakil rakyat yang akuntabel melalui sistem yang sesuai dengan tujuan tersebut. Sejalan dengan itu, pakar dari LIPI, Hermawan Sulistyo menyatakan bahwa sistem pemilu harus menciptakan para wakil yang akuntabel, sehingga

⁷ Arend Lijphart, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, 1994, hal. 1.

⁸ Lihat <http://www.negarahukum.com/hukum/sistem-pemilihan-umum.html> (diakses 20 November 2012).

⁹ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party System,*, *op.cit*, hal. 1.

banyak ahli menyampaikan bahwa sistem distrik (pluralitas) lebih tepat, meskipun Hermawan Sulistyو menyatakan bahwa kedua sistem pemilu tersebut (proporsional dan pluralitas) memiliki kelebihan dan kelemahan.¹⁰

Apabila dicermati, saat ini sudah digunakan sistem suara terbanyak dalam penentuan calon terpilih, melalui formula pemilihan yang diatur dalam UU. Terdapat kecenderungan penggunaan sistem pluralitas-mayoritas (*plurality-majority*) meskipun dengan dasar sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).

Secara umum dikenal 2 (dua) kategori sistem pemilihan umum, yaitu: (1) sistem *plurality-majority* atau dikenal dengan sistem distrik; dan (2) *proportional representation system*. Terdapat satu sistem lain yang merupakan kolaborasi dua sistem tersebut yang dikenal dengan sistem semi-proporsional, meskipun terdapat juga varian *mixed system* atau sistem campuran.¹¹

Sistem pluralitas-mayoritas (*plurality-majority*) memiliki karakteristik utama, bahwa hampir selalu menerapkan distrik berwakil tunggal (*single member constituency*). Sistem ini memiliki kelebihan sekaligus kelemahan. Beberapa kelebihan yang terdapat dalam sistem pluralitas-mayoritas adalah memiliki akuntabilitas tinggi perwakilan pada konstituen; mendorong terciptanya stabilitas politik yaitu mengarah kepada sistem dua partai; dan partai-partai kecil cenderung melakukan koalisi untuk memperoleh kursi.¹² Kelebihan lainnya, sistem ini memberikan gambaran bahwa perhitungan suara jauh lebih sederhana dan kurang menimbulkan kompleksitas perselisihan. Salah satu konsekuensi dari sistem pluralitas-mayoritas adalah anggota parlemen memiliki kecenderungan orientasi kepada daerah pemilihannya (konstituensi) daripada orientasi nasional.¹³

¹⁰ Lihat Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, tanggal 3 September 2002, Dokeuntasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2003.

¹¹ Terdapat banyak buku yang menjelaskan tentang dua sistem pemilu ini baik dari ilmuwan dalam negeri maupun luar negeri diantaranya Arend Lijhart yang terangkum dalam *Thinking About Democracy* (2008) dan *Electoral System and Party System* (1994), lihat juga Pippa Norris, *Electoral Engineering, Voting and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004. Juga lihat David M. Farrel, *Comparing Electoral System*, Prentice Hall, Maryland, 1997. Di dalam negeri bisa lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004. Buku Prof Miriam Budiardjo ini menjadi rujukan utama bagi mahasiswa jurusan Ilmu Politik atau Ilmu Pemerintahan di seluruh perguruan tinggi di Indonesia. Tentang sistem semi-proporsional bisa lihat Andrew Reynold, et.al., *Sistem Pemilu*, International IDEA Handbook, Swedia, 2005.

¹² Lihat Ben Reilly dan Andrew Reynold et.al, *Sistem Pemilu*, IDEA International Stockholm, United Nations New York, dan IFES Washington DC, 2001.

¹³ Lihat Makmur Keliа tdkk (Eds), *Selamatkan Pemilu, Agar Rakyat Tak Ditipu Lagi*, The Ridep Institute, Jakarta, 2001, hal. 75.

Adapun kelemahan utama sistem pluralitas-mayoritas adalah sebagian suara akan hilang karena prinsip perwakilan tunggal/*single member constituency* (meskipun ada juga yang berwakil banyak). Parpol juga menjadi kurang berperan dalam kontrol atas wakil mereka di lembaga legislatif serta fragmentasi politik besar di tingkat lokal. Di daerah yang ketahanan sosialnya rendah, potensi disintegrasi lebih tinggi.¹⁴

Dalam sistem pluralitas-mayoritas yang lebih dikenal dengan sistem distrik, wilayah negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan, biasanya atas dasar jumlah penduduk.¹⁵ Menurut Maurice Duverger, sistem pluralitas-mayoritas ini disebut sebagai *simple majority single ballot system*, karena dianggap sebagai sebuah sistem mayoritas sederhana dengan suara tunggal (sistem tunggal).¹⁶ Sementara ahli politik lainnya menyebut sistem pluralitas-mayoritas dengan *plurality system*.

Secara kategoris, terdapat beberapa varian dalam sistem pluralitas-mayoritas, yaitu:

- 1) *First Past The Post*.
- 2) *Block Vote*;
- 3) *Alternative Vote*;
- 4) *Two Round System*.

Selanjutnya dalam *proportional representation system* (sistem perwakilan berimbang) ditandai oleh dominannya partai politik dalam mengendalikan para anggotanya untuk dijadikan calon anggota parlemen sejak pencalonan maupun setelah duduk di parlemen. Dalam sistem ini, tidak ada suara pemilih yang hilang (terutama jika diterapkan sistem perwakilan berimbang atau *proportional representation* murni) karena semua suara akan terkonversi menjadi kursi. Selanjutnya, sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) memungkinkan tokoh nasional atau lokal yang memiliki kualitas dan kapabilitas baik menjadi wakil rakyat, karena parpol melakukan rekrutmen secara terorganisasi. Prinsip utama dari sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) adalah memberikan peluang kepada parpol kecil untuk tumbuh menjadi besar, sehingga tidak mematikan aspirasi politik dan aspirasi kekuasaan untuk ikut mempengaruhi proses politik. Kecenderungan sistem ini adalah anggota parlemen lebih berorientasi ketingkat nasional dibanding ke daerah pemilihannya.¹⁷

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000, hal. 265.

¹⁶ Maurice Duverger dalam Afan Gaffar, *Ibid.* hal 265.

¹⁷ Makmur Keliat dkk (Eds), *Selamatkan Pemilu,.....*, hal, 74-75.

Sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) memiliki beberapa kelemahan mendasar yang mengakibatkan derajat keterwakilan (*degree of representativeness*) menjadi rendah. Makmur Keliat dkk menyatakan bahwa kelemahan utama sistem perwakilan berimbang ini adalah:¹⁸

- a. Akuntabilitas kepada konstituen (pemilih) lemah, karena wakil terpilih lebih tergantung kepada kekuasaan pusat (DPP parpol);
- b. Peluang untuk politik uang (*money politics*) dan penyalahgunaan kekuasaan sangat besar, karena calon tergantung parpol, bukan konstituen;
- c. Fragmentasi politik di tingkat nasional sangat besar, memungkinkan parpol kecil mempengaruhi proses politik; dan
- d. Besar kemungkinan terjadi distorsi dan manipulasi penghitungan suara dari TPS hingga ke tingkat nasional.

Dalam sistem representasi proporsional terdapat varian, yaitu:¹⁹

- 1) Perwakilan Berimbang daftar (*Proportional Representation list system*);
- 2) *Mixed Member Proportional* (MMP); dan
- 3) *Single Transferable Vote* (STV);

Terhadap beberapa varian dalam sistem proporsional atau perwakilan berimbang ini, Indonesia menggunakan varian pertama yaitu perwakilan berimbang daftar (*PR list system*). Secara konseptual, Asfar menyebut bahwa terdapat beberapa model *list system* yaitu *open list*, *closed list*, dan *free list*. Yang dimaksud dengan *Open List Proportional Representation* adalah ketika kepada pemilih diberikan preferensial untuk menentukan pilihannya atas daftar kandidat (calon) yang sudah disusun oleh partai politik. Pilihan tersebut juga bermakna bagi partai politik yang mengusung dalam arti suara pemilih menjadi suara partai politik tersebut.²⁰

Sementara *Closed List Proportional Representation* dimaknai Asfar jika pemilih hanya memilih partai politik saja dan pemilih tidak dapat menentukan pilihannya secara preferensial atas daftar kandidat (calon) yang dibuat partai politik yang bersangkutan. Model terakhir dari *list system* ini adalah *Free List Proportional Representation* yakni jika pemilih dapat menentukan pilihannya kepada lebih dari satu kandidat (calon) dalam daftar calon yang berisi wakil dari partai politik yang berbeda.²¹

Sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) memiliki turunan, yaitu sistem semi-proporsional, sehingga dalam sistem ini terdapat

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lihat Asfar, *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pusat Studi Demokrasi dan HAM, Surabaya, 2002, hal. 70.

²¹ *Ibid.*

dua jenis sistem pemilu, yaitu sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) dan sistem semi-proporsional.²²

Selanjutnya, menurut David M. Farrel, ciri dari sistem *Proportional Representation* (PR) ini adalah *pertama*, setiap distrik (daerah pemilihan) berwakil banyak; *kedua*, setiap partai politik menyajikan daftar kandidat (calon) dengan jumlah yang lebih banyak dibandingkan jumlah kursi yang tersedia; *ketiga*, pemilih memilih salah satu kandidat; *keempat*, partai politik memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh; dan *kelima*, kandidat (calon) yang dapat mewakili adalah yang berhasil mencapai dan melampaui ambang batas (dalam hal ini BPP).²³

Selanjutnya sistem semi-proporsional memiliki beberapa varian yaitu:²⁴

- 1) Sistem *Single non-Transferable Vote* (SNTV);
- 2) Sistem Paralel; dan
- 3) Sistem *Limited Vote* (LV).

III. PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2009

Sistem proporsional terbuka yang menggunakan metode suara terbanyak untuk menentukan calon terpilihnya pada Pemilu 2009 memunculkan beberapa persoalan baik internal partai politik maupun dalam proses penentuan calon terpilihnya di beberapa daerah pemilihan.

Pertama, di internal partai politik muncul rivalitas sesama calon dalam satu daerah pemilihan guna merebut simpati dan suara masyarakat (konstituen) agar dapat memperoleh suara terbanyak. Hal itu dapat dibuktikan dalam penelitian Tim Politik Dalam Negeri Tahun 2009 di Sumatera Utara di mana kondisi tersebut terjadi di beberapa partai politik peserta pemilu seperti Partai Golkar dan Partai Damai Sejahtera.²⁵

Kedua, persoalan penentuan calon terpilih menjadi sangat rumit karena harus memperhatikan juga perolehan suara partai politik secara keseluruhan di daerah pemilihan tersebut sekaligus memperhatikan perolehan suara sah secara nasional guna menentukan apakah partai politik tersebut mencapai *parliamentary threshold* 2,5% atau tidak sebagaimana amanat Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008.

Ketiga, persoalan yang tidak kalah peliknya adalah terkait dengan metode penghitungan perolehan kursi di suatu daerah pemilihan yang menggunakan

²² Ben Reilly and Andrew Reynolds, *Op.Cit.*

²³ David M. Farrel, *Comparing Electoral System*, Prentice Hall, Maryland, 1997, hal. 61.

²⁴ Ben Reilly and Andrew Reynolds, *op.cit.*

²⁵ Lihat Indra Pahlevi dkk, *Pemilu Legislatif 2009 dan Kesiapan Infrastruktur Politik Demokrasi di Daerah, Studi Pelaksanaan Pemilu 2009 di Provinsi Sumatera Utara*, PPPDI, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2009, hal. 13-14.

sistem “tidak jelas” dengan membawa sisa suara ke tingkat provinsi jika masih terdapat sisa kursi di suatu daerah pemilihan (terutama provinsi yang lebih satu daerah pemilihan). Kondisi tersebut ternyata menimbulkan banyak tafsir baik di kalangan KPU maupun antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Namun demikian, satu kelebihan utama dari sistem suara terbanyak ini adalah derajat representasi dari anggota terpilih karena memiliki keterikatan yang tinggi dengan konstituen. Para pemilih tidak lagi memilih “kucing dalam karung”, tetapi bisa langsung memilih wakilnya yang dipercaya, meskipun hal itu tidak mudah karena tingkat keterkenalan atas diri calon termasuk *track record*-nya belum sepenuhnya diketahui rakyat kecuali hanya berdasarkan kampanye yang dilakukan atau dengan cara “iming-iming” untuk memilih para calon tersebut. Dengan kedekatan tersebut, konstituen bisa langsung menagih janji atau menyampaikan aspirasinya kepada wakil mereka yang duduk di lembaga perwakilan. Dampaknya, para wakil rakyat semakin memperhatikan daerah pemilihannya masing-masing.

Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD atau kita sebut Pemilu Legislatif tahun 2009 berlangsung tanggal 9 April. Secara keseluruhan Pemilu berlangsung aman, tertib, dan terkendali sesuai rencana yang menghasilkan DPR RI periode 2009 - 2014. Namun demikian dalam implementasi di lapangan terdapat beberapa catatan terkait penyelenggaraannya yang sesungguhnya sudah dimulai sejak tahapan awal yaitu penyusunan daftar pemilih. Bahkan akibat tidak akuratnya data pemilih, DPR RI membentuk Panitia Angket tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara (Panitia Angket DPT) tahun 2009 dan menghasilkan kesimpulan utama bahwa terdapat persoalan serius terkait DPT akibat ketidakprofesionalan komisioner KPU baik secara perseorangan maupun kelembagaan, sehingga direkomendasikan agar komisioner diganti baik sebagian maupun keseluruhan. Rekomendasi lain adalah dilakukannya perubahan terhadap UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang kemudian diubah dengan menggantinya pada tahun 2001 melalui terbitnya UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.²⁶

Persoalan berikutnya adalah ketika KPU mengeluarkan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan penggantian Calon Terpilih dalam Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang berimplikasi terhadap cara atau metode konversi suara menjadi kursi dan selanjutnya mengimbas kepada

²⁶ Lihat Laporan Panitia Angket DPR RI tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara, Dokumentasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2009.

keterpilihan serang calon menjadi anggota DPR atau DPRD. Bahkan KPU harus merubah peraturan itu beberapa kali selain harus berkonsultasi dengan DPR RI dan pada akhirnya Peraturan itu di-*judicial review* ke Mahkamah Agung dengan Putusan yang berbeda dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74-80-94-59-67/PHPU.C-VII/2009 tentang Penafsiran dan Penerapan atas Pasal 205 UU Nomor 10 Tahun 2008 dalam Penghitungan Pengalokasian Sisa Kursi Tahap III. Secara lengkap Mahkamah Konstitusi menyatakan:

"Tata cara yang benar penerapan pasal 205 ayat 5, ayat 6 dan ayat 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 menurut Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut. *Pertama*, penghitungan tahap ketiga dilakukan apabila setelah perhitungan tahap kedua masih terdapat sisa kursi yang belum teralokasikan di daerah pemilihan provinsi yang bersangkutan. *Kedua*, apabila provinsi hanya terdiri dari satu daerah pemilihan, sisa kursi langsung dialokasikan kepada partai politik sesuai dengan urutan perolehan sisa suara terbanyak. *Ketiga*, seluruh sisa suara sah partai politik, yaitu suara yang belum diperhitungkan dalam tahap pertama dan tahap kedua dari seluruh daerah pemilihan provinsi dijumlahkan untuk dibagi dengan jumlah sisa kursi dari seluruh daerah pemilihan provinsi yang belum teralokasikan untuk mendapatkan Bilangan Pembagi Pemilih yang baru."²⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sekaligus memberikan penafsiran bahwa penghitungan perolehan kursi yang dilakukan KPU adalah salah, sehingga harus diulang dan disesuaikan dengan tata cara yang benar menurut Mahkamah Konstitusi. Dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah pembatalan Keputusan KPU Nomor 259/Kpts/KPU/Tahun 2009 dan Nomor 286/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Anggota DPR sebagaimana yang sudah dikemukakan di awal pembahasan ini.

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka Putusan Mahkamah Agung tidak dapat dieksekusi, sehingga para pemohon seperti Zaenal Ma'arif (Partai Demokrat/Jateng V) dan Deddy Djamiludin Malik (PAN/Jabar II) tidak dapat duduk sebagai Anggota DPR terpilih periode 2009-2014. KPU sendiri mengakui sulitnya menafsirkan ketentuan Pasal 205 hingga Pasal 210 UU No. 10 Tahun 2008 tersebut.²⁸ Hal itulah yang mengakibatkan banyaknya kasus yang muncul pasca-diundangkannya UU No. 10 Tahun 2008, bahkan pasca-penyelenggaraan Pemilu 2009, terutama pada saat proses penghitungan perolehan kursi.

²⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 74-80-94-59-67/PHPU.C-VII/2009 Tentang Penafsiran dan Penerapan atas Pasal 205 UU Nomor 10 Tahun 2008 dalam Penghitungan Pengalokasian Sisa Kursi Tahap III.

²⁸ Disampaikan Kepala Biro Hukum Setjen KPU kepada penulis, tanggal 12 Januari 2011 di kantor KPU Jalan Imam Bonjol Jakarta.

Kasus lain adalah pada saat diajukannya Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU) tahun 2009 untuk Daerah Pemilihan DKI Jakarta di Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 yang menghasilkan berubahnya calon terpilih seperti tersingkirnya Agung Laksono sebagai calon terpilih karena Putusan Mahkamah Konstitusi menyebutkan sebagai berikut:²⁹

"Menyatakan Pasal 205 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Artinya, konstitusional sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi parpol peserta Pemilu dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Menentukan kesetaraan 50% (lima puluh perseratus) suara sah dari angka BPP, yaitu 50% (lima puluh perseratus) dari angka BPP di setiap daerah pemilihan Anggota DPR;
2. Membagikan sisa kursi pada setiap daerah pemilihan Anggota DPR kepada Partai Politik peserta Pemilu Anggota DPR, dengan ketentuan:
 - a. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta Pemilu Anggota DPR mencapai sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari angka BPP, maka Partai Politik tersebut memperoleh 1 (satu) kursi.
 - b. Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta Pemilu Anggota DPR tidak mencapai sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari angka BPP dan masih terdapat sisa kursi, maka:
 - 1) Suara sah partai politik yang bersangkutan dikategorikan sebagai sisa suara yang diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga; dan
 - 2) Sisa suara partai politik yang bersangkutan diperhitungkan dalam penghitungan kursi tahap ketiga."

Dengan banyaknya kasus yang terlihat di atas, maka penyelenggaraan Pemilu 2009 untuk memilih anggota DPR dan DPRD mengalami "kegagalan sistem" karena banyaknya peraturan yang tidak jelas, *over lapping* antar-peraturan, serta ketidakprofesionalan para komisioner KPU. Selain itu Pemilu 2009 merupakan pemilu pertama menggunakan sistem suara terbanyak untuk menentukan calon terpilihnya, sehingga terkesan menjadi ajang uji coba bagi para calon.

Pada Pemilu legislatif tahun 2004, sebenarnya sudah mengenal sistem suara terbanyak untuk menentukan calon terpilihnya, hanya suara terbanyak dimaksud adalah calon yang berhasil mencapai angka Bilangan Pembagi

²⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009.

Pemilihan (BPP).³⁰ Dan pada Pemilu Legislatif 2004, hanya 2 (dua) orang yang berhasil mencapai yaitu Hidayat Nurwahid/Partai Keadilan Sejahtera (Daerah Pemilihan Jakarta) dan Saleh Djasit/Partai Golkar (Daerah Pemilihan Riau). Sedangkan jika tidak mencapai angka BPP, maka mekanismenya kembali ke nomor urut.

Secara konseptual, Farrel sudah menunjukkan beberapa ciri utama dari sistem proporsional yang menggunakan daftar secara terbuka (*open list system*) seperti partai mencalonkan lebih banyak dari alokasi kursi di daerah pemilihan tersebut, pemilih memilih salah satu kandidat, partai politik memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh, dan calon harus mencapai angka BPP untuk terpilih. Oleh karena itu sistem suara terbanyak murni sebagaimana berlaku pada Pemilu 2009 relatif sebagai sistem "coba-coba" ketika perangkatnya belum sepenuhnya siap baik aturan maupun pelaksanaannya yang dilakukan KPU sebagai operator Pemilu atau *electoral management body*.

Analisis selanjutnya dapat dikaitkan dengan sistem pemilu proporsional (*proportional representation*) yang menekankan pada peran partai politik. Ketika sistem suara terbanyak menjadi pilihan, maka partai politik cenderung tergerus perannya karena beberapa calon yang ditempatkan nomor urut 1 (satu) di suatu daerah pemilihan yang dinilai capak, tidak otomatis terpilih menjadi anggota parlemen ketika suaranya dikalahkan oleh calon dengan nomor urut di bawahnya. Seharusnya, ketika kita memilih sistem proporsional, harus tetap melihat salah satu sub-varian yang dikenal dalam sistem tersebut. Atau bisa juga menggunakan sistem semi-proporsional yang juga memiliki beberapa varian sebagaimana tercantum dalam kerangka pemikiran di atas.

Secara tersurat, Indonesia memilih varian sistem proporsional daftar (*proportional representation list system*). Varian ini juga memiliki beberapa cabang atau sub-varian sebagaimana disampaikan Asfar yakni *open list*, *closed list*, dan *free list*. Ketika Indonesia memutuskan menggunakan *open list*, maka pemahamannya harus sesuai dengan sistem tersebut. Adapun pemahaman yang benar adalah bahwa nama calon tercantum dalam surat suara dan pemilih diberikan kesempatan untuk memilih langsung salah satu kandidat yang dikehendaki, sehingga disebut *open list* (daftar terbuka) dan bukan bermakna harus menggunakan sistem suara terbanyak bagi penentuan calon terpilihnya. Adapapun bedanya dengan *free list*, pemilih boleh memilih lebih dari satu kandidat.

Dengan munculnya berbagai persoalan di atas, maka Pemilu Legislatif Tahun 2009 menjadi terkesan rumit dan tidak berdasarkan kerangka

³⁰ Lihat Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

konseptual yang jelas. Hal ini menurut penulis sangat terkait dengan belum adanya disain sistem pemilu yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang. Jika melihat dari arah sistem yang digunakan, pembentuk undang-undang menginginkan agar derajat representasi (keterwakilan) para anggota DPR semakin tinggi dan lebih dekat konstituennya. Namun demikian dengan penerapan sistem yang coba-coba, akan menghasilkan *output* yang tidak representatif dan bahkan cenderung tidak terpola dengan baik.

Jika hendak menghasilkan sebuah lembaga perwakilan yang kredibel dan representatif, maka harus dibuat sebuah disain sistem pemilu yang baik dan sesuai dengan kebutuhan Indonesia saat ini yang memiliki karakteristik plural (heterogen), geopolitik yang menyebar (kepulauan), dan budaya politik masyarakatnya yang masih belum sepenuhnya partisipatif secara sadar namun lebih sekadar ikut-ikutan, sehingga harus didisain sistem pemilu yang mendekati berbagai karakteristik tersebut sebagaimana gagasan Andrew Reynold³¹ yang menyebut beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam memilih sistem pemilu (*grand design* sistem pemilu).

IV. DAMPAK SISTEM SUARA TERBANYAK

Kasus yang paling menarik perhatian publik atas penyelenggaraan pemilu legislatif 2009 lalu adalah munculnya kasus Mafia Pemilu yang melibatkan beberapa calon anggota legislatif untuk daerah pemilihan Sulawesi Selatan I yaitu Dewi Yasin Limpo (Partai Hanura) dan Mestariani Habie (Partai Gerindra), serta beberapa staf Mahkamah Konstitusi yang diduga melakukan pemalsuan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. Akibat kasus ini, Komisi II DPR RI membentuk Panitia Kerja (Panja) Mafia Pemilu guna menelusuri proses terjadinya kasus ini.

Secara kronologis, Komisi II DPR RI membentuk Panitia Kerja (Panja) Mafia Pemilu didasarkan kepada pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimilikinya. Sesuai Keputusan Rapat Intern Komisi II DPR RI tanggal 16 Juni 2011, disepakati dibentuk Panja Mafia Pemilu untuk menelusuri atas dugaan pemalsuan dan penggelapan Surat Mahkamah Konstitusi tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR RI dan untuk penyempurnaan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu.³²

Munculnya kasus Mafia Pemilu ini bertitik tolak dari adanya Surat Mahkamah Konstitusi Nomor 112/PAN.MK/VIII/2009 yang diduga dipalsukan

³¹ Andrew Reynolds, "Merancang Sistem Pemilihan Umum" dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 102.

³² Lihat Laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2009-2014 Tahun Kedua, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2011, hal. 511.

oleh beberapa oknum yang melibatkan staf Mahkamah Konstitusi, termasuk salah satu Hakim Konstitusi, Arsyad Sanusi yang kemudian mengundurkan diri. Dalam surat tersebut tertera tentang penetapan Dewi Yasin Limpo menjadi Anggota terpilih menjadi Anggota DPR RI daerah pemilihan Sulawesi Selatan I dari Partai Hanura yang kemudian dikoreksi menjadi Mestariani Habie dari Partai Gerindra. Menurut Mahfud MD, Ketua Mahkamah Konstitusi saat itu, dugaan pemalsuan surat Mahkamah Konstitusi No 112/PAN.MK/VIII/2009 tidak hanya melibatkan anggota KPU Andi Nurpati, tapi juga hakim di MK Arsyad Sanusi serta politisi Hanura Dewi Yasin Limpo.³³

Secara rinci Ketua Mahkamah Konstitusi menjelaskan, bagaimana kronologis munculnya surat palsu Mahkamah Konstitusi yang digunakan KPU dalam rapat pleno KPU pada 21 Agustus 2009, untuk menetapkan Dewi Yasin Limpo sebagai pemilik kursi DPR RI dari daerah pemilihan Sulawesi Selatan I pada Pemilu 2009. Selanjutnya Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, Djanedjri M. Gaffar menjelaskan bahwa hakim Mahkamah Konstitusi Arsyad Sanusi dan politisi Dewi Yasin Limpo turut terlibat dalam pembuatan surat palsu MK tersebut. Dihadapan Komisi II Djanedri menjelaskan bahwa hakim Arsyad Sanusi dan Dewi Yasin Limpo menggunakan jasa dari staf di Mahkamah Konstitusi untuk membuat surat palsu dengan memasukkan redaksional penambahan suara dalam substansi surat Mahkamah Konstitusi yang dipalsukan. Menurut Djanedjri, berdasarkan hasil penyelidikan tim investigasi Mahkamah Konstitusi terhadap Panitera Zainal Arifin Husein, diketahui bahwa Panitera Pengganti Mashuri Hasan berusaha memasukkan redaksional "penambahan suara" meskipun Panitera Zainal Arifin sudah mengingatkan bahwa hal itu tidak sesuai dengan keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi.³⁴

Penyebab munculnya kasus Dewi Yasin Limpo tersebut adalah sistem suara terbanyak yang menentukan keterpilihan seorang calon, sehingga seringkali terjadi manipulasi jumlah suara yang diperoleh oleh salah satu calon di suatu daerah pemilihan. Dalam prakteknya, pada Pemilu Legislatif tahun 2009 banyak calon berusaha melakukan praktek jual beli suara guna memuluskan terpilih menjadi anggota lembaga perwakilan. Kondisi ini memungkinkan terjadi apabila seorang calon dari partai politik tertentu di suatu daerah pemilihan tidak memiliki harapan terpilih karena partai politiknya tidak mencapai angka *parliamentary threshold* 2,5% perolehan suara sah secara nasional, sehingga tidak dapat diikutsertakan dalam proses penghitungan perolehan kursi secara nasional

³³ Disampaikan pada rapat konsultasi dengan Panitia Kerja Mafia Pemilu di Komisi II DPR RI, di Gedung MPR/DPR/DPD RI, Jakarta, Selasa 21 Juni 2011.

³⁴ Lihat Catatan Rapat Panitia Kerja (Panja) Mafia Hukum Komisi II DPR RI, tanggal 21 Juni 2011, Dokumentasi Sekretariat Komisi II DPR RI, Jakarta, 2011.

Berdasarkan kasus Mafia Pemilu di atas, maka terlihat bagaimana sistem pemilu proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak ini menimbulkan beberapa akibat negatif selain akibat positifnya yakni semakin dekatnya para anggota lembaga perwakilan (DPR dan DPRD) dengan konstituennya karena adanya kondisi saling ketergantungan –khususnya para anggota DPR kepada masyarakat pemilihnya. Atas kondisi tersebut, maka sesungguhnya sistem yang menggunakan metode suara terbanyak ini masih perlu dibenahi dan disempurnakan guna meminimalkan akibat negatifnya.

V. ANTARA SUARA TERBANYAK DAN PILIHAN PARPOL

Penyelenggaraan Pemilu Legislatif Tahun 2009 sebagaimana yang terlihat pada pembahasan di atas menunjukkan bahwa masih adanya dilema bagi Indonesia untuk memilih antara suara terbanyak yang dinilai lebih representatif dan pemberian peran partai politik yang tetap besar dengan catatan penguatan kelembagaan partai politik yang harus lebih baik.

Terhadap kondisi tersebut, sebaiknya Indonesia harus melakukan sebuah penataan sistem pemilu melalui pembuatan disain sistem pemilu yang lebih baik sesuai kebutuhan. Ketika sistem suara terbanyak sudah menjadi pilihan, maka proses selanjutnya adalah mematangkan sistem tersebut agar lebih operasional serta sesuai dengan tujuan pemilu yakni untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat demi terciptanya masyarakat yang sejahtera. Dalam konteks ini, maka sebelum memilih sistem pemilu proporsional dengan sistem suara terbanyak, harus dilakukan terlebih dahulu pelembagaan partai politik (*institutionalization of political party*) dengan mendorong terbentuknya partai politik yang sehat, profesional, mampu menjalankan berbagai fungsinya (rekrutmen politik, pendidikan politik, penyerapan aspirasi, dan agregasi kepentingan). Melalui upaya membentuk partai politik yang profesional, maka siapapun yang akan diajukan menjadi kandidat anggota parlemen, akan memiliki kualifikasi yang sama.

Sebaliknya jika secara umum partai politik, masyarakat, serta pemerintah belum siap dan mampu untuk membentuk partai politik yang profesional, maka sistem pemilu yang didisain pun harus menyesuaikan diri yakni masih cukup menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon tertutup dan masyarakat hanya memilih partai politik saja sebagaimana yang berlaku pada Pemilu Orde baru dan Pemilu Tahun 1999.

Dalam konteks kajian kelebihan dan kelemahan sistem pemilu proporsional (*proportional representation*), sesungguhnya kondisi saat ini di Indonesia tidak sepenuhnya terjadi. Seperti kelebihan sistem ini bahwa partai politik mendominasi para anggotanya yang menjadi kandidat anggota parlemen tidak sepenuhnya benar karena dalam sistem suara terbanyak justru para kandidat

yang bisa mendikte partai politik. Selanjutnya kelebihan sistem proporsional bahwa tidak ada suara pemilih yang hilang (tidak terkonversi menjadi kursi) menjadi tidak terbukti ketika Pemilu 2009 menerapkan *parliamentary threshold* 2,5% dan hanya 9 (sembilan) partai politik peserta pemilu yang diikuti dalam penghitungan perolehan kursi serta berhasil memperoleh kursi di DPR.

Sebaliknya ketika kelemahan sistem proporsional bahwa akuntabilitas kepada konstituen lemah karena wakil terpilih lebih tergantung kepada kekuasaan pusat (DPP parpol), faktanya setiap anggota terpilih harus terus menjaga konstituennya (daerah pemilihannya) agar dapat dipilih kembali menjadi anggota parlemen. Juga terhadap kelemahan peluang untuk politik uang (*money politics*) dan penyalahgunaan kekuasaan sangat besar karena calon tergantung parpol, faktanya dalam sistem suara terbanyak yang cenderung menggunakan sistem pemilu pluralitas-mayoritas (distrik) ini calon memberikan andil terbesar dalam terjadinya politik uang (*money politics*). Oleh karena itu sesungguhnya berbagai tesis yang menyatakan kelebihan dan kelemahan dari sistem pemilu proporsional di atas tidak sepenuhnya terbukti di Indonesia.

Berdasarkan paparan di atas maka perlu dilakukan upaya penataan sistem pemilu secara lebih komprehensif melalui pembentukan peraturan perundang-undangan tentang pemilu yang terkodifikasi, sehingga memudahkan dalam penerapannya. Salah satu upaya yang harus dilakukan oleh DPR RI bersama Pemerintah dalam merancang disain sistem pemilu ke depan, hendaknya patut diperhatikan gagasan Andrew Reynold yang menyampaikan beberapa pokok penting dalam merancang sebuah *electoral laws* yang mengatur tentang sistem pemilu yaitu:³⁵

- Perhatian pada representasi (keterwakilan). Representasi yang harus diperhatikan adalah kondisi geografis, faktor ideologis, situasi partai politik (sistem kepartaian), dan wakil rakyat terpilih benar-benar mewakili pemilih mereka.
- Membuat pemilu mudah digunakan dan bermakna. Pemilu adalah proses yang "mahal" baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk parpol yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antar pendukung), dan bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta disabel (buta warna, tunanetra, tunadaksa).
- Memungkinkan perdamaian. Masyarakat pemilih punya latar belakang yang berbeda, dan perbedaan ini bisa diperdamaikan melalui hasil pemilihan umum yang memungkinkan untuk itu.

³⁵ Andrew Reynolds, "Merancang Sistem Pemilihan Umum" dalam Juan J. Linz, et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Mizan, Bandung 2001, hal. 102.

- Memfasilitasi pemerintahan yang efektif dan stabil. Sistem pemilu mampu menciptakan pemerintahan yang diterima semua pihak, efektif dalam membuat kebijakan.
- Pemerintah yang terpilih akuntabel. Sistem pemilu yang baik mampu menciptakan pemerintah yang akuntabel.
- Pemilih mampu mengawasi wakil terpilih. Sistem pemilu yang baik memungkinkan pemilih mengetahui siapa wakil yang ia pilih dalam pemilu, dan si pemilih dapat mengawasi kinerjanya.
- Mendorong partai politik bekerja lebih baik. Sistem pemilu yang baik mendorong partai politik untuk memperbaiki organisasi internalnya, lebih memperhatikan isu-isu masyarakat, dan bekerja untuk para pemilihnya.
- Mempromosikan oposisi legislatif. Sistem pemilu yang baik mendorong terjadinya oposisi di tingkat legislatif, sebagai bentuk pengawasan DPR atas pemerintah.
- Mampu membuat proses pemilu berkesinambungan. Sistem pemilu harus bisa dipakai secara berkelanjutan dan memungkinkan pemilu sebagai proses demokratis yang terus dipakai untuk memilih para pemimpin.
- Memperhatikan standar internasional. Standar internasional ini misalnya isu HAM, lingkungan, demokratisasi, dan globalisasi ekonomi.

Pilihan atas sistem pemilu yang ideal akan senantiasa ada, namun demikian yang paling penting adalah pilihan atas suatu sistem pemilu harus berdasarkan kebutuhan suatu negara tanpa menafikan konsep pemilu yang ada. Karena tidak ada sistem pemilu terbaik di dunia ini, yang ada adalah sistem pemilu yang sesuai dengan kebutuhan negara tersebut.

VI. PENUTUP

Atas pemaparan di atas dapat disampaikan beberapa kesimpulan terhadap penggunaan sistem pemilu proporsional terbuka dengan menggunakan metode suara terbanyak yang berlaku pada Pemilu Legislatif tahun 2009 lalu. *Pertama*, sistem pemilu proporsional terbuka yang menggunakan metode suara terbanyak merupakan sebuah upaya meningkatkan derajat keterwakilan para anggota parlemen terpilih agar semakin dekat dengan konstituennya dan menjadi sub-varian dari varian *proportional representation list system*. Oleh karena itu kita harus konsisten terhadap satu varian yang hendak digunakan agar tidak terjadi "kekacauan sistem".

Kedua, sistem ini masih memiliki beberapa kekurangan yang menimbulkan beberapa persoalan dan kasus dalam pelaksanaan di lapangan baik terkait dengan metode penghitungan perolehan kursinya maupun penentuan calon

terpilihnya, sehingga kerap kali memunculkan kasus Mafia Pemilu yaitu karena itu ke depan undang-undang harus tegas menyatakan bahwa calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbanyak dari partai politik yang memperoleh kursi di suatu daerah pemilihan melalui salah satu metode penghitungan apakah menggunakan metode kuota atau divisor dengan variannya.

Ketiga, dalam proses penentuan calon terpilih sesaat setelah berakhirnya Pemilu legislatif tahun 2009, terdapat beberapa kasus yang melibatkan Mahkamah Konstitusi sehingga KPU harus dianulir. Hal ini menjadi catatan tersendiri bagi KPU pada khususnya dan bagi penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan bahwa sistem pemilu yang hendak digunakan disertai beberapa aspeknya termasuk metode penghitungan perolehan kursi serta penentuan calon terpilih harus benar-benar dapat diimplementasikan dan memiliki kesamaan antara pembentuk undang-undang serta penyelenggara pemilu. Oleh karena itu ke depan harus dilakukan simulasi terhadap sistem pemilu yang hendak digunakan sekaligus tata cara penghitungan perolehan kursi serta penentuan calon terpilihnya yang adalah beberapa poin penting yang disampaikan Andrew Reynold dalam membentuk sebuah *electoral laws* atau aturan tentang pemilu.

Keempat, selain memperhatikan metode penghitungan perolehan kursi (kuota atau divisor) yang diperoleh sebuah partai politik di suatu daerah pemilihan, hendaknya perlu dipertimbangkan kembali penerapan *parliamentary threshold* berapapun besarnya. Hal itu semakin membuat munculnya disproporsionalitas atau semakin banyak suara yang tidak terkonsersi menjadi kursi. Ke depan sebaiknya perlu dipertimbangkan untuk memperketat persyaratan menjadi peserta pemilu terutama terkait dengan syarat keanggotaan dengan verifikasi yang valid dan reliabel. Selanjutnya *parliamentary threshold* dihapuskan. Ketika sudah diperoleh komposisi kursi untuk setiap partai politik peserta pemilu, dilakukan aturan yang ketat pula dalam membentuk satu fraksi dengan mempertimbangkan beban kerja dan jumlah alat kelengkapan yang ada di DPR atau DPRD.

Apapun sistem pemilu yang hendak digunakan, harus tetap diperhatikan kompatibilitasnya dengan kondisi Indonesia saat ini agar tujuan pemilu tercapai yakni membentuk pemerintahan yang demokratis menuju masyarakat yang sejahtera.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asfar, Muhammad dkk, *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Pusat Studi Demokrasi dan HAM, Surabaya, 2002.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi iRevisi)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Farrel, David M., *Comparing Electoral System*, Prentice Hall, Maryland, 1997.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000.
- Keliat, Makmur dkk (Eds), *Selamatkan Pemilu, Agar Rakyat Tak Ditipu Lagi*, The Ridep Institute, Jakarta, 2001.
- Lijphart, Arend, *Electoral System and Party System: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, 1994.
- Linz, Juan J., et.al., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Mizan, Bandung 2001.
- Norris, Pippa, *Electoral Engineering, Voting and Political Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Pahlevi, Indra dkk, *Pemilu Legislatif 2009 dan Kesiapan Infrastruktur Politik Demokrasi di Daerah, Studi Pelaksanaan Pemilu 2009 di Provinsi Sumatera Utara*, PPPDI, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2009.
- Reynold, Andrew, et.al., *Sistem Pemilu*, International IDEA Handbook, Swedia, 2005.
- Reilly, Ben dan Andrew Reynold et.al, *Sistem Pemilu*, IDEA International Stockholm, United Nations New York, dan IFES Washington DC, 2001.

Dokumen/Peraturan Perundang-undangan

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008.
- Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, tanggal 3 September 2002, Dokeuntasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2003.

Laporan Panitia Angket DPR RI tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara, Dokumentasi Setjen DPR RI, Jakarta, 2009.

Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan penggantian Calon Terpilih dalam Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 74-80-94-59-67/PHPU.C-VII/2009 Tentang Penafsiran dan Penerapan atas Pasal 205 UU Nomor 10 Tahun 2008 dalam Penghitungan Pengalokasian Sisa Kursi Tahap III.

Paparan Kepala Biro Hukum Setjen KPU kepada penulis, tanggal tanggal 12 Januari 2011 di kantor KPU Jalan Imam Bonjol Jakarta.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 2009-2014 Tahun Kedua, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2011, hal. 511.

Catatan Rapat Panitia Kerja (Panja) Mafia Hukum Komisi II DPR RI, tanggal 21 Juni 2011, Dokumentasi Sekretariat Komisi II DPR RI, Jakarta, 2011.

Situs

<http://www.negarahukum.com/hukum/sistem-pemilihan-umum.html>
(diakses 20 November 2012).

UPAYA PENINGKATAN KINERJA DPR RI SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT

*Debora Sanur L**

I. LATAR BELAKANG

Sebagai lembaga perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu lembaga pelaksana demokrasi di Indonesia. Dengan memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran, DPR menjadi harapan rakyat dalam mewujudkan amanat demokrasi di Indonesia. Keberadaan lembaga demokrasi memang tidak dengan sendirinya menjamin berlangsungnya kehidupan demokrasi, bila tidak didukung dengan kesadaran politik yang sesuai nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itu, bila para anggota dewan tidak menunjuk perhatian dan keprihatinan terhadap kepentingan rakyat, maka kehadiran lembaga hanya menjadi sebuah kamuflase yang tidak demokratis. Karena, sebagai lembaga para wakil rakyat pekerjaan utama DPR adalah untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang dihadapi rakyat serta memikirkan kepentingan dan kebutuhan rakyat yang mereka wakili.

Saat ini DPR mendapat berbagai sorotan dan kritik tajam dari publik. Kritik dan sorotan yang berkelanjutan ini terutama tertuju pada kinerja legislasi DPR seperti hasil produk legislasi dan kehadiran anggota dewan dalam rapat. Serta hal lain yang tak kalah pentingnya seperti keterkaitan anggota dewan dengan kasus hukum seperti kasus korupsi.

Kinerja legislasi DPR menjadi sorotan utama karena Prolegnas DPR selalu tidak dapat mencapai target dengan maksimal dalam setiap tahunnya. Seperti contohnya dimana dalam Prolegnas 2011 DPR telah membuat target 93 Rancangan Undang-Undang (RUU) untuk diselesaikan menjadi Undang-Undang. Namun, yang berhasil disahkan hanya 24 Undang-Undang.¹ Sedangkan untuk kasus korupsi ada beberapa oknum anggota DPR yang telah diproses hukum karena tersandung masalah korupsi.

* Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri P3DI Setjen DPR RI.

¹ Hasil Penelitian "Peningkatan Fungsi Legislasi DPR: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang" <http://habibiecenter.or.id/detilurl/id/155/news/Hasil.Penelitian.>, diakses tanggal 12 September 2013.

II. RUMUSAN MASALAH

Terkait kinerja anggota dewan, masalah kehadiran anggota dalam rapat pembahasan RUU maupun rapat paripurna telah menjadi sorotan utama dari masyarakat. Karena, kehadiran para anggota dewan untuk mengikuti rapat paripurna maupun rapat pembuatan RUU dinilai sebagai salah satu bentuk representasi keseriusan anggota dalam bekerja untuk memperjuangkan nasib rakyat banyak. Di lain pihak, tingkat kepercayaan rakyat terhadap DPR sangat penting dan harus sungguh-sungguh disadari oleh anggota dewan.

Oleh sebab itu tulisan ini ingin menjawab pertanyaan:

1. Hal apa saja yang menjadi sorotan masyarakat terhadap kinerja DPR?
2. Upaya apa yang dapat dilakukan oleh DPR untuk meningkatkan kinerja sebagai lembaga perwakilan?

III. TEORI PERWAKILAN

Partisipasi masyarakat dalam perwakilan politik berawal dari ide atau konsepsi demokrasi sebagai gambaran tata kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ada dua teori klasik yang sangat terkenal yang menjelaskan hakekat hubungan wakil dengan terwakil, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.² Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karena itu, wakil hendaknya selalu berpandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat yang diberikan terwakil dalam melaksanakan tugasnya. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakil dapat mengakibatkan menurunnya reputasi dan legitimasi si wakil.

Dalam teori kebebasan, wakil dianggap perlu merumuskan sikap dan pandangannya tentang masalah yang dihadapi tanpa terikat secara ketat kepada terwakil. Teori ini beranggapan bahwa si wakil telah mendapat kepercayaan penuh dari terwakil. Oleh sebab itu, pertimbangan wakil secara pribadi yang memperhatikan seluruh aspek yang terkait dengan masalah yang dihadapi amat menentukan keputusan dan sikap wakil. Logika teori kebebasan, wakil lebih terfokus terhadap operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakil tidak merasa terwakili dalam beberapa atau sejumlah masalah karena tidak sepaham dengan wakil dapat saja terjadi dalam teori ini. Hal ini tidak berarti bahwa hak terwakil untuk mengontrol tindakan wakilnya tidak berfungsi. Terwakil dapat menghukum wakilnya dengan menarik dukungannya dari si wakil pada pemilihan umum berikutnya.

Dalam teori kebebasan, seorang wakil hendaknya memiliki kemampuan yang lebih baik dalam menganalisa dan memahami permasalahan yang

² Austin Ranney, *The Governing of Man*, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1996, hal. 268-271.

sedang dihadapi masyarakat daripada hanya memahami keadaan masyarakat itu sendiri. Maka, seorang wakil akan dapat mengedepankan apa yang menurutnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam pembuatan keputusan-keputusan maupun kebijakan-kebijakan.

Menurut Gilbert Abcarian yang dikutip dari Bintan R. Saragih,³ ada 4 tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan terwakil, yaitu:

1. Si wakil bertindak sebagai wali (*Trustee*): menurut tipe ini, wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu bekonsultasi dengan yang diwakilinya.
2. Si wakil bertindak sebagai utusan (*Delegate*): di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.
3. Si wakil bertindak sebagai *Politico*: di sini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari isu yang dibahas.
4. Si wakil bertindak sebagai Partisan: di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai yang mencalonkannya dalam pemilihan.

IV. TEORI AKUNTABILITAS POLITIK

Akuntabilitas sebagai kunci dari prinsip *Good Governance* menuntut dua hal yaitu: 1) kemampuan menjawab (*answerability*) dan, 2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber dana telah dipergunakan dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber dana tersebut.⁴ Prof. Miriam Budiardjo mendefenisikan akuntabilitas sebagai "pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu"⁵

Akuntabilitas adalah faktor pendorong yang menimbulkan tekanan kepada aktor-aktor terkait untuk bertanggungjawab atas pelayanan dan jaminan adanya

³ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hal. 75-89.

⁴ Dikutip dari artikel "Public Administration in the 21st Century", yang diterbitkan oleh Asian Development Bank.

⁵ Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, Bandung: Mizan, 1998, hal 107-120.

kinerja pelayanan publik yang baik.⁶ Menjadi bertanggungjawab (akuntabel) adalah melayani dan mampu menjelaskan apa yang telah dikerjakan/dilakukan. Akuntabel juga berarti dapat dicela, dapat dipecat. Yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa akuntabilitas itu merupakan salah satu unsur demokrasi.⁷ Alat-alat yang bisa dipakai untuk meningkatkan akuntabilitas cukup banyak. Misalnya: sistem pemilihan, pendelegasian wewenang, penerapan norma-norma sosial yang positif, profesionalitas, program-program pelatihan, partisipasi masyarakat dan konsultasi, kebebasan informasi, *public hearings*, laporan tahunan, penganggaran, *auditing*, sistem informasi, penerapan standar, petunjuk program dan umpan balik (*feedback*) dari masyarakat.⁸

Pertanggungjawaban adalah salah satu dasar dari pemerintahan perwakilan, karena pertanggungjawaban memungkinkan dikontrolnya seseorang yang setelah dipilih, ternyata mengingkari janji-janji yang diberikannya pada masa kampanye. Sebuah sistem politik yang dapat diandalkan adalah sebuah sistem dimana baik pemerintah maupun anggota legislatif yang dipilih dapat sejauh mungkin bertanggungjawab terhadap konstituen mereka.

V. PENILAIAN MASYARAKAT TERHADAP KINERJA DPR

Dalam pelaksanaan fungsinya, legislasi merupakan salah satu fungsi yang setiap tahunnya paling sulit dipenuhi oleh DPR sesuai prolegnas. Hal ini dapat terlihat dari turunnya kinerja DPR sepanjang lima tahun terakhir. Hingga akhir triwulan ke-III Tahun 2013, DPR baru berhasil menyelesaikan 7 (tujuh) Undang-Undang (UU) dari 70 Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang telah di buat. Menurut peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), Lucius Karus, bila jumlah tersebut bertahan hingga akhir tahun 2013, maka tahun 2013 merupakan tahun terburuk dari kinerja DPR 2009-2014.⁹

Dalam hal ini Ketua DPR Marzuki Alie, mengakui bahwa kinerja DPR pada masa sidang 2012-2013 memang tampak semakin melemah, namun demikian yang perlu dipahami oleh semua pihak adalah bahwa hal terpenting dalam proses legislasi adalah kualitas UU yang dihasilkan bukan hanya sekedar kuantitas, karena produk yang dihasilkan nantinya akan bersinggungan langsung dengan kepentingan rakyat.¹⁰

⁶ Mark Turner dan David Hulme, *Governance, Administration, and Development*, London: Mac Millan Ltd.Press, 1997, hal. 151.

⁷ Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1989, hal. 233.

⁸ *Ibid.* hal. 53

⁹ Rapor Kinerja DPR Periode 2013 Jeblok, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/11/20/mwijyr-rapor-kinerja-dpr-periode-2013-jeblok>, diakses tanggal 23 November 2013.

¹⁰ <http://news.okezone.com/read/2013/08/29/339/857761/redirect>

Demikian jumlah dan capaian prolegnas DPR RI selama tahun 2010-2013:

Tahun	Jumlah prolegnas	Capaian prolegnas	Capaian dalam persentase
2010	75	8	11,42%
2011	93	18	19,35%
2012	64	10	15,25%
2013	75 (dari sebelumnya 70) ¹¹	7 (hingga September 2013)	

Dalam survei-survei yang dilakukan oleh beberapa lembaga, hasil proses legislasi DPR seperti tersebut di atas menuai kekecewaan publik. Salah satunya survei yang dilakukan oleh *Pol-Tracking Institute*¹² menyebutkan bahwa sebagian besar masyarakat tidak puas dengan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat. Hanya 12,64 persen saja masyarakat yang mengatakan kinerja DPR periode 2009-2014 baik dan memuaskan. Sisanya ada 61,68 persen yang menyatakan tidak puas terhadap kinerja DPR, dan sebanyak 25,68 persen menyatakan tidak tahu.¹³ Begitu pula dengan riset yang dilakukan oleh Institut Riset Indonesia (Insis) mengenai kinerja anggota DPR, yang disampaikan oleh peneliti Insis, Mochtar W Oetomo.¹⁴ Bahwa banyak masyarakat yang menyatakan ketidakpuasannya terhadap lembaga perwakilannya.

Pernyataan tidak puas tersebut tercermin dalam hasil survei dibawah ini:

	Baik	Semakin Baik	Tidak Baik	Semakin tidak Baik	Tidak menjawab
Kinerja anggota dewan	20,5%	0,6%	60,9%	16,1%	1,9%

¹¹ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah sepakat untuk menambah target pembahasan 75 RUU dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada masa persidangan 2013/2014, dari sebelumnya 70 RUU. Penambahan 5 RUU itu ke dalam Prolegnas hasil kesepakatan antara Badan Legislasi (Baleg) DPR dengan Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsudin mewakili pemerintah. Beberapa usulan tambahan RUU adalah RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia, dan RUU tentang Hukum Disiplin Militer (usulan Komisi I), RUU tentang Perubahan atas UU 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (usulan 5 orang anggota DPR), RUU tentang Perubahan atas UU 5/1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (usulan dari 8 anggota DPR), dan RUU tentang Hak Cipta (usulan Pemerintah).

¹² Survei dilakukan pada 13-23 September 2013 secara serempak di 33 provinsi di seluruh Indonesia, dengan total jumlah sampel mencapai 2010 responden.

¹³ Lagi Hasil Survei Kinerja DPR Buruk, <http://www.tempo.co/read/news/2013/10/20/078523131/Lagi-Hasil-Survei-Kinerja-DPR-Buruk>, diakses tanggal 23 November 2013.

¹⁴ Survei Insis Publik Makin Tak Puas kinerja DPR, <http://nasional.kompas.com/read/2013/09/29/1224051/Survei.Insis.Publik.Makin.Tak.Puas.pada.Kinerja.DPR>, diakses tanggal 23 November 2013.

	Puas	Sangat Puas	Tidak Puas	Sangat tidak Puas	Tidak menjawab
Dalam pembentukan UU	37,3%	0,6%	42,9%	5,6%	13,7%
Dalam membahas APBN	34,8%	1,9%	39,8%	6,8%	16,8%
Terkait pengawasan.	23,6%	1,9%	50,9%	8,7%	14,9%
Tingkat kemampuan menampung aspirasi. ¹⁵	14,3%	1,2%	61,5%	12,4%	

Survei terhadap kinerja DPR¹⁶

Melalui hasil survei-survei tersebut, secara tersirat pada dasarnya masyarakat telah meminta kesadaran DPR agar DPR lebih bersungguh-sungguh dalam menjalankan amanat rakyat. Terutama bagi anggota Dewan periode selanjutnya yaitu periode 2014-2019 nantinya agar tidak kembali mengecewakan publik.

VI. KEHADIRAN ANGGOTA DEWAN

Dalam pembahasan RUU, ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan tidak selesainya pembahasan sebuah RUU. Faktor tersebut diantaranya karena proses perencanaan yang cenderung tidak realistis, terbatasnya waktu yang dimiliki para anggota DPR karena tugas-tugas parlementer lain di komisi mereka masing-masing, kurang optimalnya dukungan tenaga ahli, lemahnya akses informasi bagi masyarakat dalam mengikuti perkembangan pembahasan RUU, hingga permasalahan disiplin kehadiran anggota DPR.¹⁷

Masalah ketidakhadiran anggota dewan dalam menghadiri rapat telah dinilai oleh masyarakat sebagai hal yang memprihatinkan. Walau masyarakat

¹⁵ Survei 42,9 Persen Publik tak Puas Kinerja Anggota DPR, <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/447750-survei--42-9-persen-publik-tak-puas-kinerja-anggota-dpr>, diakses pada tanggal 1 November 2013.

¹⁶ Survei tersebut dilakukan sejak 17 Agustus hingga 20 September 2013 di 34 provinsi. Survei menggunakan metode random sampling dengan jumlah responden 1070. Margin of error kurang lebih 3 persen dengan tingkat kepercayaan 95 persen. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara tatap muka dengan pertanyaan terbuka. Profil responden yakni laki-laki 51 persen dan perempuan 49 persen dari umur 25 sampai 40 tahun. Responden kebanyakan lulusan SLTA, disusul sarjana, dan SMP. Pekerjaan paling banyak ibu rumah tangga. Dari sisi pendapatan, kata Mochtar, masih didominasi dengan responden berpendapatan rendah.

¹⁷ *Op.Cit.*, Hasil Penelitian "Peningkatan Fungsi Legislasi DPR: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang".

tidak tahu pasti bagaimana kehadiran anggota DPR dalam pembahasan tiap-tiap RUU, namun asumsi tersebut akhirnya muncul karena melihat rendahnya tingkat kehadiran para anggota DPR dalam Rapat Paripurna. Seperti pada rapat paripurna mengenai peringatan ulang tahun ke-68 DPR RI, anggota dewan yang hadir pada rapat paripurna saat itu hanya 345 orang dari total anggota 560 orang.¹⁸ Hal inilah yang menuai protes dari masyarakat umum. Ketidakhadiran anggota DPR dalam rapat paripurna telah dinilai sebagai salah satu pengabaian tugas yang dilakukan oleh anggota dewan. Jumlah kehadiran anggota tersebut dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

	Hadir	Jumlah anggota
Fraksi Demokrat	105	148
Fraksi Golkar	74	106
Fraksi PDIP	62	94
Fraksi PKS	32	57
Fraksi PAN	32	46
Fraksi PPP	26	38
Fraksi PKB	13	28
Fraksi Gerindra	15	26
Fraksi Hanura	14	17
total	345	560

Selain itu dalam rapat paripurna lainnya, yaitu rapat paripurna penutupan masa sidang IV tahun sidang 2012-2013, dimana kehadiran anggota DPR juga hanya sejumlah 288 orang, dengan batas kuorum 281 anggota. Padahal Paripurna tersebut mengagendakan empat pembahasan penting, yaitu: laporan Banggar soal penyusunan RAPBN 2014, pandangan fraksi terkait RUU Pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN 2012 yang diajukan pemerintah, Laporan Badan Legislasi (Baleg) DPR tentang penetapan dan penambahan RUU prioritas dalam prolegnas tahun 2013 serta pidato penutupan masa sidang IV tahun 2012-2013.¹⁹ Jumlah kehadiran anggota DPR tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

	Hadir	Jumlah anggota
Fraksi Demokrat	85	148
Fraksi Golkar	55	106
Fraksi PDIP	46	94

¹⁸ <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=330247>, diakses tanggal 12 September 2013.

¹⁹ Sikap Anggota DPR Makin Memprihatinkan, <http://www.baratamedia.com/read/2013/07/12/32874/sikap-anggota-dpr-makin-memprihatinkan>, diakses tanggal 8 September 2013.

Fraksi PKS	34	57
Fraksi PAN	20	46
Fraksi PPP	13	38
Fraksi PKB	11	28
Fraksi Gerindra	16	26
Fraksi Hanura	8	17
total	288	560
Batas kuorum 281 anggota		

Dalam hal ini memang tidak adil jika tolak ukur kinerja dan fungsi anggota dewan dinilai hanya berdasarkan dari rapat paripurna, karena kualitas anggota dewan tidak dapat terlihat hanya dari kehadirannya dalam rapat paripurna. Seperti yang dikatakan oleh Ketua Badan Kehormatan DPD RI AM Fatwa, seringkali anggota DPR tidak mengikuti paripurna karena ada rapat di komisi maupun di alat kelengkapan lainnya, sementara itu, ada anggota yang hadir dalam rapat paripurna namun hanya sekedar absen, duduk, bahkan pergi meninggalkan ruang rapat sebelum rapat selesai.²⁰ Dengan kata lain kinerja anggota DPR sebenarnya tidak bisa hanya dinilai dari kehadirannya dalam sidang paripurna saja, dan dalam hal ini masyarakat memang kurang akses untuk memantau bagaimana sebenarnya keseharian kinerja dewan.

Menurut Wakil Ketua BK DPR Siswono Yudo Husodo perihal kehadiran dan kinerja anggota, saat ini tugas anggota Dewan memang sudah *overload*. Rendahnya tingkat kehadiran di Paripurna bukan karena anggota DPR malas, tapi lebih karena anggota DPR sudah terlalu banyak tugasnya. Anggota DPR yang harus hadir di Paripurna juga punya tugas di Komisi, bersamaan itu dia juga punya tugas lain di Alat Kelengkapan Dewan. Ada anggota DPR yang menjabat di dua hingga tiga panja, dan pansus. Ditambah lagi, sehubungan partai politik dan para calon legislatifnya juga sedang bersiap menghadapi pemilu 2014 mendatang, seringkali para anggota dewan juga memiliki kegiatan di daerah pemilihannya.²¹

Oleh sebab itu, perihal kehadiran dewan dalam rapat memang perlu sungguh-sungguh disadari oleh anggota dewan itu sendiri. Perlu adanya komitmen dari setiap anggota agar berupaya memenuhi alokasi jadwal baik dalam setiap rapat pembahasan RUU maupun paripurna demi terciptanya DPR sebagai lembaga perwakilan yang lebih akuntabel.

²⁰ BK DPD Tidak Adil Ukur Kehadiran Anggota Dewan Hanya dari Rapat Paripurna, <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/05/15/1/153879/BK-DPD-Tidak-Adil-Ukur-Kehadiran-Anggota-Dewan-hanya-dari-Rapat-Paripurna>, diakses tanggal 8 September 2013.

²¹ Sikap Anggota DPR Makin Memprihatinkan, <http://www.baratamedia.com/read/2013/07/12/32874/sikap-anggota-dpr-makin-memprihatinkan>, diakses tanggal 8 September 2013.

VII. MASALAH KORUPSI

Terkait dengan kerawanan DPR terhadap kasus korupsi, merujuk pada hasil survey *The Association of Southeast Asian Nations* kepada negara-negara ASEAN, Wakil Ketua KPK Adnan Pandu Pradja menyatakan dari Negara-negara ASEAN korupsi paling banyak terjadi justru di Indonesia dalam lembaga Polri dan DPR RI. Dimana di dalam DPR, ajang korupsi tersebut paling rawan terjadi saat pembahasan anggaran.²² Baik pembahasan anggaran yang terjadi dalam proses legislasi, pengawasan maupun dalam penyusunan APBN.

Proses legislasi atau penyusunan Undang-Undang memang rawan korupsi karena ada anggaran di dalamnya. Sedangkan dalam fungsi pengawasan, dalam proses pelaksanaannya memungkinkan anggota DPR untuk menjalin deal-deal tertentu untuk kepentingan pribadinya.²³ Oleh sebab itu, tidak menutup kemungkinan fungsi kontrol terhadap pemerintah yang dimiliki DPR malah digunakan untuk mencari keuntungan. Jadi, dugaan praktik titip-menitip proyek yang dilakukan anggota dewan mungkin terjadi. Hal ini karena DPR merupakan pusat informasi dari setiap pengadaan yang berkaitan dengan APBN. Oleh sebab itu, dalam mengantisipasi terjadinya korupsi harus ada kesadaran dari anggota itu sendiri bahwa DPR tidak boleh menitip sesuatu proyek pun kepada pemerintah.²⁴

Selain itu Badan Anggaran DPR juga dinilai sebagai tempat rawan korupsi. Seperti pendapat Koordinator Divisi Korupsi Politik *Indonesia Corruption Watch* (ICW), Abdullah Dahlan, ia menilai bahwa Badan Anggaran adalah tempat yang paling rawan untuk kasus korupsi di lembaga legislatif, karena banggar DPR dilingkupi oleh sejumlah kepentingan partai politik.²⁵ Walau pada kenyataannya pandangan tersebut tidak sepenuhnya benar. Seringkali Banggar justru mengawasi kebijakan pemerintah. Seperti misalnya Banggar DPR RI mengkritik pemerintah untuk RAPBN 2014 karena pemerintah menganggarkan kenaikan biaya perjalanan dinas hampir sebesar 41 persen, dari Rp23 triliun menjadi Rp32,8 triliun.²⁶ Atas pemborosan tersebut, Anggota Badan Anggaran (Banggar) DPR RI protes.²⁷

²² <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5239429b27e3f/lembaga-korup--dpr-harus-berbenah-diri>, diakses tanggal 12 September 2013.

²³ Peta Rawan Korupsi DPR, <http://www.metrotvnews.com/videoprogram/detail/2013/09/11/19159/121/Peta-Rawan-Korupsi-DPR/Editorial%20Media%20Indonesia>, diakses tanggal 12 September 2013.

²⁴ Inilah 1001 Proyek di DPR, <http://www.tempo.co/read/fokus/2011/12/06/2191/Inilah-1001-Proyek-di-DPR>, diakses tanggal 12 September 2013.

²⁵ ICW Badan Anggaran Itu Episentrum Korupsi DPR, <http://www.tempo.co/read/news/2013/08/02/078501928/ICW-Badan-Anggaran-Itu-Episentrum-Korupsi-di-DPR>, diakses tanggal 12 September 2013.

²⁶ Sering dikritik DPR minta Biaya Perjalanan Dinas di RAPBN dipangkas, <http://jaringnews.com/politik-peristiwa/wakil-rakyat/49607/sering-dikritik-dpr-minta-biaya-perjalanan-dinas-di-rapbn-dipangkas>, diakses tanggal 8 September 2013.

²⁷ Protes dilakukan oleh Jhony Allen Marbun dari F-Demokrat dan Sadar Subagyo dari F-Gerindra.

Dalam hal ini, penilaian masyarakat terhadap DPR memang perlu untuk dijadikan evaluasi bagi DPR untuk memperbaiki citranya dan tetap mewakili konstituennya saat pembahasan anggaran. Bahkan pembahasan anggaran juga perlu dilakukan secara terbuka agar masyarakat dapat mengawasi.

VIII. UPAYA PENINGKATAN KINERJA DPR

Sebagai lembaga publik dan politik yang merupakan perwakilan rakyat, wajar jika masyarakat menaruh perhatian besar kepada DPR RI. Oleh sebab itu, Badan Kehormatan (BK) DPR sebagai alat kelengkapan yang bertugas menjaga citra dan kehormatan anggota dewan sebenarnya telah berupaya membangun sistem untuk meningkatkan kinerja DPR. Terkait dengan kehadiran dewan, sejak tahun 2011 absensi rapat paripurna selalu dipublikasikan ke masyarakat segera setelah rapat selesai. Dalam UU MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) sebenarnya juga telah ada sanksi yang menyatakan bahwa anggota Dewan akan diberhentikan apabila tidak hadir dalam rapat paripurna 6 kali berturut-turut. Tetapi, apabila 5 (lima) kali tidak masuk kemudian kali ke-6 datang menurut UU MD3 hal tersebut tidak bisa diberi sanksi. Oleh sebab itu, saat ini BK DPR sudah mengusulkan sanksi yang lebih ketat dalam revisi UU MD3 untuk mengoptimalkan kehadiran anggota. Revisi tersebut bila disetujui menjadi 4 (empat) kali berturut-turut dalam 1 (satu) masa sidang tidak hadir, maka akan diberhentikan.²⁸

Namun demikian, BK menyadari bahwa yang memiliki kuasa untuk menertibkan anggota adalah para Pimpinan Fraksi, BK hanya dapat menertibkan secara normatif berdasarkan Undang-Undang.²⁹ BK DPR RI bahkan telah mengundang Pimpinan Fraksi untuk membahas tentang masalah menurunnya kehadiran anggota dalam rapat paripurna yang dapat semakin merusak citra DPR bila tidak lekas diperbaiki. Dan, setiap selesai masa persidangan BK menyampaikan rekapitulasi absensi kepada Pimpinan Fraksi, dan apabila hingga 3 (tiga) masa sidang grafik kehadiran seorang anggota buruk, maka fraksi harus memberi sanksi.³⁰

Salah satu penyebab menurunnya tingkat kehadiran dan kinerja anggota karena lemahnya sanksi yang diberikan partai. Dalam hal ini partai politik

²⁸ Kehadiran Anggota DPR Belum Jadi Perhatian Partai, <http://www.dpr.go.id/id/berita/bk/2013/mei/15/5811/kehadiran-anggota-dpr-belum-jadi-perhatian-partai>, diakses tanggal 8 September 2013.

²⁹ Rapat Paripurna Sepi Marzuki Turun Ke Dapil itu alasan Klasik, <http://jaringnews.com/politik-peristiwa/wakil-rakyat/47492/rapat-paripurna-sepi-marzuki-turun-ke-dapil-itu-alasan-klasik>, diakses tanggal 8 September 2013.

³⁰ BK dan Pimpinan Fraksi Bahas Kehadiran Anggota, <http://www.dpr.go.id/id/berita/bk/2013/jun/12/6072/bk-dan-pimpinan-fraksi-bahas-kehadiran-anggota>, diakses tanggal 8 September 2013.

memiliki peran yang besar untuk meningkatkan kinerja anggota DPR dalam menjalankan tugas-tugas kedewannya. Perlu adanya kesadaran dari parpol dan fraksi supaya kuat mandiri sehingga mereka mampu menyiapkan kader-kadernya yang duduk di DPR.³¹

Wakil Ketua Majelis Pemusyawaratan Rakyat Hajriyanto Y. Thohari berpendapat bahwa anggota DPR yang selama ini kerap tidak hadir dalam proses legislasi seharusnya sadar dengan kegagalannya selama menjadi wakil rakyat. Walau di lain pihak ia juga tidak setuju dengan data kehadiran anggota Dewan yang hanya formalitas saja, dimana anggota hanya melakukan absen jari namun kemudian meninggalkan rapat. Karena yang terpenting sebenarnya adalah kualitas kehadiran dari anggota Dewan dalam setiap kehadirannya.³²

"Datang rapat, berpartisipasi aktif dalam sidang, bicara, menyampaikan usulan, atau cuma diam saja? Atau bahkan cuma habis isi absensi terus pergi lagi? Ini yang perlu dilihat."³³

Tekanan kuat dari publik mengenai rendahnya kinerja DPR memang seharusnya mampu membuat DPR lebih banyak membuat perubahan penting di dalam mekanisme kerja mereka. Terutama terkait dengan *output* dari kinerja dan fungsi dewan dalam bidang legislasi, dimana selama ini kinerja dan fungsi dewan lebih banyak dihitung dari aspek kuantitas Undang-Undang yang dihasilkan per tahun, bukan pada kualitas Undang-Undang tersebut.

Pada dasarnya, kuantitas saja tidak bisa dijadikan ukuran kinerja. Banyaknya Undang-Undang yang setelah disahkannya tidak lantas membuat persoalan yang ada di masyarakat bisa diselesaikan. Karena pada dasarnya, DPR dan pemerintah bukan sekedar "pabrik Undang-Undang" yang memproduksi tanpa melihat dampak dari pengaturan tersebut.³⁴

Ada aspek yang berpengaruh dalam proses legislasi, yaitu bahwa kapasitas personal anggota dewan dalam menyuarkan amanat konstituen yang dimilikinya perlu dilandasi dengan kesadaran akan ethos atau etika sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini partai politik merupakan wadah perjuangan kepentingan politik para anggota legislatif. Sayangnya, tidak banyak partai politik yang secara terus-menerus memberikan dukungan peningkatan kapasitas kadernya terhadap etika sebagai wakil rakyat.³⁵

³¹ *Ibid.*

³² Anggota DPR Pembolos jadi Caleg Lagi Nekat, <http://www.indonesiamedia.com/2013/05/11/anggota-dpr-pembolos-jadi-caleg-lagi-nekat/>, diakses tanggal 8 September 2013.

³³ *Ibid.*

³⁴ Bivitri Susanti. "Problem Kelembagaan Dalam Proses Legislasi". Disampaikan dalam "Seminar Memperbaiki Kualitas Pembuatan Undang-Undang di Indonesia," yang diadakan oleh The Habibie Centre, di Hotel Nikko, Jakarta, 8 Maret 2007. Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia

³⁵ *Ibid.*

Selanjutnya untuk memaksimalkan kinerjanya, DPR juga harus terus melakukan perbaikan dalam bidang lainnya. Perbaikan tersebut menyangkut pembentukan tim kajian peningkatan kinerja, penguatan kapasitas sistem pendukung (*supporting system*), perbaikan prosedur yang ditempuh dalam proses legislasi, dan pembenahan sistem penganggaran legislasi.

Menurut Wakil Ketua DPR RI Muhammad Anis Matta, DPR RI memang perlu melakukan perbaikan kualitas dan kinerja untuk mengembalikan citra dan penilaian publik yang makin memburuk. Terutama akibat munculnya kasus-kasus yang menimpa para anggota DPR RI, yang membuat citra dan penilaian masyarakat terhadap DPR RI terus menurun. Menurutnya, perlu adanya revisi UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Dimana bila gagasan terhadap revisi tersebut bisa diimplementasikan maka parlemen akan lebih transparan kepada publik sehingga publik dapat menilai kinerja DPR secara lebih terbuka.³⁶

IX. UPAYA PEMBERANTASAN KORUPSI DI DPR

Menurut Wakil Ketua DPR Pramono Anung dalam tugas legislasi, pengawasan dan penganggaran, ada kewenangan DPR yang mengakibatkan kewenangan tersebut rawan terhadap tindak pidana korupsi. Terutama karena kemungkinan peristiwa korupsi yang semula diduga hanya ada dalam badan anggaran namun pada kenyataannya juga terjadi dalam proses legislasi. Untuk mengantisipasi hal tersebut Pramono menilai bahwa DPR perlu membuka diri bekerja sama dengan KPK agar DPR terhindar dari persoalan korupsi.³⁷ Walaupun di lain pihak DPR sudah mempunyai UUD MD3, Tata Tertib DPR RI, dan peraturan lainnya. DPR tetap perlu melakukan perubahan dan pembenahan.

Untuk meningkatkan kualitas DPR di mata masyarakat, DPR memang membutuhkan dukungan serta pengawasan dari luar struktur DPR yang selain independen, dan juga memahami persoalan di DPR. Dalam hal ini KPK tahu perihal titik-titik rawan korupsi. Di sisi lain, KPK sebagai rekanan DPR dalam pemberantasan korupsi pun harus pandai dalam menggunakan pintu tersebut sebagai jalan masuk pengawasan dan pencegahan korupsi yang lebih fokus di lingkungan parlemen.³⁸

³⁶ Anis Matta Perlu Reformasi untuk kembalikan citra DPR, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/05/20/1lhyht-anis-matta-perlu-reformasi-untuk-kembalikan-citra-dpr>, diakses tanggal 12 September 2013.

³⁷ KPK DPR Susun Peta Rawan Korupsi di Parlemen, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt522f452d785c9/kpk-dpr-susun-peta-rawan-korupsi-di-parlemen>, diakses tanggal 12 September 2013.

³⁸ Peta Rawan Korupsi DPR, <http://www.metrotvnews.com/videoprogram/detail/2013/09/11/19159/121/Peta-Rawan-Korupsi-DPR/Editorial%20Media%20Indonesia>, diakses tanggal 19 September 2013.

Pada dasarnya, bila DPR dan KPK dapat bekerjasama dalam membuat peta rawan korupsi, hal ini merupakan sebuah langkah maju. Yang diharapkan akan efektif untuk mencegah tindakan korupsi di DPR. DPR sebagai lembaga parlemen memang menyadari bahwa dengan kewenangan besar yang mereka miliki, para anggota dewan sangat rawan terdoda korupsi. Menurut Juru Bicara KPK Johan Budi SP ada kajian KPK terkait DPR di mana salah satu kesimpulannya bahwa kewenangan DPR yang membahas hingga satuan III itu rawan korupsi.³⁹

Sementara itu di lain pihak, pengamat politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Indria Samego, mengatakan bahwa upaya pembersihan DPR dari lingkaran korupsi hanya bisa dilakukan pada saat pemilihan umum legislatif. Karena, upaya pembersihan DPR dari korupsi hanya akan berhasil bila dilakukan dari diri masing-masing calon legislatif dan didukung oleh Partai politik yang memberikan pemahaman politik bersih. Integritas antikorupsi lebih baik dimulai dari kesadaran ketimbang paksaan dari penyelenggara pemilu.⁴⁰

Dalam mewujudkan cita-cita DPR menjadi lembaga yang lebih kredibel peningkatan kinerja DPR sudah menjadi sebuah keharusan yang mendesak agar lembaga perwakilan ini tetap berwibawa, dan diakui sebagai lembaga tinggi negara.

DPR menyadari bahwa perubahan yang dilakukan di DPR saat ini belum banyak menyentuh perubahan paradigma dan manajemen parlemen. Ada beberapa perbaikan yang harus dilakukan DPR. Dimana upaya perbaikan dan peningkatan kinerja tersebut harus berjalan dengan mengikuti prinsip efektifitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas, agar semua aktivitas DPR dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat yang mereka wakili.

X. KESIMPULAN

Keberadaan lembaga perwakilan sangat penting dalam konteks negara demokrasi. Oleh sebab itu, kepercayaan rakyat terhadap DPR sangat penting dan harus sungguh-sungguh disadari oleh anggota dewan. Tekanan kuat dari publik mengenai rendahnya kinerja DPR seharusnya mampu membuat DPR lebih banyak melakukan perubahan penting di dalam mekanisme kerja mereka. Sehingga, DPR yang merupakan lembaga wakil rakyat dapat fokus menjalankan amanah rakyat.

³⁹ DPR Masih Rawan Korupsi, <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1358-dpr-masih-rawan-korupsi>, diakses tanggal 19 September 2013.

⁴⁰ Pengamat Berharap DPR Bersih Korupsi 5 Tahun lagi, <http://www.tempo.co/read/news/2013/09/17/078513962/Pengamat-Berharap-DPR-Bersih-Korupsi-5-Tahun-Lagi>, diakses tanggal 19 September 2013.

Dalam pembahasan RUU, ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan tidak selesainya pembahasan sebuah RUU. Faktor tersebut diantaranya karena proses perencanaan yang cenderung tidak realistis, terbatasnya waktu yang dimiliki para anggota DPR karena tugas lain di komisi masing-masing, dan juga lemahnya akses informasi bagi masyarakat dalam mengikuti perkembangan pembahasan RUU. Dalam hal ini perlu adanya kesadaran DPR untuk membuat perencanaan, terutama dalam penyusunan prolegnas yang lebih realistis. Mengingat banyaknya tugas seorang anggota dewan dalam lembaga DPR. Selanjutnya, perlu adanya akses keterbukaan kepada publik yang lebih transparan agar publik dapat menilai kinerja DPR secara lebih terbuka.

Kesadaran yang dibarengi transparansi akan menjadi modal berharga bagi lembaga DPR agar menjadi lebih baik di masa mendatang. Oleh sebab itu, terkait kasus korupsi yang marak terjadi di DPR, DPR dinilai perlu membuka diri untuk bekerja sama dengan KPK agar DPR terhindar dari persoalan korupsi. Walau demikian perlu juga disadari, bahwa pembersihan DPR dari korupsi hanya akan berhasil bila dilakukan dari diri masing-masing calon legislatif dan didukung oleh Partai politik yang memberikan pemahaman politik bersih.

Pada akhirnya integritas dan etika anggota DPR yang menjadi penentu utama dalam pelaksanaan reformasi di DPR. Partai politik memiliki peran yang besar untuk meningkatkan kinerja anggota DPR dalam menjalankan tugas-tugas kedewanannya. Sementara itu, Badan Kehormatan juga harus semakin menguatkan sistem kontrol terhadap etika anggota, ukuran kinerja, serta kedisiplinan anggota DPR. Dimana seluruh pelaksanaannya terus dievaluasi dan dipublikasikan ke publik.

Terutama menjelang Pemilu 2014 dimana akan menjadi peluang bagi rakyat untuk memilih wakil rakyat yang betul-betul terpercaya amanah, jujur, tidak korup dan berlatar belakang bersih. Selanjutnya, publik harus memberi sanksi kepada para anggota dewan yang tidak menjalankan kinerjanya dengan baik dengan cara tidak memilihnya lagi sebagai wakil di DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Austin, Ranney, *The Governing of Man*, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1996.
- Budiardjo, Miriam, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*, Bandung: Mizan, 1998.
- Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1989.
- Saragih, Bintan R., *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987).
- Susanti, Bivitri. "Problem Kelembagaan Dalam Proses Legislasi". Disampaikan dalam "Seminar Memperbaiki Kualitas Pembuatan Undang-Undang di Indonesia," yang diadakan oleh The Habibie Centre, di Hotel Nikko, Jakarta, 8 Maret 2007. Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia.
- Turner, Mark dan David Hulme, *Governance, Administration, and Development*, London: Mac Millan Ltd.Press, 1997.
- Anggota DPR Pembolos jadi Caleg Lagi Nekat, <http://www.indonesiamedia.com/2013/05/11/anggota-dpr-pembolos-jadi-caleg-lagi-nekat/>
- Anis Matta Perlu reformasi untuk Kembalikan Citra DPR, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/05/20/1lhyht-anis-matta-perlu-reformasi-untuk-kembalikan-citra-dpr>
- BK dan Pimpinan Fraksi Bahas Kehadiran Anggota, <http://www.dpr.go.id/id/berita/bk/2013/jun/12/6072/bk-dan-pimpinan-fraksi-bahas-kehadiran-anggota>
- BK DPD Tidak Adil Ukur Kehadiran Anggota Dewan Hanya dari Rapat Paripurna, <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/05/15/1/153879/BK-DPD-Tidak-Adil-Ukur-Kehadiran-Anggota-Dewan-hanya-dari-Rapat-Paripurna>
- DPR Masih Rawan Korupsi, <http://www.kpk.go.id/id/berita/berita-sub/1358-dpr-masih-rawan-korupsi>.

DPR UltaH ke 68 Marzuki Alie Kritik Kinerja Fungsi LegislasI yang Lemah, <http://jaringnews.com/politik-peristiwa/wakil-rakyat/47450/dpr-ultaH-ke--marzuki-alie-kritik-kinerja-fungsi-legislasi-yang-lemah>

Hasil Penelitian "Peningkatan Fungsi LegislasI DPR: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Pencampuran Rancangan Undang-Undang" <http://habibiecenter.or.id/detailurl/id/155/news/Hasil.Penelitian>

<http://news.okezone.com/read/2013/08/29/339/857761/redirect>

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=330247>

ICW Badan Anggaran Itu Episentrum Korupsi DPR, <http://www.wtempo.co/read/news/2013/08/02/078501928/ICW-Badan-Anggaran-Itu-Episentrum-Korupsi-di-DPR>.

Inilah 1001 Proyek di DPR, <http://www.wtempo.co/read/fokus/2011/12/06/2191/Inilah-1001-Proyek-di-DPR>

Kehadiran Anggota DPR Belum Jadi Perhatian Partai, <http://www.dpr.go.id/id/berita/bk/2013/mei/15/5811/kehadiran-anggota-dpr-belum-jadi-perhatian-partai>

KPK DPR Susun Peta Rawan Korupsi di Parlemen, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt522f452d785c9/kpk-dpr-susun-peta-rawan-korupsi-di-parlemen>

Lagi Hasil Survei Kinerja DPR Buruk, <http://www.wtempo.co/read/news/2013/10/20/078523131/Lagi-Hasil-Survei-Kinerja-DPR-Buruk>

Lembaga Korup DPR Harus Berbenah Diri, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5239429b27e3f/lembaga-korup--dpr-harus-berbenah-diri>

Paripurna Sepi Marzuki Turun Ke Dapil Itu alasan Klasik, <http://jaringnews.com/politik-peristiwa/wakil-rakyat/47492/rapat-paripurna-sepi-marzuki-turun-ke-dapil-itu-alasan-klasik>

Pengamat Berharap DPR Bersih Korupsi 5 Tahun lagi, <http://www.wtempo.co/read/news/2013/09/17/078513962/Pengamat-Berharap-DPR-Bersih-Korupsi-5-Tahun-Lagi>

Peta Rawan Korupsi DPR, <http://www.metrotvnews.com/video/program/detail/2013/09/11/19159/121/Peta-Rawan-Korupsi-DPR/Editorial%20Media%20Indonesia>

Rapor Kinerja DPR Periode 2013 Jeblok, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/13/11/20/mwjy-rapor-kinerja-dpr-periode-2013-jeblok>

Ronald Rofiandri, "Memaksimalkan Fungsi Legislasi DPR", *Parlemen.Net*
<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=ebbb3e5adcaa3ac1a12409c45c050c36&docid=pantauan>.

Sering dikritik DPR minta Biaya Perjalanan Dinas di RAPBN dipangkas, <http://jaringnews.com/politik-peristiwa/wakil-rakyat/49607/sering-dikritik-dpr-minta-biaya-perjalanan-dinas-di-rapbn-dipangkas>.

Sikap Anggota DPR Makin Memprihatinkan, <http://www.baratamedia.com/read/2013/07/12/32874/sikap-anggota-dpr-makin-memprihatinkan>

Siswono Tugas Anggota DPR Sudah Overload, <http://www.dpr.go.id/id/berita/bk/2013/sep/17/6705/siswono--tugas-anggota-dpr-sudah-overload>.

Survei Insis Publik Makin Tak Puas kinerja DPR, <http://nasional.kompas.com/read/2013/09/29/1224051/Survei.Insis.Publik.Makin.Tak.Puas.pada.Kinerja.DPR>.

PERAN DAN KEPENTINGAN ANGGOTA LEGISLATIF DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

*Dewi Sendhikasari D**

I. LATAR BELAKANG

Sistem pemerintahan suatu negara yang demokratis tidak terlepas dari kekuasaan politik. Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi dalam pemerintahan semenjak reformasi bergulir berusaha merealisasikan demokrasi yang baik yang bisa digunakan sebagai landasan terlaksananya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Suatu sistem politik dan tata pemerintahan yang baik itu terletak pada wujud kontrol terhadap kegiatan pemerintahan yang seharusnya dilakukan oleh rakyat. Secara substantif, demokrasi berarti adanya ruang politik yang menjamin kebebasan dan keberdayaan setiap individu dalam suatu masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan politiknya yang ditandai hubungan-hubungan politik yang bersifat interaktif-dialogis. Ruang politik dan keberdayaan setiap individu politik ini akan membantu mendinamisir sistem politik ke arah yang lebih hidup, sehingga aksesibilitas masyarakat (individu dan kelompok) dalam mengaspirasikan setiap *input* yang akan diakomodir menjadi *output* (kebijakan) dapat terjamin.

Demokrasi substantif juga mensyaratkan setiap individu warga negara melakukan koreksi terhadap berbagai kebijakan yang dilahirkan penguasa. Sehingga koreksi dan atau kontrol warga negara terhadap kinerja penguasa mesti dimaknai sebagai salah satu proses demokratisasi, dalam rangka mendewasakan dan menginstitusionalisasikan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Melalui demokrasi substantif inilah setiap warga negara dapat melaksanakan hak-hak politiknya secara berdaulat. Hal ini penting, karena merupakan konsekuensi rakyat mendelegasikan kekuasaannya kepada anggota parlemen yang dipilihnya. Akan tetapi, problemnya adalah pemilihan langsung anggota parlemen oleh rakyat tak serta merta membuat kontrol parlemen terhadap eksekutif menguat. Dalam konteks demikian, kontrol rakyat terhadap kinerja parlemen dan eksekutif dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan, benar-benar merupakan keniscayaan

* Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Dalam Negeri P3DI Setjen DPR RI.

sebagai bagian yang membentuk dan memengaruhi konfigurasi politik secara umum.¹

Penampilan peran rakyat ini juga tidak bisa dipisahkan dari kehadiran partai politik (parpol). Adapun parpol melalui pemilihan umum memberikan legitimasi kebijakan melalui fungsi lembaga perwakilan yang bisa dipergunakan untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan dibawah kepemimpinan presiden. Dengan demikian susunan lembaga pemerintahan (*executive branch*) tidak bisa dibiarkan tanpa pengawasan dari rakyat yang berada di lembaga perwakilan (*legislative branch*). Di dalam negara yang pemerintahannya dijalankan secara demokratis meletakkan para pejabatnya bisa dikontrol oleh rakyat melalui pemilihan. Pemilihan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pejabat-pejabat yang mewakilinya merupakan inti dari pelaksanaan demokrasi dalam suatu negara yang mana juga mengingatkan para pejabat untuk senantiasa melakukan akuntabilitas kepada rakyat.

Namun demikian salah satu kekhawatiran fundamental terhadap pemerintahan sekarang ini adalah upaya untuk mendorong timbulnya kebiasaan menggunakan kekuasaan (*power*) dan otoritas yang dipegang oleh penguasa pemerintahan untuk kepentingan tercapainya tujuan masyarakat. Kebiasaan ini harus selalu diingatkan kepada penguasa pemerintahan akan wujud akuntabilitas ini. Hal ini dikarenakan begitu rawannya kekuasaan digunakan untuk kepentingan pribadi maupun golongan sehingga menimbulkan berbagai patologi seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam pemerintahan. Terselenggaranya kebiasaan perilaku pemerintah untuk melakukan akuntabilitas kepada masyarakatnya ini merupakan dasar pula dari terselenggaranya pemerintahan dan tata pemerintahan yang demokratis dan baik. Salah satu wujud dari akuntabilitas itu adalah agar semua produk hukum dan kebijakan yang menyangkut kehidupan rakyat banyak harus diupayakan didasarkan atas undang-undang sehingga rakyat mempunyai akses untuk mengatur dan mengendalikannya. Di samping itu, lembaga pemerintah berkepentingan untuk menciptakan tata pemerintahan yang demokratis mulai dari upaya merancang dan menata perumusan kebijakan, proses pelaksanaan dan evaluasi kebijakan tersebut.²

Adapun aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan antara lain di dalam pemerintahan yaitu eksekutif, birokrat, dan politisi. Walaupun banyak pihak yang bekerja untuk aktor di pemerintahan yaitu staf ahli, akademisi, kelompok profesional, staf khusus DPR, lembaga penelitian,

¹ Hendri Nasaruddin. <http://kendariexpress.com/content/view/4923/32/>. Demokrasi dan konfigurasi politik lokal oleh Yusuf Solihan. Diakses tgl 29-06-2010

² Miftah Thoha. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2004. hlm. 58-60

konsultan, dan sebagainya. Sedangkan di luar pemerintahan yaitu kepentingan pribadi, pengusaha, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan. Masing-masing kelompok ini kemungkinan juga memiliki staf ahli, akademisi, konsultan, atau staf khusus. Kemudian para perumus kebijakan dituntut untuk memiliki kemampuan antara lain melihat kaitan kebijakan dengan isu eksternal, melihat kaitan dengan isu internal, mengetahui apa yang harus dilakukan seperti analisis data, pengalaman, intuisi, dan mengetahui dampak positif maupun negatif juga projektif maupun reaktif.³

Para aktor tersebut sangat dipengaruhi oleh berbagai orientasi dan kepentingan tertentu dalam proses kebijakan itu sendiri. Produk kebijakan tersebut antara lain berupa peraturan perundang-undangan. Hal itu yang menyebabkan kebijakan cenderung dipengaruhi oleh hal politis. Begitu juga birokrasi pemerintahan yang mendukung peran dan fungsi legislatif dalam proses kebijakan tersebut sehingga sulit untuk mewujudkan netralitas dalam kebijakan itu sendiri.

Terlebih lagi saat ini banyak kasus politik yang belum terselesaikan, yang mana melibatkan banyak aktor kebijakan publik di negeri seperti kasus Century, suap, KKN, dan sebagainya. Dalam hal ini perlu kiranya dipahami bahwa kasus-kasus tersebut dapat terjadi dalam rangka untuk meloloskan kebijakan tertentu atau bahkan dapat mempengaruhi kebijakan lainnya. Terdapat berbagai orientasi dan kepentingan dari para aktor kebijakan terhadap pengambilan keputusan terutama hal-hal yang berkepentingan dengan parpolnya. Hal itu menimbulkan dinamika dan konstelasi politik dikarenakan juga perubahan aktor politik setiap 5 tahun sekali dengan adanya pemilu. Perubahan iklim politik dapat mempengaruhi pola pikir dan perilaku anggota legislatif dalam proses pembuatan kebijakan publik. Birokrasi pemerintahan pun terpengaruh dengan pergantian aktor politik atau legislator tersebut yang menyebabkan perbedaan kinerja para pembuat kebijakan. Oleh karena itu perlu diketahui bagaimana peran dan kepentingan anggota legislatif dalam proses kebijakan publik.

II. PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone. Ia mengatakan bahwa "secara luas" kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai "hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya". Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan lain yang diberikan oleh Thomas R. Dye

³ Wahyudi Kumorotomo. Perumusan Kebijakan Publik Nasional. www.kumoro.staff.ugm.ac.id. Diakses tgl 16-12-2011

yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih untuk dilakukan oleh pemerintah dan tidak dilakukan”. Walaupun batasan yang diberikan oleh Thomas R. Dye ini agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.⁴

Kebijakan publik tidak lain merupakan aktivitas pemerintah yang pada akhirnya berujung pada bagaimana publik menjalankan kehidupannya sehari-hari. Secara spesifik, demokratisasi di aras kebijakan publik merupakan tuntutan yang sudah tak bisa ditolak, mengingat serangkaian proses demokrasi secara umum. Patton dan Sawicki menyatakan sebagai berikut: “Apabila model rasional diikuti, banyak kebijakan rasional harus dikompromikan sebab kebijakan tersebut secara politik tidak fisibel. Kebijakan yang rasional, logis, dan teknis layak mungkin tidak dapat diimplementasikan sebab sistem politik tidak menerimanya. Figur tersebut tidak selalu berbicara untuk dirinya sendiri dan ide-ide yang baik tidak selalu berhasil. Para analis dan pembuat kebijakan selalu dihadapkan pada konflik alternatif antara pertimbangan teknis dan politis yang layak.”⁵

Dari berbagai pemahaman teoritis dapat dirumuskan definisi kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan. Kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis ataupun fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Meskipun terdapat ruang bagi *win-win solution* di mana sebuah tuntutan dapat diakomodasi, namun pada akhirnya ruang bagi *win-win solution* sangat terbatas, sehingga kebijakan publik lebih banyak pada ranah *zero-sum-game* yaitu menerima yang ini, dan menolak yang lain.⁶

Adapun tahapan dalam proses kebijakan publik adalah sebagai berikut:⁷

1. Tahap penyusunan Agenda *Setting*,
2. Tahap penyusunan Agenda Pemerintah,

⁴ Budi Winarno, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. 2007. hlm. 17

⁵ H.A.R. Tilaar dan Riant Nugroho, *Kebijakan Pendidikan*, 2008, hlm. 134-135, 184-185

⁶ Patton dan Sawicki (1986:25) dalam Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2006. hlm.6

⁷ Drs. Ulul Albab, MS. Materi Kuliah Kebijakan Publik. Bagian 9: Tahap Penyusunan Kebijakan Publik. hlm 1-2

3. Tahap formulasi dan legalisasi tujuan serta program kebijakan,
4. Tahap penyusunan *statement* kebijakan,
5. Tahap implementasi kebijakan,
6. Tahap pelaksanaan tindakan konkrit kebijakan,
7. Tahap evaluasi atas pelaksanaan kegiatan kebijakan,
8. Tahap evaluasi dampak dan hasil kebijakan,
9. Tahap penyusunan keputusan tentang program kebijakan untuk tahun yang akan datang (tahun selanjutnya).

Dalam proses kebijakan, sekurang-kurangnya kita dapat mengenali empat tipe pemeran atau aktor yang secara khas terlibat dalam berbagai isu yang kompleks yaitu: rasionalis, teknisi, inkrementalis, dan reformis. Sungguhpun demikian, patut hendaknya diingat bahwa pada kesempatan tertentu dan untuk suatu jenis isu tertentu kemungkinan hanya satu atau dua golongan aktor tertentu yang berpengaruh dan aktif terlibat. Peran yang dimainkan oleh keempat golongan aktor tersebut dalam proses kebijakan, nilai-nilai dan tujuan yang mereka kejar serta gaya kerja mereka berbeda satu sama lain.

Dalam proses kebijakan, aktor-aktor yang terlibat dan karakteristiknya dapat dijabarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel II.C

Aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijaksanaan dan perilakunya

Karakteristik (ciri-ciri)					
Golongan Aktor (<i>perspektif</i>)	Peranan (<i>roles</i>)	Nilai (<i>values</i>)	Tujuan (<i>goals</i>)	Gaya kerja (<i>style</i>)	Kritik (<i>criticism</i>)
Rasionalis	Analisis kebijakan/ Perencana	Metode	Dapat ditetapkan sebelumnya (<i>discoverable</i>)	Menyeluruh/ komprehensif	Gagal/ tidak memahami keterbatasan manusia
Teknisi	Tenaga Ahli/ spesialis	Latihan/ pendidikan/ keahlian	Ditetapkan pihak lain	Eksplisit	Keterbatasan (<i>narrowness</i>)
Inkrementalis	Politisi	Status quo	Ditentukan oleh tuntutan baru	Tawar-menawar (<i>bargaining</i>)	Konservatif
Reformis	Pelobby	Perubahan sosial	Ditentukan karena masalah mendesak	Aktivis	Tidak realistis/ tidak kenal kompromi

Sumber: Charles O. Jones (1996) seperti dikutip juga dalam Solichin A. Wahab (2004)

III. NILAI-NILAI DAN KEPENTINGAN AKTOR KEBIJAKAN PUBLIK

Menurut konsepsi James Anderson, nilai-nilai yang kemungkinan dapat menjadi pedoman dan membantu mengarahkan perilaku para pembuat keputusan itu dapat dikelompokkan ke dalam lima kategori, yakni⁸:

a. Nilai-nilai politik

Pembuat keputusan (*decision maker*) mungkin melihat alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (*clientele group*). Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan. Para ilmuwan politik sering menggunakan perspektif ini dalam mempelajari dan menilai pembentukan kebijakan. Perspektif lain mungkin berangkat dari keputusan-keputusan khusus yang dibuat dalam rangka memenuhi kepentingan-kepentingan seperti misalnya, kelompok buruh yang terorganisir, petani-petani di pedesaan, atau mungkin juga kelompok-kelompok lain dalam masyarakat.

b. Nilai-nilai organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi, seperti badan-badan administratif menggunakan banyak imbalan (*reward*) dan sanksi (*Punishment*) dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan. Seberapa jauh hal ini terjadi, keputusan-keputusan individu mungkin diarahkan oleh pertimbangan-pertimbangan semacam keinginan-keinginan untuk melihat organisasi bisa hidup terus, untuk memperbesar atau memperluas program-program dan kegiatan-kegiatannya atau mempertahankan kekuasaannya dan hak-hak istimewanya.

c. Nilai-nilai pribadi

Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan sejarah seseorang mungkin pula merupakan kriteria keputusan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat suatu keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh konkret bagaimana nilai-nilai pribadi berpengaruh dalam pembuatan keputusan. Di lain pihak, presiden yang mengatakan bahwa dia tidak akan menjadi presiden pertama yang menyatakan kalah perang dan yang bertindak demikian ini, mungkin juga dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan pribadi seperti keinginan untuk dicatat dalam sejarah.

⁸ Budi Winarno. *Op.Cit.* hlm. 133-135

d. Nilai-nilai kebijakan

Para pembuat keputusan politik tidak hanya dipengaruhi oleh perhitungan-perhitungan keuntungan, organisasi-organisasi atau pribadi, namun para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan-kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas. Seorang anggota lembaga legislatif memberikan suara mendukung undang-undang hak-hak sipil karena ia berpendapat bahwa tindakannya secara moral benar dan bahwa kesetaraan (*equality*) merupakan tujuan yang diinginkan dari kebijakan publik, sekalipun ia menyadari bahwa dukungannya itu mungkin mempunyai resiko politik.

e. Nilai-nilai ideologi

Ideologi merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan. Ideologi masih merupakan sarana untuk merasionalkan dan melegitimasi tindakan-tindakan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah di masa lalu seperti misalnya ideologi Marxis-Leninis di bekas negara Uni Soviet yang dipakai paling tidak sebagai landasan bagi perubahan sosial dan ekonomi.

Para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan tersebut tidak hanya bisa dilihat perilakunya dari nilai-nilai tersebut, namun tidak terlepas juga dari adanya kepentingan-kepentingan yang dapat mempengaruhi masing-masing aktor. Menurut Warwick (1981), tidak hanya *public interest* yang menjadi tujuan dari para pembuat kebijakan. Dalam kenyataannya ada juga kepentingan-kepentingan lain yang dikejar oleh para pembuat kebijakan publik. Kepentingan lain tersebut dibedakan atas "*constituency interests*", "*bureaucratic interest*", dan "*personal interest*".⁹

Constituency interests adalah kepentingan yang dicari oleh kelompok-kelompok kepentingan tertentu dalam masyarakat, seperti partai-partai politik, kelompok-kelompok klien tertentu, dan sebagainya. *Bureaucratic interest* adalah kepentingan yang dikejar para birokrat melalui proses ekspansi dan proteksi. Kepentingan yang dikejar melalui ekspansi misalnya memperbesar jumlah staf, meningkatkan anggaran, memperluas daerah kewenangan dan sumber-sumber kekuasaan lainnya. Sementara itu, proteksi dilakukan dengan usaha mempertahankan dirinya terhadap lawan-lawannya (*contenders*) yang mengancam kedudukannya. Selanjutnya, *personal interest* adalah kepentingan

⁹ Yeremias T. Keban, *Pengantar Administrasi Publik: Modul untuk matrikulasi administrasi publik*. 1994. hlm. 49-50 dalam Dewi. S. Dharmaningtyas. *Formulasi Kebijakan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Sukoharjo*. Tesis. Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana MAP UGM Yogyakarta. 2009

individu yang dikejar melalui pelayanan publik, misalnya usaha mempercepat promosi ke jabatan yang lebih tinggi, meningkatkan pengaruh-pengaruh politik lewat koneksi dari dalam dan dari luar, dan juga usaha memperkaya dirinya. Keempat kepentingan ini seringkali berkompetisi dalam praktek sehingga kepentingan yang satu bisa mengorbankan kepentingan yang lain.

IV. PERAN ANGGOTA LEGISLATIF DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat terdiri dari para politisi yang juga sebagai salah satu aktor kebijakan telah menyusun renstra dalam rangka mewujudkan *good governance*. Dalam ketetapan MPR RI No. VII Tahun 2001 dinyatakan Visi Indonesia 2020 adalah terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, demokratis, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara. Guna mengukur tingkat keberhasilan perwujudan Visi Indonesia 2020 dipergunakan beberapa indikator utama. Terkait dengan fungsi DPR RI, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan yang ketiganya diselenggarakan dalam kerangka representasi rakyat, maka sangat relevan dengan renstra DPR RI yaitu indikator Demokratis, Adil, Baik dan Bersih dalam Penyelenggaraan.

Indikator utama demokratis antara lain diwujudkan melalui: Terwujudnya keseimbangan kekuasaan antara lembaga penyelenggara negara dan hubungan kekuasaan antara pemerintahan nasional dan daerah; Tercapainya penguatan partisipasi politik sebagai perwujudan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, bebas, dan rahasia, efektifitas peran dan fungsi partai politik dan kontrol sosial masyarakat yang semakin meluas; Terwujudnya mekanisme kontrol dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Indikator Utama Adil antara lain diwujudkan melalui: Tegaknya hukum yang berkeadilan tanpa diskriminasi; Terwujudnya institusi dan aparat hukum yang bersih dan profesional; Terwujudnya keadilan gender; Terwujudnya keadilan dalam distribusi pendapatan, sumberdaya ekonomi dan penguasaan aset ekonomi, serta hilangnya praktek monopoli. Sedangkan Indikator Utama Baik dan Bersih dalam Penyelenggaraan Negara antara lain diwujudkan melalui: Terwujudnya penyelenggaraan negara yang profesional, transparan, akuntabel, memiliki kredibilitas dan bebas KKN; Terbentuknya penyelenggaraan negara yang peka dan tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat di seluruh wilayah negara termasuk daerah terpencil dan perbatasan; Berkembangnya transparansi dalam budaya dan perilaku serta aktifitas politik dan pemerintahan.¹⁰

¹⁰ Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat RI Tahun 2010-2014

DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat mempunyai beberapa fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran merupakan bagian dari fungsi pengawasan, yaitu pengawasan DPR terhadap anggaran Negara. Dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD diatur bahwa fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Ini menunjukkan bahwa hubungan dengan konstituen merupakan hal yang penting, terutama dalam Negara yang tidak menggunakan demokrasi langsung. Dengan menguatnya peranan DPR setelah amandemen UUD 1945, maka anggota DPR dan DPR sebagai lembaga yang mewakili rakyat dituntut untuk semakin berperan. Peranan ini terutama dalam memperjuangkan aspirasi konstituennya dalam berbagai kebijakan nasional dan penyelenggaraan pemerintahan. Terlebih lagi dalam setiap pemilihan umum terjadi perubahan konstelasi politik, dikarenakan banyaknya anggota baru yang akan menjadi anggota DPR.

Dalam proses kebijakan publik, anggota legislatif sangat berperan terutama dalam tahapan formulasi kebijakan sebagai aktor politik yang menjalankan fungsi legislasi. Dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut, anggota legislatif dituntut untuk mampu berperan aktif dalam menyalurkan ide dan gagasan guna memberikan solusi terhadap permasalahan yang terjadi di masyarakat. Permasalahan tersebut yang harus dipecahkan solusinya dan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tersebut merupakan produk dari suatu kebijakan publik yang dihasilkan oleh para pemangku kepentingan dalam hal ini anggota legislatif.

Di samping kepentingan-kepentingan aktor pembuat kebijakan lainnya yaitu eksekutif, maka anggota legislatif mempunyai kewenangan lebih dalam proses pembuatan kebijakan karena terkait dengan peran sebagai penyalur aspirasi rakyat dan fungsi yang diembannya. Dalam pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut, terdapat proses kebijakan di dalamnya untuk menghasilkan suatu produk kebijakan yang bermanfaat bagi publik sesuai dengan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, dalam proses pembuatan kebijakan, anggota legislatif dituntut untuk mengedepankan kepentingan publik. Namun demikian, tidak semua kebijakan yang dihasilkan dapat diimplementasikan dengan baik di lapangan. Hal ini tentu saja dipengaruhi oleh banyak faktor baik itu dari segi tahapan penyusunan kebijakan maupun dalam pelaksanaannya.

Dalam melaksanakan peran dan fungsinya, anggota legislatif tidak bebas dari segala pengaruh baik itu dari faktor internal maupun eksternal. Lingkungan sosial dan kebudayaan seperti keluarga, norma, adat istiadat, agama dan lain-lain seiring dengan berjalannya waktu dapat merubah perilaku dan kinerja anggota legislatif. Faktor-faktor tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Faktor Internal

- a. Peraturan tata tertib dari lembaga legislatif yang penuh dengan pertarungan kepentingan yang menghambat kinerja masing-masing fraksi yang ada;
- b. Kualitas anggota legislatif yang dapat diukur dari tingkat pendidikan dan kapasitas lainnya yang secara langsung berpengaruh pada kinerja mereka;
- c. Sarana dan anggaran yang diperlukan bagi kelancaran kerja badan legislatif.

2. Faktor eksternal

- a. Sistem pemilihan umum yang dilakukan;
- b. Latar belakang sejarah dan iklim politik yang berlaku;
- c. Ada tidaknya hak pemanggilan kembali anggota oleh partai politik yang ada (*recall*).¹¹

Jika dilihat dari orientasi dan pemahaman politik anggota legislatif, pemahaman politik para politisi dapat dilihat dari bagaimana mendapatkan kekuasaan dan mempertahankannya selama mungkin. Pemahaman tersebut kemudian menimbulkan perilaku politisi yang saling menjatuhkan, bukan pemahaman yang melihat politik sebagai sebuah proses menuju tujuan yang telah ditetapkan bersama yaitu kebijakan publik. Di samping itu setiap pelaku politik pasti mempunyai orientasi politik yang berbeda-beda. Orientasi politik adalah tindakan setiap warga Negara dalam suatu sistem politik untuk memperjuangkan nilai dan kepentingannya, dan tindakan ini akan direalisasikan dalam suatu sistem dan alur politik yang ada.

Politik selalu berkaitan dengan kehidupan bernegara dan pemerintahan. Begitu pula orientasi dan kepentingan politik sangat dominan dalam mempengaruhi sikap perilaku bahkan pemikiran para aktor kebijakan publik (eksekutif dan legislatif). Para aktor tersebut senantiasa berpikir, berkata, dan bekerja di dalam politik. Cara berpikir, berkata, dan bertindak seseorang bisa membentuk *cognitive maps* mereka. *Cognitive maps* seseorang dalam politik membentuk sikap dan perilakunya untuk membuat keputusan-keputusan politik yang baik baginya. *Cognitive maps* inilah yang kemudian membentuk pola pikir dan perilaku para wakil rakyat dalam menjalankan fungsi-fungsinya dalam pemerintahan yang mana mempengaruhinya dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Anggota legislatif selalu memiliki dua peran (*dual role*), yaitu sebagai pejabat politis yang mempunyai fungsi memformulasikan kebijakan sesuai

¹¹ Thaib (2000:66-74) dalam Hessel Nogi S. Tangkilisan. Manajemen Publik. Jakarta: PT. Grasindo. 2005. hlm 54

dengan tugas, fungsi, wewenang, dan hak-hak yang diembannya (*macro formulation*), dan sebagai representasi atau wakil rakyat yang mengemban aspirasi masyarakat (*community oriented*). Dalam menjalankan kedua perannya tersebut, anggota DPR harus memiliki kemampuan, kapasitas, dan profesionalisme. Begitu juga dalam menjalankan ketiga fungsinya, anggota DPR memahami masing-masing fungsi tidak hanya sebagai pengetahuan, tetapi juga kapasitas dalam keterampilan. Sebagai pejabat politis, para anggota DPR memang sangat berbeda dengan pejabat karier. Akan tetapi para anggota DPR perlu memiliki pengetahuan dan menguasai keterampilan dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Hal ini dikarenakan para anggota DPR bergerak dalam nuansa atau derajat kebijakan. Para anggota DPR harus mempunyai kiat-kiat untuk dapat mengetahui, menganalisa, mengkritisi apa yang direncanakan dan dilakukan para pejabat karier.¹²

V. KEPENTINGAN ANGGOTA LEGISLATIF DALAM PROSES KEBIJAKAN PUBLIK

Tantangan terbesar bagi DPR antara lain yaitu bagaimana membangun peradaban, etika, dan budaya yang baik dalam lembaga legislatif. Selain itu juga bagaimana DPR mampu berbicara dan mendialogkan berbagai masalah publik untuk kemudian dirumuskan menjadi kebijakan dalam bentuk undang-undang dan berbagai kebijakan negara lainnya serta bagaimana DPR mampu mengawasi kebijakan pemerintah, mengawasi pelaksanaan APBN dan mengawasi pelaksanaan UU dalam format *checks and balances*. Untuk itu, dalam menghadapi berbagai tantangan tersebut, DPR harus melakukan penguatan kesepahaman bersama, menghargai perbedaan dengan menyediakan alternatif pemecahan, mentradisikan dialog internal maupun eksternal dalam forum-forum konsultasi. Terlebih lagi dalam proses kebijakan publik.¹³

DPR sebagai lembaga legislatif bersama-sama dengan eksekutif (presiden dan kabinetnya), memegang peran yang cukup krusial dalam merumuskan kebijaksanaan. Dalam proses kebijakan publik, anggota DPR sebagai aktor politik termasuk dalam golongan inkrementalis karena berperan sebagai politisi yang melakukan tawar-menawar dalam pengambilan kebijakan. Keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat, penyelidikan-penyelidikan dan kontak-kontak yang mereka lakukan dengan pejabat-pejabat administrasi, kelompok-

¹² Prof. Dr. Warsito Utomo. *Aministrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. 2009. hlm. 157

¹³ Agung Laksono: DPR Telah Kawal Reformasi Politik. <http://www.antaranews.com/print/150919/>. Diakses tgl 04-12-2013

kelompok kepentingan dan lain sebagainya. Dengan demikian bersama-sama dengan lembaga eksekutif, lembaga legislatif memegang peran yang krusial dalam pembuatan keputusan kebijakan. Suatu undang-undang baru akan sah bila telah disahkan oleh lembaga legislatif.

Oleh karena itu dalam proses kebijakan publik diperlukan kerjasama yang baik antar aktor-aktor kebijakan baik eksekutif, birokrat, maupun politisi tanpa adanya intervensi masing-masing pihak. Dalam hal ini terjadi juga manipulasi kepentingan karena para pembuat kebijakan termasuk para birokrat yang diberi kepercayaan dan kewenangan untuk menangani pelayanan publik, kurang menyadari isu tentang moral atau etika dalam pelayanan publik. Perilaku para aktor pembuat kebijakan tersebut dapat dipengaruhi oleh nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang muncul selama proses kebijakan itu berlangsung. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa orientasi dan kepentingan politik yang mendominasi pola pikir dan perilaku para aktor pembuat kebijakan terutama anggota legislatif karena mereka berasal dari parpol yang mengusungnya. Selain itu juga karena mereka berkecimpung di ranah politik yang lebih rentan terpengaruh unsur-unsur politik dan kepentingan politik partainya masing-masing.

Anggota DPR sebagai legislator dan *representative* dari rakyat tentu saja mempunyai berbagai orientasi yang mempengaruhi pola pikir dan perilakunya dalam menentukan arah kebijakan. Baik orientasi, nilai-nilai dan kepentingan yang mempengaruhinya pasti didominasi oleh politik. Namun demikian, melihat perkembangan dan perubahan konstelasi politik terutama menjelang pemilu, sebaiknya para anggota DPR tidak hanya fokus dalam mengurus persiapan pemilu, kampanye dan sebagainya. Sebaiknya para anggota DPR juga fokus untuk menyelesaikan berbagai agenda kebijakan terutama produk kebijakan seperti RUU yang masuk dalam prolegnas.

Disamping itu, beberapa pihak yang terlibat dalam pembentukan orientasi politik anggota dewan di Indonesia, yaitu pemilih, organisasi politik, eksekutif, dan diri pribadi anggota dewan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa peran anggota dewan pada hakikatnya didasarkan pada ide dan kepentingan kelima pihak tersebut. Hal ini dapat dilihat dari kenyataan bahwa peran anggota dewan ditandai dengan pola-pola tertentu sesuai dengan hubungan antar mereka dengan pihak-pihak yang membawa pengaruh tersebut.¹⁴

Selain itu, karena banyaknya kuantitas anggota DPR, banyak juga nilai dan kepentingan yang dibawanya. Sebagai aktor politik, nilai dan kepentingan yang mendominasi adalah nilai dan kepentingan politik disamping nilai-nilai dan kepentingan lain yang mempengaruhi proses kebijakan publik. Nilai-nilai

¹⁴ Sanit (1985:228) dalam Hessel Nogi S. Tangkilisan. *Manajemen Publik*. Jakarta: PT. Grasindo. 2005. hlm 49

lain yang juga mempengaruhi anggota DPR dalam pengambilan kebijakan antara lain nilai-nilai organisasi, pribadi, kebijakan, dan ideologi. Sedangkan kepentingan lainnya selain kepentingan politik antara lain kepentingan publik, kepentingan konstituen, kepentingan birokrasi, dan kepentingan pribadi.

Terdapat empat pola hubungan antara anggota DPR dengan konstituennya yang juga merupakan orientasi dari anggota DPR sehingga dapat mempengaruhi sikap dan perilakunya, yaitu *trustee* (wali), *delegate* (utusan), *politico*, dan *partisan*. Disamping itu, kondisi masyarakat Indonesia di mana pemerintahan atau pihak eksekutif sangat dominan dalam kehidupan politik perlu dipertimbangkan sebagai salah satu faktor yang dapat mempengaruhi

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kebijakan publik pada intinya adalah pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu terhadap suatu permasalahan. Kebijakan merujuk pada keputusan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan yang dianggap baik untuk kepentingan publik. Namun demikian, tidak semua kebijakan yang muncul tersebut tidak tanpa masalah. Terkadang suatu kebijakan yang diambil justru menimbulkan masalah baru jika tidak diproses dengan baik. Proses kebijakan itu sendiri mulai dari formulasi hingga tahap evaluasi. Kesemuanya mempunyai resiko masing-masing. Para aktor kebijakan mempunyai peran yang besar dalam pengambilan keputusan dalam proses kebijakan. Tujuan dari kebijakan itu sendiri adalah demi kesejahteraan rakyat, karena kebijakan langsung berdampak bagi rakyat. Oleh karena itu diharapkan kebijakan harus sesuai dengan amanat dan kepentingan rakyat banyak. Tidak semata-mata kepentingan pribadi atau golongan.

DPR RI sebagai lembaga legislatif mempunyai peranan yang penting terutama dalam memperjuangkan aspirasi konstituennya dalam berbagai kebijakan nasional dan penyelenggaraan pemerintahan. Seiring dengan perkembangan reformasi, banyak sekali kebijakan yang muncul yang mempengaruhi hajat hidup rakyat. Kebijakan diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi kerakyatan. Produk legislatif yang dihasilkan oleh DPR RI, sebagai bentuk dari proses kebijakan, tidak lain berasal dari pemikiran anggota DPR RI itu sendiri. Pengambilan kebijakan banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai dan kepentingan anggota DPR dalam rangka menyalurkan aspirasi konstituen, juga kepentingan parpol yang menaunginya.

Untuk dapat memerankan fungsinya dengan tepat dan mencapai sasaran, diperlukan kapasitas, kemampuan dan profesionalisme para anggota antara lain yaitu pendalaman dan penjabaran fungsi, yang berarti dengan sadar mengetahui apa yang menjadi fungsinya. Hal ini dapat dilakukan dengan *learning* proses seperti pembacaan buku-buku kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Kemudian perlu adanya semangat pembelajaran dengan pihak eksekutif untuk memperoleh kesepakatan-kesepakatan dalam kaitannya dengan peran dan fungsi DPR dan sebagai komponen pelaksanaan tugas eksekutif. Selain itu, perlu adanya staf ahli yang mendampingi anggota DPR yang memiliki kompetensi di bidang *policy*, anggaran, legislasi dan pengawasan untuk memberikan *input* para anggota DPR.

Peran parpol sangat besar dalam membentuk para politisi. Parpol seharusnya lebih serius dan teliti dalam menjaring bakal calon legislatif yang akan turut serta dalam pemilu. Proses pengkaderan dan pemberian pendidikan politik harus diberikan kepada orang-orang yang bergabung dalam parpol tersebut. Terlebih lagi bagi bakal calon anggota legislatif yang diusung oleh

parpol tersebut. Sebaiknya parpol lebih selektif dengan mengutamakan kader-kader yang sudah berpengalaman di dunia perpolitikan dan pemerintahan, dan tidak serta merta mengusung orang baru hanya karena kemampuan finansial dan kepopuleran semata.

Selain itu, pemerintah perlu menetapkan standar bagi para calon legislatif yang akan mengikuti pemilu. Persyaratan yang wajib dipenuhi bagi calon anggota legislatif terutama DPR RI yang mengikuti pemilu, diantaranya jenjang pendidikan, uji kompetensi dan integritas serta minimal telah memiliki pengalaman dalam pemerintahan. Setidaknya, hal itu menjadi bekal bagi calon legislatif dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan. Untuk lebih detailnya pemerintah dapat mengaturnya dengan peraturan perundang-undangan terkait.

Dengan demikian, para anggota legislatif yang menduduki lembaga perwakilan rakyat nantinya akan mampu menjalankan peran, tugas dan fungsinya dengan lebih baik. Walaupun banyaknya orientasi nilai-nilai dan kepentingan yang muncul, diharapkan dengan bekal yang baik dari parpol dan dengan peraturan yang jelas dan tegas dapat mengurangi eksekusi buruk dalam pembentukan kebijakan publik. Publik mengharapkan bahwa dengan terjadinya reformasi, akan diikuti pula dengan perubahan besar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, baik yang menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi maupun budaya.

DAFTAR PUSTAKA

- Agung Laksono: DPR Telah Kawal Reformasi Politik. <http://www.antaranews.com/print/150919/> diakses tgl 04-12-13
- Albab, Ulul. Materi Kuliah Kebijakan Publik, Bagian 9: Tahap Penyusunan Kebijakan Publik
- Dharmaningtias, S. Dewi. 2009. Formulasi Kebijakan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Sukoharjo. Tesis. Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana MAP UGM Yogyakarta
- Kumorotomo, Wahyudi. Perumusan Kebijakan Publik Nasional. www.kumoro.staff.ugm.ac.id diakses tgl 16-12-2011
- Nasaruddin, Hendri. Demokrasi dan konfigurasi politik lokal oleh Yusuf Solihan. <http://kendariexpress.com/content/view/4923/32/> Diunduh 29 Juni 2010
- Rencana Strategis (Renstra) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2010- 2014
- Subarsono, AG. 2006. Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2005. Manajemen Publik. Jakarta: PT. Grasindo
- Thoha, Miftah. 2004. Birokrasi & Politik di Indonesia. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Tilaar, H.A.R. dan Riant Nugroho. 2008. Kebijakan Pendidikan: Pengantar untuk memahami kebijakan pendidikan dan kebijakan pendidikan sebagai kebijakan publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Utomo, Warsito. Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik. 2009. hlm. 157

- Wahab, A. Solichin. 2004. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi aksara
- Wibiono, Bambang. Potret Politisasi Birokrasi dari Orde Lama hingga Reformasi. Jumat, 26 Februari 2010 di <http://duniapolitik-wibiono.blogspot.com/2010/02/potret-politisasi-birokrasi-dari-orde.html>. diunduh 21-6-2010
- Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik: Teori dan Proses. Yogyakarta: Media Pressindo

PENINGKATAN FUNGSI POLITIK DPR RI : PERSPEKTIF REPRESENTASI RAKYAT

*Aryojati Ardipandanto**

I. LATAR BELAKANG

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI memiliki fungsi politik yang tidak ringan. DPR RI merupakan representasi dari kehendak rakyat, yang mana hal tersebut diwujudkan dalam bentuk fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Masing-masing fungsi politik tersebut memiliki tantangan-tantangan yang harus dihadapi dan diatasi Dewan dan unsur pendukungnya.

Pertama adalah dalam hal fungsi legislasi. Kinerja legislasi DPR RI akan sulit diukur apabila hanya menggunakan ukuran jumlah RUU yang ditetapkan di Prolegnas. Hal ini mengingat laporan kinerja DPR RI disampaikan pada setiap Tahun Sidang (16 Agustus–16 Agustus tahun berikutnya) sementara Prolegnas ditetapkan berdasarkan tahun takwim (Januari–Desember). Prolegnas Prioritas Tahun 2013 akan selesai pada bulan Desember, sementara laporan kinerja ini disampaikan pada pertengahan tahun, yaitu bulan Agustus. Perencanaan pembentukan undang-undang juga terkait dengan perencanaan anggaran. Perencanaan anggaran sudah dimulai sejak bulan April dan ditetapkan pada bulan Oktober, sementara penetapan Prolegnas selama ini dilakukan pada akhir tahun, sehingga menimbulkan kesulitan dalam mengalokasikan secara tepat kebutuhan anggaran untuk penyusunan dan pembahasan RUU sesuai dengan Prolegnas. Ke depan diharapkan terdapat kesinkronan antara penetapan Prolegnas, penetapan anggaran, dan Laporan Kinerja DPR RI.¹

Sementara itu, tetap harus diakui bahwa, dari pengalaman selama ini, target Prolegnas DPR RI sulit untuk tercapai. Hal ini tidak lepas dari adanya tantangan dan hambatan. Beberapa kendala yang dihadapi oleh DPR RI dalam membentuk undang-undang antara lain, *pertama*, tingkat penyelesaian penyusunan RUU yang berjalan lambat, baik itu RUU yang berasal dari DPR RI maupun yang berasal Pemerintah. Lambatnya penyelesaian penyusunan RUU akan berimplikasi terhadap waktu penyelesaian pembentukan sebuah

* Penulis adalah Peneliti Bidang Kepakaran Ilmu Politik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI, e-mail: aryojati.ardipandanto@gmail.com

¹ *Executive Summary* Buku Laporan Kinerja DPR RI 2012-2013. Hal.12-13

undang-undang. Lambatnya penyusunan RUU akan berimplikasi pada tertundanya proses pembahasan. Proses penyusunan RUU ini berjalan lambat dikarenakan belum adanya prosedur yang tetap dan baku dalam proses penyusunan RUU.

Ke depan, hal ini harus diantisipasi dengan penyiapan dukungan lembaga dan tenaga yang terkonsentrasi pada proses legislasi di DPR RI. Selain itu, Komisi dan Baleg juga perlu menetapkan jadwal dan agenda yang lebih ketat terkait dengan penyusunan RUU yang telah menjadi daftar prioritas Prolegnas yang menjadi tugas alat kelengkapan masing-masing.²

Kedua, Dalam setiap Masa Persidangan, DPR RI sebenarnya telah menetapkan persentase alokasi waktu tertentu untuk pelaksanaan fungsi legislasi. Untuk Masa Persidangan tertentu, alokasi untuk waktu legislasi diberikan lebih besar dibandingkan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan dan anggaran. Alokasi waktu yang disediakan kadang tidak dapat dimanfaatkan seperti yang diharapkan mengingat perkembangan permasalahan yang harus diselesaikan sangat cepat dan dinamis sehingga perlu mendapatkan respons yang cepat pula oleh Komisi, Baleg maupun Pansus.

Namun demikian, diharapkan ketaatan terhadap pemenuhan alokasi jadwal legislasi dapat ditingkatkan agar tidak menyulitkan tercapainya kuorum dan dapat mempercepat proses pembahasan RUU. Demikian pula, perlu adanya penataan agar tidak terjadi perangkap anggota di banyak kegiatan DPR RI yang dilakukan secara paralel.³

Dalam pelaksanaan fungsi anggaran, walaupun DPR RI secara umum telah menggunakan hak politiknya melalui hak *budget*, tetapi DPR RI menyadari masih terdapat beberapa kendala antara lain aspek ekonomi dari kebijakan fiskal. Idealnya adalah bahwa pembahasan kebijakan fiskal setiap tahun anggaran, DPR RI khususnya Banggar mestinya sudah mempelajari dan memahami "*cost and benefit*" dari setiap kebijakan fiskal yang akan diambil.

Pemerintah, terutama kebijakan yang menyangkut masyarakat banyak.⁴

Sebagai konsekuensi dari hal tersebut di atas adalah bahwa pembahasan RAPBN seyogyanya dilakukan sampai pada hal bersifat sangat teknis sampai pada pembahasan Satuan III atau Satuan IV Namun disadari, terdapat plus-minus ketika DPR RI masuk pada pembahasan APBN yang lebih dalam dan sangat teknis/sangat detail. Sisi plusnya adalah bahwa merupakan hak dan wewenang DPR RI secara politik untuk menyetujui atau tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah setiap tahun, seperti yang diamanatkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Artinya DPR RI mengetahui

² Ibid. Hal.13

³ Ibid.

⁴ Ibid. Hal.20

dan turut membahas rencana program, kegiatan, proyek pembangunannya, serta anggaran biaya yang diperlukan/dibutuhkan secara detail.⁵

Akan tetapi, dari sisi lain adalah hambatan dari aspek waktu yang tidak cukup untuk melakukan pembahasan anggaran negara sampai pada hal-hal yang bersifat teknis dan sangat detail. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa dua bulan sebelum pelaksanaan anggaran negara, maka anggaran negara tersebut sudah harus disetujui DPR RI. Artinya harus ada alokasi waktu yang cukup untuk membahas anggaran negara sampai pada Satuan III atau IV. Solusinya adalah tentu dengan menambah waktu pembahasan RAPBN dengan konsekuensi akan berimplikasi pada perubahan siklus pembahasan anggaran.⁶

Dalam menyikapi hal ini, sebenarnya terdapat ruang yang cukup memantau kebijakan anggaran/kebijakan fiskal yang sudah disepakati untuk dipantau dan diawasi dari sisi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI pada setiap masa persidangan. Di samping itu, DPR RI juga memiliki ruang yang cukup untuk mengkaji dan memonitor perkembangan pelaksanaan APBN yang sedang berjalan melalui pembahasan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN yang sudah diaudit terlebih dahulu oleh BPK RI.⁷

Tantangan yang dihadapi DPR RI dalam mengimplementasikan fungsi pengawasan adalah menghayati bahwa kriteria fungsi pengawasan DPR RI adalah fungsi pengawasan yang dapat mengakomodir aspirasi/tuntutan masyarakat. Dengan demikian, sasaran utama yang dituju adalah bagaimana fungsi pengawasan dapat semaksimal mungkin mengakomodasi aspirasi atau keluhan-keluhan yang muncul di masyarakat, dan yang lebih penting lagi adalah tindak lanjut penyelesaian atas aspirasi atau keluhan-keluhan masyarakat itu dilaksanakan dengan cepat dan memenuhi rasa keadilan.⁸

Namun, tidak boleh dilupakan sasaran umum lainnya - yaitu agar fungsi pengawasan DPR RI menjadi lebih efektif - tindak lanjut juga harus melibatkan kerja sama dan tanggung jawab pihak-pihak yang diawasi baik Pemerintah maupun para pemangku kepentingan lain yang terkait dengan satu substansi permasalahan.⁹

Secara periodik Dewan senantiasa melakukan pengawasan dalam forum Rapat Kerja, RDP, atau forum konsultasi Pimpinan DPR dan AKD pada setiap masa persidangan. Selain itu pengawasan juga dilakukan melalui kegiatan Kunjungan Kerja (Kunker) setiap Komisi pada saat masa reses, baik secara tim

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.* Hal.21

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.* Hal.32

⁹ *Ibid.* Hal.33

maupun perorangan anggota. Pada saat Kunker tersebut, ditemukan berbagai penyimpangan dan/atau pelanggaran terhadap berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain lemahnya implementasi di lapangan tentang aturan yang sesungguhnya memiliki keberpihakan kepada masyarakat. Pengawasan yang dilakukan dengan cara Kunker memiliki tantangan tersendiri karena disini dituntut komitmen DPR RI untuk secepat mungkin menindaklanjuti setiap temuan dari lapangan.¹⁰

Secara umum, ada empat tantangan nyata yang dihadapi oleh DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan. *Pertama* adalah masalah penjadwalan yang jelas. Setiap kegiatan atau program kerja terkait fungsi pengawasan DPR RI harus dijadwalkan dalam kerangka waktu yang jelas dan kontinu. *Kedua*, setiap kegiatan atau program kerja harus diiringi komitmen yang kuat untuk memenuhi jadwal itu, namun dengan tidak mengabaikan kemungkinan-kemungkinan penjadwalan mengalami penyesuaian-penyesuaian dengan kegiatan-kegiatan DPR RI yang lain.¹¹

Tantangan *ketiga* adalah terkait koordinasi dengan lembaga terkait. Artinya, komunikasi dan koordinasi DPR RI dengan lembaga-lembaga terkait sesuai dengan isu yang sedang ditangani menjadi syarat mutlak tercapainya kelancaran proses pengawasan atas suatu isu. Komunikasi dan koordinasi harus juga dilaksanakan secara kontinu.¹²

Tantangan *keempat* yaitu terkait komunikasi yang berkelanjutan dengan masyarakat terkait. Proses penanganan pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada AKD, terutama melalui komisi yang menerimanya, kiranya harus menjadi momentum dalam kerangka memperkuat komunikasi yang dijalin secara kelembagaan antara wakil rakyat dengan masyarakat terkait pelaksanaan fungsi DPR RI.¹³

Tantangan *kelima* yaitu terkait kontinuitas Tim-Tim Pengawas DPR RI. Hal ini harus diterapkan dalam eksistensi Tim-Tim Pengawas itu sendiri, dalam arti kasus-kasus yang sedang diawasi oleh Tim-Tim Pengawas DPR RI harus terselesaikan secara tuntas sesuai dengan tujuan awal Tim tersebut dibentuk.¹⁴

II. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dilihat bahwa peningkatan implementasi fungsi politik DPR RI sangat penting dilakukan. Dengan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.* Hal.34

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

demikian, permasalahan yang dapat dirumuskan dalam kajian ini adalah : Bagaimana meningkatkan implementasi fungsi politik DPR RI, baik dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan?

III. TUJUAN PENULISAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat dirumuskan bahwa tujuan penulisan kajian ini adalah untuk memberikan masukan kepada Dewan dan Sekretariat Jenderal DPR RI terkait meningkatkan implementasi fungsi politik DPR RI yang efektif.

IV. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Politik

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (*politics*) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. Pengambilan keputusan mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistem politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu. Politik. Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum yang menyangkut pengaturan dan pembagian (*distribution*) atau alokasi dari sumber-sumber dan *resources* yang ada. Politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (*public goals*), dan bukan tujuan pribadi seseorang (*private goals*). Pada intinya, konsep-konsep politik adalah mengenai, (1) negara (*state*), (2) kekuasaan (*power*), (3) pengambilan keputusan (*decision making*), (4) kebijaksanaan (*policy, beleid*), dan (5) pembagian (*distribution*) atau alokasi (*allocation*).¹⁵

Politik memiliki dua sisi pengertian, yaitu dalam arti baik dan dalam arti buruk. Peter Merkl (1967) menyatakan bahwa politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan (*Politics, at it's best is a noble quest for a good order and justice*).¹⁶ Disisi lain, Peter Merkl juga menyatakan bahwa politik, dalam bentuk yang paling buruk, adalah perebutan kekuasaan, kedudukan, dan kekayaan untuk kepentingan diri sendiri (*Politics at It's worst is a selfish grab for power, glory, and riches*).¹⁷

¹⁵ Miriam Budiardjo. 1996. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama. Hal.8-9

¹⁶ Peter H. Merkl. 1967. *Continuity and Change*. New York. Harper and Row. Hal.13

¹⁷ *Ibid*. Hal.13

2. Fungsi Politik DPR RI

UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 69 ayat 1 menyatakan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ayat 2 nya menyebutkan bahwa ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk UU (Pasal 70 ayat 1). Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RUU tentang APBN yang diajukan oleh Presiden (Pasal 70 ayat 2), sedangkan fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan UU dan APBN (Pasal 70 ayat 3).

3. Representasi Politik

Hanna F. Pitkin menyatakan bahwa pada dasarnya konsep representasi cenderung membingungkan atau mengandung teka-teki, bukan karena kurangnya definisi, melainkan karena definisi mengenai representasi menyiratkan paradoks yaitu ada segi yang terwakili namun ada pula yang belum tercakup dalam keterwakilan.¹⁸

Kerumitan ini lebih lanjut ditegaskan oleh Olle Törnquist yang mengatakan bahwa representasi adalah konsep yang kompleks dan bahkan mengandung perdebatan. Dengan mengacu pada Pitkin di atas, Törnquist menegaskan ada titik penting yang harus menjadi perhatian dalam representasi yaitu representasi mengandaikan adanya wakil (*a representative*), yang diwakili (*the represented*), hal yang diwakilkan (*something that is being represented*). Selanjutnya, lebih dari itu, pembicaraan soal representasi juga harus memasukkan konteks politik (*a political context*).¹⁹

Pitkin membagi empat dimensi representasi: *Pertama, Representasi Formal*, yang berfokus pada aturan dan prosedur yang mengatur tentang proses pemilihan dan penggantian para anggota parlemen. Dalam praktiknya, pemilihan umum dipandang merupakan upaya yang sangat penting dan mendasari upaya untuk mengoperasionalkan dimensi representasi formal.

Kedua, Representasi Simbolik, merujuk pada sejauh mana para wakil bertindak untuk mewakili yang diwakilinya dengan penekanan pada simbol atau simbolisasi. Yang penting di sini bukan siapa yang mewakili atau apa

¹⁸ Hanna Fenichel Pitkin, "Representation and Democracy: Uneasy Alliance," in *Scandinavian Political Studies*, Vol.27 - No. 3, 2004

¹⁹ Olle Törnquist, "Introduction: The Problem Is Representation! Towards an Analytical Framework an Analytical Framework" in Olle Törnquist, Neil Webster and Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation*, New York: Palgrave Macmillan, 2009

yang mereka kerjakan, namun bagaimana mereka dipandang (*perceive*) oleh yang diwakili.

Ketiga, Representasi Deskriptif, seringkali disebut pula “keterwakilan/ *representativeness*” yang merujuk pada sejauh mana para wakil dapat mewakili (*stand for*), yang diwakilinya. Dalam hal ini, yang mewakili haruslah mencerminkan komposisi yang diwakilinya. Representasi deskriptif dapat dibagi menjadi representasi fungsional yang lebih berfokus pada hubungan “pekerjaan” antara yang diwakili dan yang mewakilinya, misalnya kelompok buruh. Jenis kedua adalah representasi sosial yang berkaitan dengan karakteristik sosial misalnya gender, ras dan etnisitas serta kelas misalnya kelompok perempuan.

Keempat, Representasi Substantif didefinisikan bahwa yang mewakili bertindak untuk kepentingan yang diwakili dalam arti responsif terhadap yang diwakilinya. Begitu Pitkin mendefinisikannya. Walaupun banyak definisi, namun demikian, penafsiran yang paling umum adalah representasi substantif menunjuk pada responsifnya sebuah kebijakan atau sejauh mana para wakil mengesahkan undang-undang atau pun melaksanakan kebijakan yang reponsif atas kebutuhan dan tuntutan warga negara. Pitkin menyatakan bahwa representasi substantif merupakan komponen yang sangat penting dan menjadi jantung dari masalah representasi.

Ketentuan tentang representasi secara eksplisit termuat dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) yang secara tegas menyatakan bahwa seluruh fungsi DPR merupakan wujud dari representasi rakyat. Pasal 69 UU tersebut menyatakan bahwa DPR mempunyai fungsi: a. legislasi; b. anggaran; dan c. pengawasan, dimana ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.⁹ Selanjutnya penjelasan pasal ini menyatakan bahwa pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan antara lain melalui: a). pembukaan ruang partisipasi publik; b). transparansi pelaksanaan fungsi, dan c). pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.²⁰

Dengan demikian, ada tiga titik dalam pengejawantahan representasi dalam fungsi DPR yaitu partisipasi publik, transparansi dalam pelaksanaan fungsi dan pertanggungjawaban pelaksanaan fungsi. Dalam fungsi legislasi, representasi kemudian dijamin melalui partisipasi publik dalam penyusunan legislasi, transparansi dalam penyusunan legislasi dan pertanggungjawaban DPR RI atas proses dan produk legislasi yang dihasilkannya kepada rakyat. Tiga titik ini menurut UU Noll 27 Tahun 2009 yang diharapkan dapat menjamin

²⁰ UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

pemastian responsifnya sebuah undang-undang atas kebutuhan rakyat. Bila titik ini dilalui dengan baik, maka diharapkan sebuah UU dapat menjawab kebutuhan rakyat dan dengan demikian representasi substantif dalam hal ini kebijakan yang diambil menjadi responsif atas kebutuhan rakyat.²¹

Peraturan perundang-undangan sudah mengatur komponen-komponen yang penting untuk menjadi syarat utama sebuah *democratic governance* yaitu transparansi dan akuntabilitas. Inilah yang menjamin bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan responsif dan bertanggungjawab terhadap kebutuhan dan harapan-harapan masyarakat. Komponen transparansi menjadi syarat adanya partisipasi publik, sementara partisipasi publik dan transparansi akan menjadikan parlemen menjadi akuntabel. Tiga komponen itu menjadi pilar tercapainya representasi substantif. Keterkaitan tiga komponen tersebut terlihat rincian penjelasan dan tabel tentang transparansi dan syaratnya serta dalam tabel dimensi dan tipe akuntabilitas dalam di bawah ini.²²

Transparansi menjadi hal sangat substansial dalam kerja parlemen oleh karena transparansi dapat memastikan proses serta prosedur dilaksanakannya kewenangan secara benar. Transparansi juga akan membuka akses bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Transparansi dapat dibagi menjadi dua jenis dan memerlukan syarat-syarat sebagaimana dapat dilihat dalam tabel berikut.²³

Transparansi

Jenis		Syarat-syarat
Transparansi kelembagaan	Mekanisme yang mengatur adanya kewajiban secara lembaga untuk berlaku secara transparan (sidang dapat dihadiri oleh masyarakat, keputusan dapat diperoleh masyarakat, laporan keuangan dan kinerja dapat diketahui oleh masyarakat)	Adanya <i>disclosure</i> informasi dalam hal parlemen ini menyangkut keterbukaan sidang risalah, draf rancangan, proses pembahasan, <i>lobby</i> anggota maupun putusan dan simpulan rapat
Transparansi Individual	Tanggung jawab dan kewajiban setiap anggota untuk memberi informasi, serap aspirasi dan menyampaikan apa yang sudah dilakukannya (misalnya Melalui kunker, media rutin atau pun sikap yang dipublikasikan)	Adanya akses dan terjaminya prosedur bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi di atas jaminan hukum masyarakat untuk mendapatkan informasi

²¹ Laporan Penelitian Kebijakan : Peran Representasi dalam Fungsi Legislasi DPR RI ; Studi Kasus Penyusunan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. DEMOS. 2012. Hal.13

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Keterkaitan komponen partisipasi publik dan transparansi dengan akuntabilitas terlihat dalam dimensi dan tipe akuntabilitas dalam tabel berikut ini:²⁴

Akuntabilitas

Dimensi		Tipe	
Akuntabilitas Politik	Adanya metode dalam pemberian sanksi kepada orang/lembaga yang memegang jabatan publik melalui sistem <i>check and balances</i> antara eksekutif, legislatif dan yudikatif	Akuntabilitas Manajerial	Penggunaan secara efektif dan efisien dana publik, aset dan sumber daya yang digunakan dalam pelaksanaan fungsi
Akuntabilitas Fiskal	Kewajiban setiap orang/ lembaga untuk melaporkan penggunaan sumber daya publik dalam menjalankan tugasnya sebagai pemegang otoritas publik	Akuntabilitas Proses	Metode dan prosedur yang menjamin sifat partisipatif dan terbuka dalam menjalankan fungsi
Akuntabilitas Administratif	Kewajiban setiap orang/ lembaga yang memegang otoritas publik untuk menciptakan pengawasan internal	Akuntabilitas Dampak	Adanya pengukuran atas dampak positif dari program yang diambil bagi masyarakat
Akuntabilitas Legal	Konsistensi antara tindakan dan keputusan yang diambil sesuai dengan kewenangan dan kekuasaannya	Akuntabilitas Program	Program relevan dengan kondisi aktual dan harapan masyarakat
Akuntabilitas Profesional	Dijalankannya prinsip profesionalisme baik secara individu maupun lembaga yang ditopang oleh pengetahuan, kompetensi dan ketrampilan		
Akuntabilitas Moral	Bertanggungjawab secara moral atas tindakan dan keputusan yang diambil, menghindarkan dari KKN dan menguatkan kepentingan bangsa dan negara		

²⁴ Ibid. Hal.14

Proses disusunnya peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara tidak dapat dilepaskan dari pemahaman mereka yang terlibat dalam penyusunan itu mengenai hak dan kewajiban yang menyangkut lembaga negara dan warga negara. Konstitusi Indonesia sendiri mengatur hal ini dengan menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai wujud pelaksanaan hak asasi manusia. Pasal 28 I (5): *"Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan"*.²⁵ Dengan demikian, pada dasarnya peraturan perundang-undangan adalah instrumen pelaksanaan hak asasi manusia yang digariskan oleh Konstitusi.

Namun demikian, proses penyusunan legislasi pada dasarnya adalah sebuah proses politik yang amat dipengaruhi oleh dinamika tegangan kepentingan yang hidup di tengah masyarakat. Oleh karenanya, diskusi soal komponen representasi menjadi penting. Peraturan perundang-undangan tidak serta merta efektif menjadi wujud pelaksanaan hak asasi manusia di semua lapis masyarakat oleh karena kuatnya pertarungan kepentingan para penyusunnya yang kemudian berujung pada kompromi politik. Peraturan undang-undangan yang dihasilkan dalam proses legislasi kemudian tidak menyentuh persoalan rakyat kebanyakan dan lebih melayani kepentingan-kepentingan tertentu.²⁶

Dengan memperhatikan hal ini, dapat dipahami bahwa proses legislasi yang bahkan dijalankan oleh mereka yang terpilih sebagai wakil rakyat dalam pemilu pun belum sepenuhnya menjamin diperhatikannya aspirasi rakyat yang diwakili dalam proses legislasi itu. Inilah titik representasi substantif yang harusnya dicapai. Namun demikian, representasi substantif dalam proses legislasi harus menghadapi masalah bangunan representasi formal yang terjadi setidaknya dalam tiga tingkatan. Pertama, pada tingkat Daerah Pemilihan (Dapil), keterpilihan seorang wakil rakyat sesungguhnya tidak pernah berdasarkan realitas plural dari kebutuhan masyarakat di suatu daerah pemilihan. Kedua, pada tingkat lembaga perwakilan (DPR), seorang wakil rakyat menjalankan tugasnya dalam komisi-komisi yang belum tentu tugas dan fungsi komisi tempat dirinya bekerja sinkron dengan aspirasi dari sebagian besar warga yang memilihnya di dapil. Ketiga, masih pada tingkat lembaga perwakilan (DPR), setiap wakil rakyat memang mempunyai hak untuk berpendapat, tetapi bilamana sebuah keputusan penting menyangkut

²⁵ UUD NRI Tahun 1945

²⁶ Laporan Penelitian Kebijakan: Peran Representasi dalam Fungsi Legislasi DPR RI; Studi Kasus Penyusunan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. *Op.Cit.* Hal.15

peraturan perundang-undangan akan ditetapkan, maka yang dihimpun sebagai pendapat adalah pendapat fraksi. Pada titik ini, unsur lain ekstraparlemen yaitu pimpinan partai dapat saja ikut bermain dalam menentukan pendapat akhir fraksi. Bilamana ditempatkan dalam kerangka hak asasi manusia, proses legislasi yang semacam itu tentu saja memberi ruang untuk terjadinya diskriminasi.

Publikasi *Making the Law Work for Everyone* menyebut bahwa diskriminasi yang terjadi ada kaitannya dengan kenyataan "di banyak negara, hukum, institusi, dan kebijakan menyangkut perihal ekonomi, sosial, dan politik menghalangi sebagian besar masyarakat untuk mempunyai kesempatan yang setara" oleh karena tidak *fair*-nya aturan main. Lalu berada di mana aspirasi mereka yang mewakilkan kehadiran pada wakil rakyat untuk berpendapat di lembaga perwakilan? Menjauhnya representasi dari proses legislasi sesungguhnya mengungkapkan terjadinya proses eksklusif aspirasi. Atau bisa juga terjadi bahwa di dalam proses legislasi itu terjadi penciptaan ilegalitas.²⁷

Dalam tata peraturan perundang-undangan Indonesia pengecekan terjadi tidaknya ilegalitas secara substantif atas sebuah peraturan perundang-undang dicerminkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dimana Konstitusi menempati urutan tertinggi.²⁸ Dapat dikatakan bahwa pada intinya kehendak rakyat tertuang dalam Konstitusi. Seluruh legislasi yang dihasilkan haruslah mencerminkan kehendak yang memiliki muatan inti terwujudnya hak asasi manusia. Prosedur dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan ditetapkan untuk memastikan bahwa semua peraturan perundang-undangan haruslah menjadi instrumen terwujudnya kehendak rakyat itu. Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka atas UU tersebut diajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji konsitutionalitas.²⁹

Oleh karena itu, pada alam nyata, responsifnya sebuah undang-undang akan dites melalui pertanyaan: apakah undang-undang yang dihasilkan tidak digugat di Mahkamah Konstitusi oleh karena dianggap bertentangan dengan kehendak rakyat atau pun tidak secara tuntas menjawab ketentuan yang termuat dalam Konstitusi.³⁰

²⁷ *Ibid.* Hal.15-16

²⁸ Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁹ Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³⁰ Laporan Penelitian Kebijakan : Peran Representasi dalam Fungsi Legislasi DPR RI ; Studi Kasus Penyusunan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. *Op.Cit.* Hal.16

4. Pembentukan UU di DPR RI

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur bahwa pembentukan undang-undang harus mengacu pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan hanya dalam keadaan tertentu sebuah rancangan undang-undang dapat diajukan tanpa mengacu pada Prolegnas. Dalam hal ini rancangan undang-undang dapat merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³¹

Undang-Undang tersebut mengatur bahwa rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Lebih lanjut pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. DPR RI kemudian harus mulai membahas rancangan undang-undang tersebut dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima.³²

Sementara itu, rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan dengan surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden. Dalam hal ini Presiden kemudian menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat juga dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima. Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang tersebut juga menitikkan bahwa ketentuan tentang pengusulan RUU oleh DPR dan DPD lebih lanjut diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.³³

Tata tertib DPR RI mengatur lebih lanjut ketentuan di atas dengan menegaskan bahwa RUU disusun berdasarkan Prolegnas dan dalam keadaan tertentu, hanya DPR dan Presiden yang dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas. Tata tertib DPR RI kemudian mengatur lebih lanjut tentang pembentukan undang-undang ini yaitu terkait usulan DPR dan DPD. Rancangan undang-undang dari DPR tersebut dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau DPD. Tata tertib menegaskan bahwa Rancangan undang-undang yang diajukan disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademis. Selain itu Tata tertib mengatur bahwa dalam hal ada 2 (dua) rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal yang sama dalam satu masa sidang, yang dibicarakan adalah rancangan undang-

³¹ UU Nomor 10 Tahun 2004

³² *Ibid.* Pasal 20

³³ *Ibid.* Pasal 19

undang dari DPR, sedangkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.³⁴

5. Mekanisme Penjaringan Aspirasi

Penjaringan aspirasi masyarakat telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Bab X Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 yang mengatur secara khusus tentang partisipasi masyarakat dengan menyatakan bahwa *"masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah."*

Partisipasi masyarakat juga dibuka dalam proses pembahasan sebuah rancangan undang-undang. Peraturan Tata Tertib DPR RI mengatur sebagai berikut:

Pasal 142

- 1) *Dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis.*
- 2) *Masukan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada Pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas sebelum pembicaraan Tingkat II.*
- 3) *Pimpinan meneruskan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari.*
- 4) *Dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan.*
- 5) *Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang sebagaimana dimaksud pada ayat (4).*
- 6) *Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyiapan Rancangan Undang-Undang.*
- 7) *Masukan yang disampaikan dalam bentuk tertulis ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas Rancangan Undang-Undang dengan tembusan kepada Pimpinan DPR.*

Ketentuan partisipasi masyarakat dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan mengatur lebih rinci, sebagai berikut:

³⁴ Lihat Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2005-2006, Bab XVII, Pembentukan Undang-Undang, Pasal 121-122

Pasal 96

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

V. FAKTA PELAKSANAAN FUNGSI POLITIK DPR RI

Tahun 2013 merupakan fase keempat DPR RI berkewajiban memberikan laporan kinerjanya seperti pada tahun 2010, 2011, dan 2012 lalu untuk periode 2009–2014. Tahun 2013 ini dikatakan sebagai tahun politik karena pada tahun 2014 adalah tahun penyelenggaraan Pemilu Anggota Legislatif, sehingga hampir sebagian besar para Anggota DPR RI sudah mempersiapkan diri untuk mensosialisasikan kepada masyarakat. Dengan senantiasa berkaca dari pengalaman tiga tahun sebelumnya, maka Tahun Sidang 2012–2013 ini DPR RI terlihat lebih dinamis dalam pelaksanaan tiga fungsi utamanya yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai wujud pelaksanaan fungsi perwakilan yang diembannya.³⁵

Terhadap penyampaian Laporan Kinerja DPR RI Tahun Sidang 2012–2013 ini, Dewan menyadari bahwa masih terdapat beberapa sasaran yang belum tercapai, baik yang menyangkut pelaksanaan fungsi-fungsi maupun sasaran lain sebagaimana visi DPR RI, yaitu *“Terwujudnya DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang kredibel dalam mengemban tanggung jawab mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur”*. Visi tersebut dijabarkan dalam misi DPR RI yang secara prinsip mengacu kepada tuntutan kinerja pelaksanaan tugas-tugas pokok lembaga perwakilan serta mengakomodasikan potensi dan kendala secara substantif yang dihadapi lembaga perwakilan.³⁶

³⁵ *Executive Summary* Buku Laporan Kinerja DPR RI 2012-2013. *Loc.Cit.* Hal.2.

³⁶ *Ibid.*

Pelaksanaan visi dan misi DPR RI tersebut diimplementasikan dalam bentuk Rencana Strategis (Renstra) DPR RI 2010–2014. Dalam upaya memberikan panduan pedoman pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI, disusun berbagai naskah guna menguatkan pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sebagai perwujudan pelaksanaan fungsi representasi (perwakilan). Berbagai naskah pedoman tersebut diarahkan untuk mendukung efektivitas pelaksanaan fungsi DPR RI dan meningkatkan dukungan terhadap pelaksanaan penyerapan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, Dewan memberikan penekanan bahwa tahun 2012–2013 dan selanjutnya merupakan tahun untuk menjawab tantangan di tengah menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat kepada DPR RI. Karena pada hakekatnya setiap tahun merupakan tahun politik bagi DPR RI sebagai lembaga negara untuk senantiasa menyerap aspirasi, menghimpun aspirasi, menyalurkan aspirasi, dan menghasilkan kebijakan dalam bentuk undang-undang sebagai wujud dari tugas politiknya sebagai wakil rakyat.³⁷

Proses pembentukan undang-undang merupakan manifestasi dari pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI yang terdiri dari serangkaian kegiatan yang tidak terpisahkan mulai dari tahapan perencanaan (penetapan Prolegnas); penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU); pembahasan RUU; pengesahan atau penetapan RUU menjadi undang-undang; dan pengundangan. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI bukan hanya melakukan pembahasan terhadap RUU bersama dengan Pemerintah, akan tetapi mencakup kegiatan perencanaan dan penyusunan RUU oleh Komisi dan Badan Legislasi (Baleg) yang terangkai dengan tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Tugas DPR RI tidak berhenti sampai RUU selesai dibahas, mengingat kebijakan publik bersifat siklus. DPR RI melakukan pengawasan terhadap implementasi undang-undang dan melakukan evaluasi untuk selanjutnya menentukan apakah diperlukan penyempurnaan atau kebijakan yang baru. Selain itu, pasca pembentukan undang-undang, DPR RI juga menyiapkan keterangan dalam hal terdapat undang-undang yang diuji-konstitusionalitaskan di Mahkamah Konstitusi. Untuk itu, kinerja legislasi DPR RI semestinya tidak hanya dilihat dari jumlah RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang, tetapi dari bagaimana DPR RI melakukan seluruh rangkaian kegiatan di atas yang menuntut kecermatan, ketekunan, dan dedikasi yang tinggi.³⁸

Tahap penyusunan RUU merupakan tahapan perumusan kebijakan, yang di dalam konteks pembentukan undang-undang adalah menyiapkan naskah akademik sampai dengan menyiapkan draf RUU untuk ditetapkan menjadi usul

³⁷ *Ibid.* Hal.3.

³⁸ *Ibid.*

DPR RI. Kegiatan penyusunan RUU sangat kompleks; diawali dengan identifikasi permasalahan berdasarkan hasil pengawasan atau evaluasi; kemudian merumuskan pilihan kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut; sampai dengan memformulasikannya dalam bentuk draf RUU. Tahapan ini juga memerlukan telaah yang mendalam, penyerapan aspirasi publik, dan mendengarkan kepentingan *stakeholders* agar draf RUU sejalan dengan kebutuhan yang diinginkan.³⁹

Pada konteks perkembangan kurun waktu di sekitar pertengahan tahun 2012–2013, yaitu kurang dari memasuki satu tahun menjelang Pemilu 2014, suasana politik nasional sangat berkembang dinamis. Hal ini dianggap sebagai konsekuensi dari terjadinya berbagai pergeseran terkait dengan peta kekuatan politik di tingkat parlemen dan penilaian publik terhadap kinerja DPR RI. Konsekuensi demikian juga mewarnai harapan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI agar terjadi persaingan positif bagi setiap pihak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga nantinya pelaksanaan fungsi pengawasan tetap dapat dipertanggungjawabkan kepada publik dan bersifat akuntabel. Dalam dinamika politik semacam ini, maka fungsi pengawasan DPR RI mencoba untuk menjawab kriteria dan sasaran pelaksanaan fungsi pengawasan itu sesuai dengan perannya sebagai lembaga penampung dan penyalur aspirasi rakyat.⁴⁰

Sebagaimana di tahun sebelumnya, dinamika politik di tingkat Alat Kelengkapan Dewan (AKD) tidak terlepas dari usaha secara kelembagaan dalam kerangka waktu kejelasan kondisi sebenarnya atas berbagai persoalan publik yang diterima dan dibahas oleh DPR RI. Meskipun ada pergeseran atas peta persaingan antarkekuatan politik dalam pembahasan dan pengambilan keputusan tertentu, namun ini semua kiranya merupakan hal yang wajar bagi iklim demokrasi. Dengan demikian, publik tetap mempunyai akses politik seluas mungkin dalam rangka memonitor pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI dan bahkan mendesak agenda politik yang sedang dibahas bersama pemerintah, agar benar-benar mampu memberikan solusi konkrit dan tahapan penyelesaian yang jelas terhadap berbagai masalah yang dihadapi.⁴¹

VI. MENINGKATKAN FUNGSI POLITIK DPR RI DALAM PERSPEKTIF REPRESENTASI RAKYAT

Melihat fakta-fakta sebagaimana telah diuraikan di atas, maka dapat kita pahami bahwa meningkatkan fungsi politik DPR RI agar lebih mencerminkan peran keterwakilan (*representasi*) rakyat harus segera ditingkatkan. Solusi yang dapat diambil adalah bahwa dalam penyusunan legislasi sejak awal

³⁹ *Ibid.* Hal.4.

⁴⁰ *Ibid.* Hal.21.

⁴¹ *Ibid.* Hal.21-22.

menjaring masukan dan pendapat untuk melakukan konstataasi masalah. Dengan demikian, pembentukan RUU pandangan yang bertitik tolak dari data empiris tentang masalah yang kemudian menjadi dasar alasan mengapa sebuah UU harus disusun atau pun harus diperbaiki dengan memastikan pembukaan ruang partisipasi publik dalam mekanisme resmi perancangan undang-undang baik bila menjadi inisiatif eksekutif. Hal ini dilakukan dengan memasukkan partisipasi publik dalam mekanisme resmi perancangan undang-undang menjadi bab tersendiri yang diatur secara rinci.

Terkait dengan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR RI, maka Tatib yang ada sudah mengatur mengenai partisipasi publik dalam penyusunan rancangan undang-undang yang menjadi inisiatif DPR, juga dalam pembahasan. Namun demikian, hal ini harus diperinci dengan memastikan diundangnya semua pemangku kepentingan berdasar atas pemetaan dan analisa pemangku kepentingan yang memadai baik siapa yang terkena dampak positif maupun negatif yaitu mereka yang terancam atas kebijakan yang dibuat.

Selanjutnya yang perlu diperinci adalah masalah transparansi dalam penyusunan kebijakan di DPR RI. Transparansi kelembagaan mensyaratkan adanya jaminan akses pada informasi dan dokumen. Demikian juga, pelibatan masyarakat hanya dimungkinkan bila ada sosialisasi secara lebih intensif dan meluas kepada masyarakat. Hal ini harus dilakukan sejak penyusunan prolegnas, penetapannya hingga awal penyusunan rancangan undang-undang, pembahasannya dan pengesahannya serta pengawasan pelaksanaan undang-undang oleh DPR RI. Jaminan terpenuhinya syarat-syarat transparansi ini harus masuk dalam Tata Tertib DPR RI dengan mengaturnya secara rinci.

Selain itu, masalah pengawasan juga merupakan titik krusial. Walaupun fungsi legislasi pada dasarnya memiliki dua dimensi penyusunannya dan pengawasan pelaksanaan UU yang telah ditetapkan, namun dimensi terakhir sangat lemah. Pengawasan DPR RI atas pelaksanaan undang-undang yang ditetapkannya diatur lebih lanjut dalam Tatib DPR RI. Akan tetapi, penguatan komponen pertanggungjawaban DPR kepada rakyat dalam fungsi legislasi mensyaratkan adanya jaminan mekanisme formal yang lebih kuat yang mengatur secara eksplisit dan rinci. Hal ini meminta adanya prosedur dan mekanisme pengawasan DPR berkaitan dengan pengawasan pelaksanaan undang-undang yang ditetapkannya yang menyangkut dua titik penting, yaitu *pertama*, peningkatan akuntabilitas politik DPR RI dengan meningkatkan pengawasan pembuatan peraturan pelaksanaan.

Pengawasan DPR RI sangat lemah dalam pembuatan peraturan pemerintah yang menjadi "kaki" bagi pelaksanaan UU yang ditetapkan. Pembuatan peraturan pemerintah memang menjadi area eksekutif. Namun demikian, harus ada penguatan pengawasan DPR untuk memastikan secara substansial muatan

Peraturan Pemerintah (PP) sejalan dengan UU yang mengamanahkannya. Selain itu, DPR juga harus memastikan bahwa PP dibuat oleh pemerintah dalam waktu paling lambat satu tahun. Untuk itu diperlukan adanya perbaikan UU yang mengatur fungsi pengawasan DPR RI. Diusulkan untuk mengubah UU MD 3 dengan memasukkan secara lebih rinci kewenangan DPR RI untuk memastikan perintah UU untuk pembuatan PP atau pun peraturan di bawahnya telah dilaksanakan. Selain itu, hal ini untuk memperkuat pengawasan DPR RI atas muatan PP agar sejalan dan tidak bertentangan dengan undang-undang yang di memerintahkannya.

Kedua, meningkatkan akuntabilitas politik DPR RI dengan meningkatkan pelaksanaan pengawasan UU di lapangan dengan memenuhi komponen partisipasi publik dan transparansi. Pengawasan oleh DPR RI atas UU pelaksanaan UU di lapangan, ditandai dengan sangat lemahnya komponen transparansi dan partisipasi publik.

Absennya dua komponen ini semakin melemahkan dimensi pengawasan atas pelaksanaan UU yang telah ditetapkan. Peningkatan akuntabilitas mensyaratkan terjaminnya dua komponen tersebut dalam fungsi pengawasan dengan mengatur secara rinci dan eksplisit. Dua komponen haruslah dijamin dan tidak diandaikan dua komponen ini akan terlaksana begitu saja. Untuk itu perlu ada perbaikan Tata DPR RI dengan merinci fungsi pengawasan dan mencantumkan secara eksplisit bahwa prosesnya akan berjalan secara transparan dengan membuka seluas mungkin partisipasi publik.

Selanjutnya, dengan melihat substansi UU No.27 Tahun 2009 tentang MD3, tampak bahwa komponen representasi yang disebutkan oleh UU ini yaitu pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi dan pertanggungjawaban kepada rakyat saling terkait. Akuntabilitas mensyaratkan partisipasi publik dan transparansi serta sebaliknya. Untuk itu diperlukan adanya perbaikan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dengan mengatur secara lebih rinci tiga komponen yang sudah disebutkan dalam UU MD 3 untuk memastikan pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi dan pertanggungjawaban DPR kepada rakyat dapat terjadi.

Hal selanjutnya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan fungsi politik DPR RI adalah dengan peningkatan kemampuan/penambahan Tenaga Ahli serta pemfungsian Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) secara lebih maksimal. Hal ini juga ditekankan dalam Hasil Penelitian DEMOS, yang menyebutkan bahwa pelaksanaan prosedur dan mekanisme penyusunan legislasi serta produk UU yang dihasilkannya sangat tergantung pada anggota DPR dan Tenaga Ahli. Merekalah yang berperan dalam pembahasan sebuah rancangan undang-undang hingga disahkan dan pengawasan pelaksanaannya.⁴²

⁴² Laporan Penelitian Kebijakan: Peran Representasi dalam Fungsi Legislasi DPR RI ; Studi Kasus Penyusunan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. *Loc. Cit.* Hal.68

Di sini, Tenaga Ahli berperan penting dalam penyusunan dan pembahasan sebuah rancangan undang-undang. Untuk itu disarankan adanya penambahan jumlah maupun peningkatan kapasitas staf ahli. Dalam hal ini juga tidak menutup kemungkinan adanya pemfungsian Pusat Pengkajian Data dan Pengolahan Informasi (P3DI) secara lebih maksimal dengan meningkatkan koordinasi dan menghubungkan area kajian mereka dengan pekerjaan Komisi atau pun Baleg.⁴³

Perlu diperhatikan permasalahan inti yang dihadapi Pegawai Fungsional (salah satunya adalah para Peneliti P3DI) di Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR RI, sebagaimana pernah disampaikan oleh pihak Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) pada tahun 2010 (dan masih relevan hingga saat ini). Untuk Peneliti, misalnya, yang pertama, para Peneliti P3DI ditempatkan di bawah Deputi Anggaran dan Pengawasan. Penempatan ini seolah-olah membatasi lingkup kerjanya yang hanya mendukung kedua fungsi DPR tersebut. Padahal kadangkala Peneliti P3DI diminta untuk mendampingi Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang (RUU) atau non RUU.

Kedua, adanya aturan baru dari LIPI yang mengharuskan Peneliti berkonsentrasi pada spesialisasi bidang kepakaran tertentu, yang semakin menyulitkan Peneliti dalam perolehan angka kredit. Dengan tuntutan kerja yang ada, jumlah Peneliti justru semakin berkurang karena banyak yang berpindah ke jalur struktural.

Ketiga, para Peneliti P3DI yang berada dibawah Setjen DPR tergantung pada institusi lain. Sebagai contoh, untuk peningkatan karirnya tergantung pada karya-karya tulis ilmiah mereka yang dinilai oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Padahal ada perbedaan antara tuntutan tugas dengan persyaratan kenaikan jabatan fungsional Peneliti. Karya-karya tulis yang dapat dinilai oleh LIPI berupa kajian-kajian ilmiah dan hasil Penelitian yang sangat teoritis, sementara tuntutan tugas sebagai dukungan kepada DPR lebih bersifat praktis dan tidak terlalu teoritis, yang tidak dapat dinilai LIPI.

Meskipun telah tampak upaya-upaya untuk memajukan Jabatan Fungsional tersebut, memang patut disayangkan hal tersebut seakan berkurang kadar bobotnya dengan belum terwujudnya Badan Fungsional Keahlian (BFK), sebagaimana yang telah diamanatkan UU MD3.

BFK akan membuat dukungan keahlian kepada Dewan akan lebih terfokus dan tersistemasi dengan lebih efektif. Hal ini penting karena saat ini, banyak Peneliti di DPR RI yang menangani kegiatan pendampingan UU secara kurang proporsional, baik dari segi kebidangan maupun dari segi porsi atau beban yang ditangani. Banyaknya Peneliti yang menangani lebih dari 3 kegiatan

⁴³ *Ibid.* Hal.69

pendampingan UU bagaimanapun juga akan menimbulkan pertanyaan terhadap optimalisasi kualitas dukungan itu sendiri pada masing-masing UU.

Dengan belum adanya BFK, dukungan fungsi politik kepada Dewan, terutama yang dalam bidang Legislasi, akan sulit untuk terwujud secara maksimal, karena berdasarkan konsep dari David Osborne dan Peter Plastrik, strategi pelanggan yang meliputi pilihan pelanggan, pilihan kompetitif, dan pemastian mutu pelanggan, belum terlaksana dengan optimal. Strategi pengendalian yang terkait konteks organisasional dan pemberdayaan karyawan juga belum terbagi secara adil dan belum menajam pada prinsip *the right man on the right job*. Ini perlu diperhatikan karena seringkali Peneliti melakukan kegiatan pendampingan penyusunan UU yang bukan merupakan kepakaran utama dari yang bersangkutan.

Dengan adanya BFK, maka fungsi politik Dewan dalam bidang legislasi akan lebih terarah, karena sedapat mungkin setiap target akan diselesaikan sebagaimana yang telah direncanakan, sehingga tentunya hal ini akan lebih meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada kinerja DPR RI. Apalagi, selama ini DPR RI belum mempunyai *database* perundang-undangan yang memadai. Demikian pula belum punya acuan yang lengkap terkait mana RUU yang masuk Prolegnas, mana yang sudah dicabut, *review* atas Undang-undang, dan sebagainya.

Fungsi pengawasan yang memerlukan tindak lanjut konkret akan lebih efektif terlaksana karena setiap laporan dari hasil kegiatan pengawasan – baik itu melalui Tim-Tim DPR RI maupun dari kunjungan-kunjungan kerja – akan lebih dapat terformulasikan atau terpetakan dengan jelas, dengan didukung oleh Tenaga Fungsional yang memadai dan memiliki kapasitas khusus untuk itu. Penanganan atas suatu kasus menjadi lebih jelas dan terukur. Dalam fungsi politik di bidang anggaran pun demikian. Mengingat fungsi anggaran merupakan satu konteks yang sangat krusial, maka dengan BFK, Tenaga Fungsional yang akan menanganinya adalah betul-betul orang yang berpengalaman dalam memahami dan mengurus masalah anggaran.

Mengenai kelembagaan BFK itu sendiri, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bisa bercermin dari *Congressional Research Service* (CRS) di Amerika Serikat. CRS ini adalah lembaga *think tank* kebijakan publik kongres AS yang memberikan ide dan rekomendasi terhadap seluk beluk substansi fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran dalam aktivitas kerja di kongres. Lembaga ini dijalankan oleh sekitar 900 tenaga fungsional independen yang berasal dari beragam pendidikan mulai dari kalangan ahli hukum, ekonom, ahli manajemen, pustakawan, ilmuwan politik, ilmuwan hubungan internasional, sosiolog dan lainnya. CRS didukung oleh dua agen utama yaitu *Congressional Budget Office* (CBO) yang menyediakan segala macam informasi, data, analisa,

proposal, kertas kerja, laporan, proposal dan rekomendasi kebijakan anggaran. Agen yang kedua adalah *Government Accountability Office (GAC)* yang membantu kongres dalam memonitoring aktivitas pemerintah melalui independen audit, investigasi dan evaluasi program.

Reformasi di atas hanya bisa diwujudkan jika ada kemauan dan komitmen yang kuat dari para pimpinan dan seluruh anggota DPR. Dari inisiatif para pimpinan tersebut diharapkan akan muncul kekuatan perubahan secara kolektif yang mampu menggerakkan perubahan baik secara fungsional, struktural maupun kultural. Sehingga DPR secara perlahan-lahan mampu membuat perubahan melalui momentum-momentum yang ada saat ini sehingga mampu bertransformasi menjadi institusi yang lebih baik dikemudian hari.

VII. PENUTUP

Dari uraian sebelumnya dapat diambil kesimpulan bahwa untuk menyempurnakan dukungan fungsi politik DPR RI sehingga lebih mengoptimalkan peran keterwakilan politiknya terhadap rakyat adalah *pertama*, memperbaiki aturan-aturan terkait kinerja DPR RI yang tujuannya adalah membuka ruang seluas-luasnya bagi partisipasi publik dalam penyusunan kebijakan, dimana mekanismenya harus lebih terperinci. *Kedua*, meningkatkan peran dan fungsi Tenaga Ahli serta para Peneliti dan *Legal Drafter* karena pada dasarnya merekalah yang berperan utama dalam menjalani proses penyusunan suatu UU secara detail, termaksud hal-hal teknisnya. Dalam hal ini, terbentuknya BFK sebagai amanat UU MD3 harus segera direalisasikan, karena, sebagaimana yang pernah dikatakan oleh Ganjar Pranowo (Gubernur Jawa Tengah Periode 2013-2018), Sekretariat Jenderal DPR RI baru dapat disebut reformis bila telah membentuk BFK. Ini adalah demi kemajuan DPR RI itu sendiri dalam berperan sebagai pengemban amanat rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Budiardjo, Miriam. 1996. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama
- Merkel, Peter H. 1967. *Continuity and Change*. New York. Harper and Row
- Pitkin, Hanna Fenichel. "Representation and Democracy: Uneasy Alliance," in *Scandinavian Political Studies*, Vol.27 – No. 3, 2004
- Törnquist, Olle. "Introduction: The Problem Is Representation! Towards an Analytical Framework an Analytical Framework" in Olle Törnquist, Neil Webster and Kristian Stokke (eds.), *Rethinking Popular Representation*, New York: Palgrave Macmillan, 2009

Peraturan Perundang-undangan

- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sumber Lain

- Executive Summary* Buku Laporan Kinerja DPR RI 2012-2013
- Peraturan Tata Tertib DPR RI
- Laporan Penelitian Kebijakan : Peran Representasi dalam Fungsi Legislasi DPR RI; Studi Kasus Penyusunan UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. DEMOS. 2012.

IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP HUBUNGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

*Siti Nur Solechah**

I. LATAR BELAKANG

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru, salah satu agenda reformasi adalah pembenahan pada sistem ketatanegaraan. Pembenahan pada sistem ketatanegaraan tersebut dilakukan melalui amandemen terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan empat kali. Pada amandemen yang ketiga, antara lain telah melahirkan satu lembaga negara baru yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sejak perubahan itu, sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Namun karena kewenangan-kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD dinilai sangat terbatas sehingga dikatakan bahwa dua kamar di parlemen Indonesia adalah *soft bicameralism*.

Kehadiran DPD membuat sistem politik Indonesia menjadi lengkap. Dengan begitu, sistem politik di Indonesia dikenal ada dua macam bentuk keterwakilan yakni keterwakilan rakyat melalui partai politik (parpol) yang melembaga menjadi DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Akan tetapi, ada juga keterwakilan geopolitik atau teritorial yang mewujud dalam DPD. Dari sisi pemilihannya, DPD memiliki posisi kelembagaan yang seimbang dengan DPR.

Salah satu peran DPD adalah dalam pembentukan undang-undang. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang terkait dengan bidang-bidang tertentu. Selain itu, DPD juga ikut membahas RUU yang terkait dengan bidang-bidang tertentu serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. DPD juga dapat melakukan pengawasan atas Undang-Undang (UU) di bidang-bidang tertentu dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan peran yang demikian, tampak kewenangan DPD terbatas. Terbatasnya kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD telah menuai kritik dari banyak

* Peneliti P3DI DPR RI Bidang Politik Dalam Negeri

kalangan. Seperti yang dikemukakan Ketua Mahkamah Konstitusi Prof Dr Jimly Asshiddiqie SH, bahwa dalam hubungan antara DPR dan DPD, kedudukan DPD sangat lemah, karena fungsinya hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Jadi, pendeknya, tetap saja fungsi, tugas, dan kewenangan DPD lebih rendah dari DPR. Kewenangan DPD yang cukup lemah bila dibandingkan DPR akan menimbulkan kesulitan sendiri bagi DPD untuk menjalankan fungsinya dalam menjaga hubungan pusat dan daerah yang produktif. Kelemahan wewenang ini tidak akan mendorong terjadinya keseimbangan dalam lembaga perwakilan Indonesia.

Lemahnya fungsi, tugas, dan kewenangan DPD selama ini telah membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 12 Tahun 2008, DPD kembali merasa dilemahkan dengan posisinya yang disejajarkan dengan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan DPR dalam penyusunan Prolegnas. Perasaan dilemahkan tersebut sesungguhnya muncul dari kesadaran bahwa sesungguhnya DPR dan DPD adalah dua lembaga negara yang sejajar. Namun kenyataan bahwa DPD hanya diberikan wewenang yang terbatas mengakibatkan muncul reaksi-reaksi seperti itu.¹

Pada tanggal 8 Oktober 2012 DPD sebagai lembaga mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) yang kemudian dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi No. 92/PUU-X/2012. Permohonan dari DPD tersebut diwakili oleh Ketua DPD Irman Gusman, Wakil Ketua DPD La Ode Ida serta Wakil Ketua DPD GKR Hemas. Pada intinya pemohon memperkarakan ke MK karena pemohon menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh pasal-pasal tertentu di dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hubungan yang kurang harmonis antara DPR dan DPD RI dalam fungsi legislasi ini diupayakan akan membaik dengan dilayangkannya permohonan tersebut kepada MK. Tulisan ini hendak mengulas bagaimana hubungan antara DPR dan DPD RI dalam kaitannya dengan fungsi legislasi secara normatif dan realitas yang terjadi dalam interaksi antar dua lembaga tersebut, apa yang diperkarakan oleh pemohon terkait hubungan kerja dengan DPR yang dimohonkan kepada MK, bagaimana putusan MK terhadap permohonan DPD? Bagaimana tindak lanjut yang mesti dibangun oleh DPR dalam kerangka menindaklanjuti putusan MK tersebut?

¹ Janpatar Simamora, dalam Jurnal VISI 17 (3) Tahun 2009, hal. 332.

II. SISTEM BIKAMERALISME DALAM LEMBAGA PERWAKILAN INDONESIA

Doktrin trias politica yang pertama kali digagas oleh John Locke (1632 - 1704), menegaskan bahwa kekuasaan negara harus terdiri atas tiga kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif/kekuasaan membentuk UU (*rule making function*), kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*), ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Kemudian doktrin itu dikembangkan oleh Montesquieu (1689 - 1755) dan doktrin itu dipahami sebagai doktrin pemisahan kekuasaan (*the separation of powers*). Ketiga kekuasaan itu harus dipisahkan supaya tidak terjadi monopoli dan penyalahgunaan kekuasaan jika dipegang oleh satu orang atau satu organ.

Di negara-negara demokratis, kekuasaan legislatif yang dijalankan oleh lembaga perwakilan menjalankan fungsi legislatif, pengawasan dan penganggaran. Lembaga tersebut biasanya diberikan hak-hak konstitusional untuk menjalankan fungsi-fungsinya itu. Secara teoritis, di beberapa negara ada yang menganut sistem bikameral yang terdiri atas majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house*). Konstitusi membedakan dan membatasi fungsi yang dijalankan oleh kedua kamar itu.

Namun dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr Jimly Asshiddiqie SH berpendapat DPD bukanlah lembaga legislatif yang bersifat tersendiri. Karena fungsinya yang jauh lebih lemah itulah maka sejauh mengenai wacana bikameralisme, dapat dikatakan UUD 1945 menganut sistem bikameralisme yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*), bukan bikameralisme yang kuat (*strong bicameralism*).

UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) memberikan kewenangan terbatas kepada DPD. Dari sisi fungsi, tugas, dan kewenangan, seperti terungkap pada UUD 1945 Pasal 22D, terkesan bahwa DPD hanya menjadi "subordinat" dari DPR. Rumusan seperti DPD "dapat mengajukan" kepada DPR dan "ikut membahas" RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu, DPD juga diberi sedikit peranan dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, peranannya hanya memberi pertimbangan kepada DPR

Untuk memberikan gambaran mengenai "kompetisi politik" antara dua kamar ini, penelitian yang dilakukan oleh Arend Lijphart terhadap 36 negara yang menganut bikameral dapat dijadikan referensi. Lijphart menyimpulkan adanya dua karakter untuk melihat keberadaan sistem bikameral yang

diterapkan kuat (*strong bicameralism*) atau lemah (*weak bicameralism*). Pertama, kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh kedua kamar. Kecenderungannya, kamar kedua (Senate di Amerika Serikat, Bundesrat di Jerman, atau DPD di Indonesia) biasanya mempunyai kewenangan yang lebih kecil daripada kamar pertama (House of Representatives di Amerika Serikat, Bundestag di Jerman, atau DPR di Indonesia). Kedua, signifikansi politik kamar kedua tergantung tidak hanya dari kekuatan formal mereka, melainkan juga dari cara pemilihan anggotanya.

Kedua karakter ini saling berkaitan. Kamar kedua yang anggotanya tidak dipilih secara langsung mempunyai legitimasi yang minimal dan karenanya biasanya mempunyai peran politik yang kurang penting. Namun, ada tendensi kamar kedua, yang anggotanya punya legitimasi kuat karena dipilih secara langsung, diberikan wewenang yang lebih kecil daripada kamar pertama.

Dari kedua karakter ini, Lijphart kemudian mengklasifikasi parlemen bikameral menjadi dua kelompok, yaitu simetris dan asimetris.² Bikameral dikatakan simetris bila kekuatan di antara kamar pertama dan kedua relatif setara dan disebut asimetris bila kekuatan di antara keduanya sangat tidak berimbang. Soalnya, DPD bahkan tidak mempunyai 'kekuatan konstitusional' untuk berkompetisi. Karena DPD sesungguhnya tidak mempunyai wewenang sampai pada tingkat pengambil keputusan, termasuk dalam proses legislasi.

Seluruh 'wewenang' DPD hanya sampai pada tingkat memberikan pertimbangan. Kalaupun ia dapat mengajukan rancangan undang-undang, kekuatannya pun tidak mutlak karena Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD sudah jelas menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR; dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Terlihat jelas, pengambilan keputusan mengenai legislasi hanya dilakukan oleh DPR dan presiden. DPD dapat ikut membahas, tetapi tidak untuk mengambil keputusan. Demikian pula dalam hal mengusulkan rancangan undang-undang. Tata Tertib DPR kemudian memang mengatur adanya pembahasan terhadap rancangan undang-undang usulan DPD, tetapi komisi terkait di DPR dan Badan Legislatif DPR bisa menolak rancangan tersebut dan tidak diwajibkan untuk menerimanya.

Para ahli berpendapat, bahwa adanya dua majelis di satu negara itu menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislasi dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double-check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu RUU itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah, misalnya dalam usia, pendidikan,

² *Ibid*, Jurnal Visi, Demikian juga diulas oleh Saldi Isra, Penguatan Fungsi Legislasi DPD, dalam Politik dan Pemerintahan Indonesia, Editor: Andy Ramses M dan La Bakry, hal. 412.

pengalaman, dan latar belakang politik dan budayanya. Keanggotaan Majelis Tinggi lebih berorientasi nasional daripada kedaerahan. Sedangkan Majelis Rendah lebih mencerminkan hasil pilihan yang berorientasi kepada rakyat menurut daerah-daerah pemilihannya masing-masing. Keduanya saling melengkapi satu sama lain.

Melihat kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945 ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock memberikan penilaian yang amat menarik. Menurut peneliti dari *Australian National University* ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the old combination of limited powers and high legitimacy*). Kombinasi ini tambahannya merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral manapun di dunia.³

Sementara Denny Indrayana mengemukakan bahwa sebaiknya *weak bicameralism* dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*). Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara majelis rendah dan majelis tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Karenanya, yang menjadi pilihan yang tepat adalah terwujudnya *strong bicameralism*.⁴

III. HUBUNGAN DPR – DPD RI DALAM FUNGSI LEGISLASI MENURUT UUD 1945

Di dalam Konstitusi, hubungan DPR-DPD terlihat dalam berbagai rumusan pasal seperti Pasal 22 D ayat (1) yang menyatakan bahwa; "DPD dapat mengajukan kepada DPR sejumlah RUU". Kemudian Pasal 22D ayat (2) yang menyatakan bahwa; "DPD ikut membahas bersama DPR mengenai sejumlah RUU." Pasal 22D ayat (3), bahwa; "DPD dapat melakukan pengawasan dan menyampaikan hasilnya kepada DPR atas pelaksanaan sejumlah UU." Dari rumusan pasal tersebut terlihat bahwa dalam hal tugas dan wewenangnya di bidang legislasi DPD lebih rendah dari DPR.

Apabila dibandingkan dengan bobot tugas dan wewenang DPR terlihat DPR jauh lebih kuat, seperti terlihat dalam Pasal 20 ayat (1), bahwa "DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang." Pasal 20 ayat (2);

³ Stephen Sherlock dalam *Ibid.*, hal. 409

⁴ Denny Indrayana dalam *Ibid.*, hal. 410

“Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan bahwa “DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.” Pasal 20A ayat (2); “DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan berbagai hak konstitusional lainnya.” Pengaturan tugas dan wewenang DPD dalam kaitannya dengan tugas dan wewenang DPR maupun tugas dan wewenang DPR secara lebih rinci diatur dengan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta peraturan tata tertib kedua lembaga tersebut.

Sementara tata cara hubungan kedua lembaga menurut tugas dan fungsi di bidang legislasi, pada garis besarnya adalah sebagai berikut:

1. Mengajukan RUU

DPD dapat mengajukan sejumlah RUU (yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah) kepada DPR. RUU beserta penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik disampaikan secara tertulis dengan surat pengantar oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR (tembusan disampaikan ke Presiden).

RUU disusun berdasarkan Prolegnas, dalam keadaan tertentu hanya DPR dan Presiden yang dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. RUU dari DPD diajukan berdasarkan Prolegnas Prioritas Tahunan. Setelah melalui pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi di Badan Legislasi (Baleg) DPR, DPR memutuskan usul RUU tersebut di dalam rapat paripurna berupa: a) persetujuan, b) persetujuan dengan perubahan, atau c) penolakan. Keputusan tersebut disampaikan oleh pimpinan DPR kepada pimpinan DPD. Apabila Rapat Paripurna menyetujui usul RUU DPD tersebut, selanjutnya RUU tersebut menjadi RUU DPR (Pasal 121 ayat (3))

Selanjutnya, setelah melalui mekanisme internal di DPR, Badan Musyawarah (Bamus) DPR menunjuk Komisi atau Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas RUU tersebut serta mengagendakan pembahasannya. Komisi atau Pansus yang ditugasi tersebut kemudian mengundang anggota PAH atau PPUU DPD yang jumlahnya sebanyak-banyaknya 1/3 dari jumlah anggota Komisi atau Pansus untuk membahas RUU tersebut. Hasil pembahasan selanjutnya dilaporkan kepada Rapat Paripurna DPR, dilanjutkan dengan pembahasan antara DPR dan Pemerintah.

2. Membahas RUU dari DPR/Pemerintah

Terhadap RUU usulan DPR/Pemerintah (yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan suber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah), pimpinan DPR menyampaikan kepada pimpinan DPD. Setelah melalui mekanisme internal di DPD, atas undangan DPR maka DPD yang diwakili oleh PAH atau PPUU ikut melakukan pembahasan bersama DPR dan Pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I di DPR. Dalam hal DPR dan/atau Pemerintah menolak masukan yang disampaikan pihak DPD, pimpinan DPD meminta dan menerima penjelasan tertulis dari pimpinan DPR dan/atau Pemerintah. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan antar DPR dan Pemerintah.

3. Memberikan pertimbangan atas RUU dari DPR/Pemerintah

Terhadap RUU usulan DPR/Pemerintah (yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah), pimpinan DPR menyampaikan kepada pimpinan DPD. Setelah melewati mekanisme internal DPD, hasil pertimbangan disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada pimpinan DPR selambat-lambatnya sebelum memasuki pembahasan antara DPR dengan Pemerintah.

4. Mengawasi Pelaksanaan UU

Terhadap pelaksanaan sejumlah UU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama), DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaannya oleh pemerintah. Setelah melewati mekanisme di DPD, hasil pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR. Dalam hal DPR tidak menindaklanjuti hasil tersebut, DPD meminta dan menerima penjelasan secara tertulis dari DPR. Pihak DPD dapat memberikan jawaban sebagai respons atas penjelasan DPR tersebut.

Terkait dengan fungsi tersebut, terdapat hubungan disharmoni antara DPR-DPD, dimana DPD dapat ikut mengusulkan dan membahas RUU di bidang tertentu tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir. Selain itu, meskipun memperoleh fungsi, tugas dan kewenangan pengawasan, namun DPD hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan.

Kesemua wewenang yang dimiliki DPD dilakukan sebelum pembahasan oleh DPR. Artinya, keputusan mengenai undang-undang sepenuhnya ada di tangan DPR dan pemerintah. Dari sini muncul pertanyaan betulkah Indonesia menerapkan bikameral lemah atau '*weak bicameralism*' atau '*soft bicameralism*'? Yang terlupakan dalam argumen ini adalah bahwa konsep bikameral sendiri sebenarnya tidak diterapkan.⁵

Pernyataan yang terdengar melawan arus ini didasarkan pada premis bahwa konsep bikameral lahir justru untuk mendorong adanya *checks and balances* di dalam lembaga perwakilan. Kata kunci dalam konteks parlemen bikameral (dan dalam politik secara umum) adalah 'kompetisi' seperti yang telah diuraikan di atas. Perlu ada 'kompetisi' antara dewan tinggi dan dewan rendah untuk memunculkan kondisi saling mengontrol yang menimbulkan keseimbangan politik (*checks and balances*) di dalam parlemen itu sendiri.

Dalam praktik menjalankan fungsi legislasi, keterlibatan DPD hanya terjadi pada proses awal pada Pembicaraan Tingkat I. Pada tahap itu fungsi legislasi berlangsung dalam proses tripartit. Namun ketika proses memasuki pembahasan lebih lanjut dan pengambilan persetujuan bersama, DPD tidak lagi terlibat karena proses legislasi kembali ke DPR dan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.

Dan memang, kebutuhan akan adanya dua dewan dalam satu lembaga perwakilan adalah untuk mewakili konstituensi yang berbeda sehingga terjadi proses deliberasi yang lebih baik. Karena itu pula, biasanya wewenangnya dibuat sedemikian rupa sehingga ada kelebihan dan kekurangan yang didisain berbeda di antara keduanya. Dengan begitu, dapat terjadi proses yang membatasi kewenangan yang berlebihan dari suatu lembaga politik.

IV. JUDICIAL REVIEW KE MAHKAMAH KONSTITUSI (MK)

DPD secara kelembagaan yang diwakili oleh Ketua DPD Irman Gusman, Wakil Ketua La Ode Ida, dan wakil Ketua GKR Hemas, mengajukan permohonan yang dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tertanggal 8 Oktober 2012. Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3).

Pada intinya pemohon merasa mempunyai kewenangan konstitusional di bidang legislasi untuk "dapat mengajukan RUU" yang diberikan Pasal 22 D UUD 1945 dan kewajiban konstitusional untuk "ikut membahas RUU" yang diberikan oleh Pasal 22D ayat (2) juncto Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

⁵ Janpatar dalam Jurnal Visi tahun 2010

Permohonan sebagai lembaga negara secara konstitusional telah dirugikan dengan diberlakukannya UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3).

V. AMAR PUTUSAN MK

Amar putusan MK memuat antara lain:

- a. mengabulkan permohonan untuk sebagian yang menyatakan beberapa Pasal, Ayat atau Huruf yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3 bertentangan dengan UUD 1945 dan menyatakan Pasal, Ayat, atau Huruf tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Pasal-pasal, ayat, dan huruf yang dimaksud adalah:

UU MD3: yakni Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e dan h. Pasal 17, Pasal 21 ayat (3), Pasal 43 ayat (2), Pasal 45 ayat (1). Pasal 46 ayat (1), Pasal 65 ayat (3).

UUP3: Pasal 21 ayat (3), Pasal 43 ayat (2), Pasal 45 ayat (1), Pasal 46 (1), Pasal 48 ayat (2), (3), dan (4), serta Pasal 65 ayat (3)

- b. menyatakan beberapa Pasal, Ayat atau Huruf yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bertentangan dengan UUD 1945 dan menyatakan Pasal, Ayat, atau Huruf tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai seperti yang diputuskan oleh MK, maksudnya harus dimaknai sesuai dengan putusan MK yang merubah dan/atau memberikan norma baru sekaligus dalam bentuk *rumusan baru* terhadap Pasal, Ayat, dan/atau huruf tersebut.

Pasal-pasal, ayat, dan huruf yang dimaksud adalah:

UU MD3: Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 46 (1), Pasal 148, Pasal 150 ayat (2) huruf b, Pasal 150 ayat (3).

UUP3: Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1), Pasal 48 ayat (1), Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (1), Pasal 68 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 71 ayat (3), Pasal 88 ayat (1), Pasal 89.

VI. IMPLIKASI PUTUSAN MK

Putusan MK terhadap perkara Nomor 92/PUU-X/2012, masih menyisakan persoalan dan implikasi hukum serta implikasi teknis pelaksanaannya, yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Terkait dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

1. Pasal 147;

Putusan MK yang menyatakan bahwa Pasal 147 yang terdiri dari 7 (tujuh) ayat tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, berimplikasi terhadap hilangnya/tiadaanya pengaturan mekanisme penerimaan RUU yang berasal dari DPD oleh DPR, termasuk tidak adanya batasan waktu pembahasan dimulainya RUU yang berasal dari DPD.

Pasal 147 ayat (7) menyatakan 60 (enam puluh hari) sejak pimpinan DPR meminta DPD menunjuk alat kelengkapan DPD untuk mengikuti pembahasan. Tidak adanya batasan waktu memungkinkan RUU yang berasal dari DPD tersebut akan berlarut-larut untuk mulai dibahas.

2. Dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai yaitu:

a. Pasal 146 ayat (1), *"Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden"*;

Putusan Pasal 146 ayat (1) ini tidak sejalan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan *"DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah"*.

Pengajuan RUU oleh DPD terkait kewenangannya hanya dapat diajukan kepada DPR, karena tidak ada landasan konstitusi yang menyatakan kewajiban DPD untuk mengajukan RUU kepada Presiden. Hal ini akan berimplikasi terhadap kewenangan lembaga yang berkewajiban untuk berkirim surat atau yang menyatakan adanya RUU dari DPD. Apakah DPR yang akan menyampaikan kepada Presiden atau Presiden kepada pimpinan DPR atau memungkinkan bagi keduanya untuk berkirim surat mengenai masuknya RUU dari DPD tersebut.

b. Pasal 150 ayat (3), *"Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*

a. *Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.*

- b. DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.
- c. DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;

Putusan MK terhadap Pasal 150 ayat (3) dengan menambahkan huruf c di UU MD3 tidak konsisten dengan Putusan MK terkait Pasal 68 ayat (3) UU P3. Dalam Pasal 150 ayat (3) huruf c, putusan MK membuat norma baru dengan menambahkan huruf c yang penulisannya tidak sesuai dengan kaidah teknik penulisan perundang-undangan.

Putusan MK ini juga tidak menjelaskan siapa yang harus mengajukan DIM jika RUU berasal dari DPD, apakah DPR ataukah Presiden ataukah kedua lembaga negara tersebut. Putusan MK terkait pembuatan DIM juga tidak konsisten dengan Putusan MK terkait Pasal 68 ayat (3) UU P3.

b. terkait dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

- a. Pasal 65 ayat (3); “Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I”.

Putusan MK yang menyatakan bahwa Pasal 65 ayat (3) ini dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (Pasal ini dihapus). Terkait pendapat MK bahwa DPD dapat saja memberikan pendapat pada pembicaraan Tingkat II atau dalam pengambilan keputusan Paripurna DPR. Namun, MK tidak membuat amar putusan dan tidak menyatakan secara tegas dalam Pasal 69 mengenai Pembicaraan Tingkat II. MK juga tidak membuat norma baru/merumuskan penambahan agenda yang memuat kegiatan “pendapat DPD” dalam kegiatan Pembicaraan tingkat II.

2. Pasal-Pasal berikut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai yaitu:

- a. Pasal 48 ayat (1), “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden dan harus disertai Naskah Akademik”;

Pengajuan RUU oleh DPD terkait kewenangan DPD hanya diajukan kepada DPR dan tidak kepada Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, hal ini tidak memiliki landasan konstitusi yang menyatakan kewajiban DPD untuk mengajukan RUU kepada Presiden. Hal ini akan berimplikasi bahwa lembaga mana yang berkewajiban untuk berkirin surat dan menyatakan adanya RUU dari DPD. Apakah DPR yang akan memberi tahu kepada Presiden atau Presiden kepada pimpinan DPR atau memungkinkan bagi keduanya untuk berkirin surat mengenai masuknya RUU dari DPD tersebut.

- b. Pasal 68 ayat (3), *"Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
 - a. *Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - c. *DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD";*
- Putusan Pasal 68 ayat (3) dengan menambahkan huruf c di UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak konsisten dengan Putusan MK terkait Pasal 150 ayat (3) dalam perumusan maupun materinya. Dalam Pasal 68 ayat (3) huruf c, putusan MK membuat norma baru dengan menambahkan huruf c dimana DIM diajukan oleh DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD, berbeda dengan rumusan Pasal 150 ayat (3). Juga, putusan MK dalam Pasal 68 ayat (3) dapat ditafsirkan bahwa DPD membuat *semua DIM* jika RUU berasal dari DPR dan Presiden, *meskipun tidak berkaitan dengan kewenangan DPD*.

Terkait putusan MK huruf c, ada persoalan siapa yang berwenang dan yang akan mempertanggungjawabkan terhadap RUU yang berasal dari DPD tersebut ketika dalam pembahasan, karena DPR dan Presiden sebagai lembaga yang berwenang menyetujui RUU menjadi UU sama-sama mengajukan DIM. Sementara itu DPD tidak punya kewenangan untuk menyetujui RUU menjadi UU.

V. PENUTUP

Hubungan DPR dan DPD RI dalam fungsi legislasi selama ini kurang harmonis. Keterbatasan wewenang DPD yang dirumuskan dalam UUD Negara RI Tahun

1945 menjadi kendala ketidakharmonisan tersebut. Pengalaman penguatan sistem bikameral di banyak negara, hampir mustahil DPR memberikan sebagian wewenangnya kepada DPD. Mesti ada amandemen konstitusi terlebih dahulu khususnya pada pasal-pasal terkait dengan penguatan kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Hal lain dari keberadaan DPD sebetulnya diperlukan sebagai kekuatan penyeimbang. Apalagi saat ini kepercayaan publik pada partai politik relatif rendah karena banyak politisi yang terkena kasus korupsi dan kasus-kasus lainnya. DPD berperan sebagai lembaga penyeimbang dari DPR, agar fungsi *check and balances* di parlemen dapat berjalan. Di samping itu, dengan adanya *check and balances*, produk yang dihasilkan parlemen akan lebih komprehensif.

Selain itu, DPD yang kuat, akan membantu meringankan beban dan tugas yang diemban oleh DPR. Dengan berbagai produk yang harus dihasilkan, maka dibutuhkan lembaga mitra untuk membahas setiap RUU atau pun permasalahan yang berkaitan dengan tugas dan tanggungjawab dari parlemen. Sebagaimana diketahui bersama, banyaknya RUU yang masih belum selesai sesuai target adalah indikator bahwa upaya untuk mendinamisasi kinerja parlemen perlu ditingkatkan.

Keberadaan kamar kedua menepis monopoli hak legislasi yang kini hanya dipegang DPR, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan daerah, karena keputusan yang diambil akan menjadi kewajiban semua rakyat yang *notabene* ada di daerah untuk mentaatinya. Selain itu penting menangkal lahirnya UU yang tidak merefleksikan aspirasi daerah atau mengutip CF Strong; untuk mencegah lahirnya UU secara tergesa-gesa oleh satu majelis.

Walaupun permohonan DPD dikabulkan sebagian oleh MK atas pengujian UU MD3 dan UU P3, namun tidak serta merta mengubah hubungan kedua lembaga menjadi setara. Banyak hal yang janggal untuk diimplementasikan, karena ada beberapa hal yang justru bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 sendiri.

Menghadapi tindak lanjut dari Putusan MK, sebaiknya DPR dan DPD perlu duduk bersama membahas isi tata tertib yang mengatur cara kerja kedua lembaga tersebut, karena rincian kerja diatur di dalam Tatib masing-masing. Namun dalam upaya penguatan DPD RI perlu dilakukan langkah strategis berupa penguatan konstitusional dan penguatan kelembagaan DPD RI sebagai langkah rintisan perubahan amandemen yang akan menghasilkan sistem bikameral yang efektif. Langkah penguatan tersebut adalah pertama, penguatan internal berupa perbaikan prosedur dan struktur kelembagaan, kedua penguatan hubungan kelembagaan dengan DPR.

Skenario pemberdayaan DPD menurut Ginandjar Kartasasmita yaitu: pertama, dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR, Kedua, kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam UU dan itupun tetap bersama dengan DPR. Ketiga, kewenangan legislasi DPD dirumuskan dengan berbagai cara, seperti negara-negara lain, mulai dari hak menolak (*veto*) mengembalikan ke DPR atau hanya menunda. Keempat kewenangan pengawasan DPD memiliki kekuatan hukum sama dengan DPR agar fungsi pengawasannya efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Pieris, John, dan Putri, Aryanthi Baramuli, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Studi, Analisis, Kritik dan Solusi, Kajian Hukum dan Politik, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2006
- Gaffar, Janedjri M., Demokrasi Konstitusional; Praktek Keattanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Konstitusi Press, Jakarta, 2012
- Institute for Local Development, Mengenal DPD –RI Sebuah Gambaran Awal, PT Naragita Dinamika, Jakarta, 2005
- Lijphart, Arend, Sistem Presidensiil Versus Parlementer, terjemahan, tahun 1999: Jakarta.
- Asshiddiqie Jimly. 2007. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta: *Penerbit Buana Ilmu Populer*.
- Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Andy Ramses M dan La Bakry, Editor, *Politik dan Pemerintahan Indonesia, 2009, Jakarta*.

Peraturan

UUD 1945

- UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Putusan MK No. 92/PUU – X/2012
- Peraturan DPR RI No. 01/DPR RI/I/2009 – 2010 tentang Tata Tertib
- Peraturan DPD RI No. 01/DPD RI/I/2009 – 2010 tentang Tata Tertib.

IMPEACHMENT DALAM SISTEM PRESIDENSIL DAN KOALISI PARTAI POLITIK

Prayudi*

I. LATAR BELAKANG

Perkembangan Pansus DPR terkait masalah kebijakan dana talangan (*bail out*) Bank Century beberapa waktu lalu, sempat memunculkan isu mengenai kemungkinan akan terjadinya usulan pemakzulan atau *impeachment* bagi pemerintahan di bawah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Budiono. Keputusan KSSK (Komite Stabilitas Sistem Keuangan) dengan berlandaskan pada data dari Bank Indonesia, telah menjadi dasar bagi Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) untuk memberikan dana talangan bagi Bank Century, sebesar Rp 6,7 triliun. Pengucuran dana dalam jumlah tergolong sangat besar tersebut, telah menjadi kontroversi ketika Bank Century ternyata tergolong yang dinilai di bawah kriteria bukan yang menjalankan prinsip kehati-hatian dalam operasionalnya (*prudential banking system*).¹ Terlepas dari kontroversi kasus Bank Century yang dibongkar melalui Pansus DPR, isu mengenai *impeachment* memiliki makna substansi politik yang penting terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh bangsa Indonesia di era reformasi saat ini.

Pada konteks koalisi pemerintahan SBY-Budiono yang terdiri dari beberapa partai, pemahaman *impeachment* tentu harus dilihat tidak saja sebatas sebagai kewenangan absah legal konstitusional MPR berdasarkan usulan dari DPR. Tetapi *impeachment* dalam konteks sistem pemerintahan, juga menjadi catatan penting pada dinamika pelaksanaan sistem politik demokrasi, terutama pada perkiraan hubungan eksekutif-legislatif dimasa depan. Tingginya politisasi isu-isu publik yang dipersoalkan saat berbagai ruang potensi ke arah *impeachment* dianggap memanas, kadangkala menghasilkan dugaan bahwa pemerintah dapat dijatuhkan oleh parlemen.

* Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat email: prayudi_pr@yahoo.com.

¹ Catatan Partai Golkar misalnya, diduga, terdapat rangkaian indikasi pelanggaran yang terjadi, mulai dari merger, Fasilitas Pendanaan Jangka Pendek (FPJP) hingga masalah *bailout*. Lihat "10 Keganjilan Bank Century Versi Golkar", <http://www.detik.com>, 29 Januari 2010. Diakses 1 Februari 2010.

Kesan sepihak ini, menjadi fenomena tersendiri, ketika konstitusi justru menggariskan hal sebaliknya bagi Presiden terhadap DPR. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), di Pasal 7 C menyatakan: "*Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.*"

Kedudukan parlemen dianggap sangat strategis dan mempunyai posisi daya tawar menawar (*bargaining position*) secara politis yang kuat terkait dengan langkah-langkah yang diambil oleh pihak eksekutif. Kesan posisional parlemen semacam itu, dapat terjadi pada setiap kurun waktu pemerintahan, yaitu melalui langkah-langkah ke arah penggunaan hak-hak DPR secara kelembagaan, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.² Keyakinan bagi dugaan pelanggaran atau bukan sebagai pelanggaran dari kebijakan yang dikeluarkan secara kelembagaan dan bahkan menyangkut pribadi kepemimpinan eksekutif dari proses politik hak-hak DPR tersebut, akan membawa semacam "vonis" tersendiri bagi pemerintah. Basis legitimasi pemerintah yang kuat sebagai hasil pilihan rakyat dalam pemilu, tampaknya belum menjadi jaminan untuk memblokir serangan ke arah politisasi yang bermain dalam proses politik penggunaan hak-hak DPR, yaitu interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Sehingga, Presiden perlu merangkul politisi dari partai-partai yang mempunyai kursi di DPR menduduki jabatan kementerian di Kabinet, untuk menjaga kepentingan dan stabilitas pemerintahan. Partai menjadi faktor yang berpengaruh penting dalam dialektika politik isu-isu yang potensial digarap untuk menuju *impeachment*. Inti kepentingan partai dari setiap elitnya adalah menjadi lokomotif utama dari ke arah mana isu-isu yang potensial dikemas untuk menuju *impeachment* dijalankan.

Politisasi isu terkait kepresidenan, dijalankan oleh partai-partai dalam rangka menelusuri persoalan apa yang dianggapnya menyimpang dari kebijakan pemerintah. Sejarah politik Indonesia setelah kemerdekaan, mulai dari era parlementer lima puluhan, demokrasi terpimpin di masa pertengahan tahun enam puluhan, Orde Baru, di akhir enam puluhan hingga 1998, masa reformasi pasca 1998 hingga kini, sangat menunjukkan fenomena politik itu.

² Ketika terbentuk dan sudah bekerjanya Pansus DPR mengenai kasus Bank Century, misalnya, di akhir tahun 2009 dan awal tahun 2010, sempat muncul perdebatan atas nasib kelanjutan program kerja pemerintah dikaitkan dengan sorotan kebijakan pemerintahan sebelumnya, yaitu semasa Presiden SBY masih berpasangan dengan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Persoalannya, Budiono yang kemudian menjadi pasangan SBY pada waktu Pemilu 2009, menjabat sebagai Gubernur Bank Indonesia (BI) adalah juga anggota KSSK yang berperan mengeluarkan kebijakan penanganan akibat krisis global bagi perekonomian Indonesia secara umum dan terhadap penilaian dampak sistemik perbankan, khususnya yang dihadapi Bank Century, saat itu.

Politik *impeachment* ala parlementer justru mempunyai kedudukan tersendiri dalam sistem presidensil.

II. POKOK MASALAH

Impeachment terhadap Presiden pernah dialami dalam sejarah politik di Indonesia, yang mengakibatkan jatuhnya regim yang sedang berkuasa saat itu. Sebaliknya, penentangan keputusan parlemen atas dugaan penyimpangan pemerintahan oleh Presiden, justru dapat membawa sistem presidensil berpotensi mengalami kebuntuan (*dead lock*). Pola demokrasi kepartaian yang cenderung liberal sesudah reformasi dianggap membuat pilihan politik kepresidenan justru sangat kuat dikuasai oleh oligarki elit partai. Kontradiksi antara kebebasan politik kelembagaan ini dengan keinginan menegakkan stabilitas pemerintahan, selalu menjadi debat tidak berkesudahan, mengingat variasi unsur-unsur yang menyertainya sangat kuat berkembang. Perkembangan unsur-unsur yang menyertai sistem presidensil, dapat dilacak pada konstruksi partai politik di parlemen, mereka yang berkoalisi di eksekutif, dan sistem pemilu yang dijalankan. Akibatnya, *impeachment* selalu menarik untuk dimainkan dalam ancaman partai, ketika tarik menarik kekuasaan dan anggapan penyimpangan pemerintahan, menjadi satu dan tidak terpisahkan satu sama lain.

Persoalannya adalah, bagaimana konstruksi sistem presidensil dalam sistem politik di Indonesia selama ini? Dalam konstruksi demikian, bagaimana politik *impeachment* dimainkan pada tataran sistem kepartaian dengan pola koalisi yang dibangun pada sistem presidensil itu sendiri? Apakah dalam konstruksi tersebut memberikan basis stabilitas yang bersifat menentukan terhadap kemungkinan terjadinya *impeachment* atau justru sebaliknya berupa potensi destabilisasi yang tinggi?

III. KERANGKA PEMIKIRAN

Nurliah Nurdin mengatakan, pilihan apakah menggunakan sistem presidensil atau sistem parlementer, selalu menjadi perdebatan terkait stabilitas pemerintahan. Pertama, demokrasi presidensil lebih mudah jatuh dibandingkan parlementer. Hal ini terjadi ketika seorang Presiden tidak memiliki "*legislative majority*" atau mendekati mayoritas (*near legislative majority*) di parlemen, maka usulan rancangan kebijakannya akan sulit diterima. Kedua, berdasarkan jumlah partai efektif (*large number of effective parties/ENPP*). Ketika jumlah partai yang efektif atau sistem multi partai meningkat di legislatif, maka kegagalan untuk paling tidak mencapai sedikit mayoritas legislatif akan mudah terjadi. Ketiga, sistem pemilu *Proportional Representative (PR)* dengan *ENPP*. *ENPP* dan *PR* mengalami regresi terhadap

minoritas. Ketika hubungan positif *ENPP* dan *PR* meningkat, maka kesempatan untuk membentuk pemerintahan dan minoritas juga meningkat. Penjelasan lain adalah tiga atau empat partai lebih kurang kekuatannya, sulit untuk mendapatkan stabilitas, ketika setiap partai mencoba untuk mengimplementasikan program-programnya dengan partai sendiri dan koalisinya.³

Sebaliknya, G. Bingham Powell Jr. menyatakan, karakteristik utama sistem presidensial melalui proses pemilihan secara langsung yang dilakukan untuk jangka waktu yang pasti. Melalui sistem pemilihan semacam itu, karakteristik tersebut menunjukkan basis kekuasaan yang berbeda bagi dirinya dan proses pemilihan yang dilakukan terhadap legislatif ternyata mempunyai implikasi campuran. Di satu sisi, karakteristik tersebut akan membantu eksekutif untuk mencegah tindakan "penggulingan" bagi dirinya dari kekuasaan oleh sistem yang demokratis, ketika eksekutif tidak dapat mengendalikan parlemen, melalui kekuasaan partai mayoritas. Tetapi, di pihak lain, pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif menciptakan kesulitan bagi sistem presidensial untuk melakukan koherensi, program-program positif dalam rangka mengatasi masalah nasional. Kombinasi jangka waktu yang pasti dari pemilihan secara langsung terhadap pemisahan kelembagaan eksekutif dan legislatif menghasilkan kemampuan bertahan yang besar dibandingkan dengan sekedar pengaturannya secara konstitusional. Meskipun, eksekutif dapat menghadapi kesulitan untuk bekerjasama, ketidakakomodasian, dan bahkan sikap resisten dari parlemen.⁴

³ Nurliah Nurdin, "Analisis Penerapan Sistem Presidensial Dalam Menjaga Stabilitas Pemerintahan", dalam Andy Ramses M dan La Bakry, 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Kerjasama Penerbit Jala dan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2010, h.129-130. Samuel P Huntington mencatat, bahwa selama 15 tahun gelombang demokratisasi ketiga, 1975-1990, terkait proses konsolidasi menuju konsolidasi, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhinya. Di samping faktor pengalaman yang pernah dipraktekkan dengan segala warna kudeta militer yang harus dihadapi dimasa pasca perang dunia II dan pendapatan perkapita (GNP) perkembangan ekonominya, lingkungan internasional yang mendukung atau justru sebaliknya, juga terkait sistem pemerintahan yang dipraktekkan. Sistem parlementer terlihat lebih unggul dibandingkan sistem presidensial, yang mengurangi aspek "mutlak-mutlakan" dalam politik, kejelasan persyaratan koalisi dan posisi kepala negara terhadap kepala pemerintahan. Sehingga, beberapa kasus di Amerika Latin, seperti halnya di Argentina dimasa Raul Alfonsin, beralih dari sistem presidensial ke parlementer. Lihat Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 1991, h. 346-356.

⁴ G.Bingham Powell, dikutip Charles O Jones, "The American Presidency: A Separationist Perspective", dalam <http://www.amazon.com>, dikutip 5 Februari 2010.

Jose Antonio Cheibub mengatakan, disatu pihak: "*under presidential system- a system in which the president and the legislature are independently elected for fix terms in office- a minority portofolio government may face hostile legislative democracies will emerge because it is in the interest of presidents to make portofolio offers to non presidential parties and it is in the interest of these parties to accept them.*"⁵ Kasus semacam ini menunjukkan, bahwa sistem presidensial bukan selalu menghadapi persoalan kurangnya insentif bagi pembentukan koalisi. Meskipun, terdapat catatan, dari Mainwaring dan Scully (1995:33), terkait koalisi yang terbentuk untuk memenangkan pemilu presiden, akan menjadi rapuh pada saat setelah pemilu usai dan pemerintahan yang terbentuk menjalankan berbagai program kerjanya. Ini akan memiliki konsekuensi berbeda, dibandingkan dengan sistem parlementer yang mendorong koalisi terbentuk setelah pemilu, dengan dukungan sikap disiplin dari partai-partai yang turut dalam koalisi.⁶

Mengingat makna signifikan kurun waktu pemerintahan dalam sistem presidensial dengan segala konsekuensi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, maka masalah proses pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya sangat penting untuk dikaji lebih lanjut. Denny Indrayana menyebutkan, terdapat dua konsep pemecatan Presiden atau *removal from the office*. Pertama, adalah *impeachment* dan kedua adalah, pembuktian secara hukum atau forum *prevelegiantum*. Konsep *impeachment* lahir dizaman Mesir Kuno dengan istilah *ieasangelia* yang pada abad ke 17 diadopsi pemerintahan Inggris dan dimasukkan ke dalam Konstitusi Amerika Serikat di akhir abad ke 18. *Impeachment* tidak berarti sekedar prosedur pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya, tetapi juga pemecatan bagi pejabat tinggi negara lainnya, termasuk hakim agung karena melakukan kejahatan atau pelanggaran hukum.⁷

Impeachment sebagai "*accusation*" atau "*charge*", adalah pengawasan legislatif yang luar biasa (*an extraordinary legislative check*) baik terhadap eksekutif maupun yudikatif. *Impeachment* adalah tindakan politik dengan hukuman berhenti dari jabatan dan kemungkinan larangan untuk memegang suatu jabatan, bukan hukuman pidana (*criminal conviction*) atau pengenaan ganti kerugian perdata.⁸ Proses *impeachment* bukan hanya mengenai penggantian seorang pimpinan yang sedang menurun kredibilitasnya dalam

⁵ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2007.

⁶ Mainwaring dan Scully (1995: 33), lihat kutipan *Ibid.*, h. 8.

⁷ Deni Indrayana, "Problematisasi Konstitusi Pemberhentian Presiden", *Kompas* 27 Juli 2001.

⁸ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, h. 13.

suatu jajak pendapat (*polling*) atau partainya sedang menyangkut "hukuman" (*punishment*) dan ketidakpercayaan yang permanen dari suatu jabatan publik kepada seseorang yang melakukan kesalahan berat kepada negara.⁹ Proses *impeachment* dianggap sebagai: "*resembles the judicial criminal procedure in that its confided by the constitution to responsible tribunal-the house of representative and the senate-and that in these bodies are duty bound to act on their own of the law and the fact, as free as may be partisan political motives and pressure.*"¹⁰ Sehingga, *impeachment* lebih berperan sebagai pengadilan politik ketatanegaraan yang melibatkan kekuatan-kekuatan politik di parlemen. Pada titik ini, memang terdapat variasi antar negara. Persidangan di tingkat Senat dilakukan sebagaimana pengadilan pidana yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung (*Chief Justice of the US Supreme Court*) dan para Senator yang diambil sumpah secara khusus dalam sidang itu sebagai *jury*. Prosedur dua tingkat ini, dianggap diadopsi dari model Inggris, di mana *impeachment* dilakukan oleh *House of Commons* dalam proses peradilan dan keputusan dilakukan oleh *House of Lord*.¹¹

Ketentuan atas *impeachment* sering dianggap sebagai bentuk pengingkar untuk menerapkan sistem presidensial secara murni. Faktor keunikan yang berlatarbelakang kekhasan sistem pemerintahan, menyebabkan model beragam dapat terjadi pada saat mempraktekkan sistem presidensial. Ini misalnya, terlihat pada kasus Perancis yang mempunyai Presiden dan Perdana Menteri. Bahkan, AS sekalipun, yang menggunakan sistem presidensial dapat dianggap tidak murni dalam penerapannya, karena adanya lembaga *impeachment*.¹² Meskipun Indonesia, setelah era reformasi dan melakukan amandemen konstitusi, menerapkan pemilu presiden secara langsung oleh rakyat, realita atas posisi sub ordinasi Presiden terhadap MPR menjadi beralasan.¹³ Perwakilan politik sangat didorong untuk menjaga posisi

⁹ Akhil Reed Amar (1998), dikutip Hamdan Zoelva, *Ibid.*, h. 14.

¹⁰ Charles JR Black, dikutip Hamdan Zoelva, *Ibid.*

¹¹ Article VII, Section 4, Konstitusi AS menyebutkan: "*The President, Vice President, and all of The United States, shall be removed from Office on Impeachment for, an conviction of Treason, Bribery, or other High Crimes and Missdemeanors.*" Dikutip Hamdan Zoelva, *Ibid.*, h. 13.

¹² *Impeachment* biasanya terdapat dalam sistem parlementer, terkait otoritas memecat seorang kepala pemerintahan (Perdana Menteri). Penerapan *impeachment* menjadi pertanda sistem presidensial dijalankan tidak murni. Lihat tulisan I Made Leo Wiratma, "Purifikasi Sistem Presidensial", dalam Indra J. Piliang dan T.A. Legowo, *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 2006, h. 31.

¹³ Andrew Ellis, "Indonesia's Constitutional Change Reviewed", Ross H. McLeod dan Andrew MacIntyre, *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Institute of South East Asia Studies (ISEAS) and The Australian National University, Singapore, 2007, dalam h.23.

kuat parlemen untuk mengimbangi posisi legitimasi rakyat secara langsung bagi Presiden sebagai hasil Pemilu.

Kenyataan atas posisi parlemen ini menjadi menarik, mengingat sejarah pemerintahan yang dibentuk di awal kemerdekaan, khususnya yang dipraktekkan pada masa Demokrasi Liberal (1950-1959), menimbulkan ideologi anti sistem parlementer. Anggapan sistem parlementer yang berciri barat liberal individualitis, meninggalkan ideologi ekstrim untuk menerapkannya di bumi Indonesia yang lebih mementingkan posisi kolegal dan hubungan harmonis antar lembaga negara. Pada masa autoritarian dan demokrasi selama sejarah politik Indonesia, terjadi pergeseran kekuasaan antara Presiden dan lembaga legislatif yang sangat kuat saling mengayun satu sama lain.

IV. PEMBAHASAN

A. Sistem Presidensil dan Konstitusionalitas *Impeachment* dalam Sistem Politik Indonesia

Dasril Radjab menyebutkan, dari pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 setelah perubahan adalah sistem presidensil, karena:

- a. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari;
- b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak bertanggungjawab kepada parlemen baik kepada DPR maupun kepada MPR;
- c. Presiden dan DPR menempati kedudukan yang sejajar, sehingga Presiden tidak berwenang membubarkan parlemen;
- d. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menterinya;
- e. Presiden melaksanakan tugas dan wewenangnya selama lima tahun atau dalam masa jabatan yang tetap (*fixed term*).¹⁴

Dalam sejarah pelaksanaan sistem presidensil, terjadi pasang surut terkait hubungan eksekutif dan legislatif. Dimasa demokrasi parlementer pertengahan lima puluhan (hasil pemilu 1955) hingga keluar Dekrit Presiden 5 Juli 1959, peranan badan legislatif sangat kuat. Konstruksi politik yang melatar belakangi keluarnya Dekrit Presiden Soekarno tersebut, didorong oleh ketidaksesuaian antara pola oposisi parlementer gaya barat dengan diwarnai oleh perilaku sistem multi partai yang dianggap melemahkan negara. Apalagi,

¹⁴ Dasril Radjab (2005), dikutip Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009 h. 60.

periode tahun lima puluhan, yang diwarnai oleh aksi ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan pusat dan menimbulkan instabilitas pemerintahan, semakin memperkuat anggapan ketidaksesuaian sistem multi partai dalam pemerintahan parlementer itu dengan kondisi bangsa yang lebih menekankan mekanisme musyawarah mufakat.¹⁵

Praktek ketatanegaraan Indonesia pasca kemerdekaan, era demokrasi parlementer, dipimpin, Orde Baru, hingga reformasi saat ini, menunjukkan mekanisme politik *impeachment* berjalan kurun waktu yang tidak konsisten sama sekali. Catatan Arbi Sanit menunjukkan, berdasarkan UUD 1945 (awal kemerdekaan), diniatkan sistem politik dan pemerintahan semi presidensial. Tetapi dua bulan kemudian, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden, diubah menjadi sistem parlementer. Sistem semi presidensial dihidupkan kembali, sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, amandemen UUD 1945 di tahun 2004, mengarah pada sistem presidensial secara penuh, yang pada kenyataannya sistem semi presidensial masih berlangsung sampai saat ini.¹⁶ Artinya, terjadi

¹⁵ Mengembalikan sistem pemerintahan menurut UUD 1945, sebagai manifestasi mengakhiri kerawanan politik dan sekaligus menjamin kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan itu sendiri. Lihat Adnan B uyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Indonesia: Studi Sosio Legal atas Kepresidenan 1956-1959*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 1995, h. 323-325. Sebagai contoh, pada kurun waktu Desember 1949 hingga Juni 1953, kabinet-kabinet parlementer itu sangat memperhatikan pada langkah penyelesaian masalah secara administratif dan ekonomis, tetapi sekaligus gagal menjalankan kebijakan dalam konteks negara yang kuat. Lihat pembahasan pada setiap kurun waktu para kabinet ini, Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Itacha and London, 1962, h. 556.

¹⁶ Arbi Sanit, "DPRRIDi Antara Demokrasi Parlementaris dan Demokrasi Presidensialisme", *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 29 Tahun 2009, h. 41. Sebelum UUD 1945 diamandemen, permintaan pertanggungjawaban kepada Presiden dikaitkan dengan dugaan pelanggaran haluan negara. Ini dituangkan dalam Penjelasan UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban Presiden. Sejak era DPR Gotong Royong (DPR GR) awal Orde Baru tahun 1967 hingga DPR era reformasi 2001 pernah menjalankan politik memorandum. Soekarno dan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) harus jatuh dari kekuasaan Presiden, karena ditolak pidato pertanggungjawabannya oleh MPRS/MPR Burhan Djabir Magenda menunjukkan, bahwa keluarnya Tap MPRS No. XXXIII/MPRS/ 1967 yang berawal dari memorandum DPR GR, menolak pidato "Nawaksara" (beserta kelengkapannya) Soekarno, tidak terdapat pendapat hukum dalam proses pengambilan keputusan. Sehingga, total keputusan pemberhentian Presiden adalah bersifat politis dan bahkan diwarnai laporan Pangkopkamtib di depan Sidang Istimewa MPRS tahun 1967. Ini berbeda dengan di AS, yaitu di kasus Ricard Nixon dan Bill Clinton terkait skandal yang sempat terancam *impeachment* kongres dan ditandai oleh proses pengangkatan jaksa khusus (*Special Prosecutor*). Lihat Burhan Djabir Magenda, "Dinamika Hubungan Eksekutif-Legislatif di Indonesia", dalam *Jurnal Civility*, Forum Indonesia Satu Vol. 1, No. 1, Juli-September 2001, h. 25.

kesenjangan antara ketentuan normatif legal ketatanegaraan dengan praktek pemerintahan sehari-hari, bukan mustahil dapat terjadi.¹⁷

Sebenarnya, diawal kemerdekaan, pertimbangan tentang kesulitan untuk menciptakan kepemimpinan pemerintahan yang kuat dengan dasar pembentukan kabinet bersifat nasional sudah dirasakan keberadaannya. Kesulitan ini berawal pada fragmentasi partai politik yang cenderung sukar berkoalisi satu sama lain. Tercatat adanya kabinet presidensil pertama (2 September s.d 14 November 1945) dan kedua (29 Januari 1948 s.d 20 Desember 1949), sudah menunjukkan fenomena politik kesulitan dimaksud.¹⁸ Tetapi ketika memasuki era sesudahnya, terutama saat Presiden Soeharto berkuasa, berbagai perangkapan jabatan di organisasi politik secara struktural, terutama sebagai Ketua Dewan Pembina Golkar, membuat penguatan sistem presidensil lebih jauh daripada sekedar yang pernah dilakukan Soekarno, sekaligus ditandai oleh kecenderungan semakin menguatnya peranan negara. Sebaliknya, peranan masyarakat yang justru sempat menguat dimasa sebelumnya kemudian melemah, sehingga masa Orde Baru sering disebut "otoriterisme birokrasi (negara)."¹⁹

Dimasa Orde Baru, MPR sebagai lembaga negara tertinggi berperan untuk menyusun Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang nantinya

¹⁷ Bentuk acara persidangan MK menjadi sorotan kritis terkait usulan DPR bagi MPR untuk meng-impeach Presiden. Menurut Albert Hasibuan, kalau Presiden dan/atau Wakil Presiden disidangkan menurut hukum pidana, karena deliknya pelanggaran hukum, maka menurut KUHAP, Presiden dan/atau Wakil Presiden mempunyai hak naik banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Untuk catatan kritis hal ini dan penilaian terhadap pasal-pasal UUD 1945 yang dianggap multi tafsir dan membuat rancu hubungan antara lembaga negara, lihat Albert Hasibuan, *Materi Muatan Undang-Undang Dasar: Dampak dan Implementasinya Terhadap Demokrasi dan HAM*, Kertas Kerja disampaikan dalam Focus Group Discussion tentang Materi Muatan UUD: Dampak dan Implementasinya terhadap Politik dan Hukum Nasional, Sistem Demokrasi dan HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 10 November 2009, h. 9.

¹⁸ Walaupun terdapat posisi Perdana Menteri, tetapi saat itu kedudukan Wakil Presiden Mohammad Hatta sekaligus merangkap posisi Perdana Menteri, dimana para Menteri bertanggung jawab kepada dirinya. Melalui posisi perangkapan Wapres dan PM, maka Presiden Soekarno tetap merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dari kabinet saat itu. Lihat Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, 1986, h. 64-66. Di samping menjelaskan sejarah awal koalisi dimasa pemerintahan setelah kemerdekaan yang selalu diwarnai kepentingan multi partai, juga menunjukkan perbedaan sifat pemerintahan sesudah berakhirnya dua kabinet di bawah Hatta tersebut. Tercatat, misalnya Kabinet Susanto (20 Desember 1949-21 Januari 1950) dan Kabinet Halim (21 Januari 1950-6 September 1950), yang sempat berlangsung pada waktu berlakunya UUD 1945, tetapi Republik Indonesia menjadi negara federal, atau disebut Republik Indonesia Serikat (RIS), adalah sepenuhnya bersifat parlementer.

¹⁹ Burhan D. Magenda, dalam *loc.cit*, h. 27.

akan dijalankan oleh Presiden dalam pemerintahan. Presiden disebut sebagai "mandataris" MPR dan memberikan pertanggungjawaban kepada MPR atas pelaksanaan tugasnya dimaksud. Pada kenyataannya, posisi sebagai Mandataris berimplikasi besar pada kekuasaan otoriter Soeharto yang didukung oleh para anteknya di kelembagaan infra dan suprastruktur politik. Sejarah panjang siklus dukungan partai dan ormas yang diformulasikan oleh MPR terhadap Soeharto berakhir tahun 1998. Berakhirnya siklus politik dukungan Soeharto sejalan dengan krisis moneter sejak tahun 1997 dan berlanjut menjadi krisis meluas yang ditandai aksi kekerasan di tingkat massa. Krisis semakin mendorong MPR berbalik sikap politik menjadi instrumen untuk menghimbau agar Soeharto mengundurkan diri. Pada tanggal 18 Mei 1998, MPR melalui Pimpinannya yang juga merangkap Pimpinan DPR, yaitu Ketua DPR, Harmoko, dan para Wakil Ketua DPR, yaitu Syarwan Hamid (F-ABRI), Abdul Gafur (FKP), Ismail Hassan Metareum (FPP), dan Fatimah Achmad (F PDI) memberikan keterangan persnya. Keterangan pers ini berujung pada himbauan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri dari jabatannya, dengan alasan perkembangan keadaan dan krisis yang terjadi.²⁰ Pernyataan berhenti Soeharto sebagai Presiden sangat kental dengan korelasinya dengan pernyataan pengunduran diri atas para menterinya dari Kabinet Pembangunan VII.²¹

Khusus mengenai hubungan Presiden dan DPR/MPR, pemahaman terkait *impeachment* adalah menjadi hal penting untuk diperhatikan. Sebelum kemudian, lahir MK yang ditempatkan sebagai lembaga negara pengawal konstitusi, sampai waktu tertentu era reformasi pun, dugaan pelanggaran haluan negara, masih digunakan. Misalnya, proses *impeachment* terhadap Presiden Abdurrahman Wahid (1999-2001), pada awalnya merupakan perintah dari DPR dalam Memorandum DPR yang didasarkan Tap MPR No. III/

²⁰ Walaupun kemudian, muncul reaksi dari Panglima ABRI, Wiranto, yang menilai pernyataan Pimpinan MPR/DPR itu lebih sebagai pernyataan pribadi dan bukan mencerminkan sikap lembaga. Latar belakang peristiwa dan reaksi atas pernyataan Pimpinan MPR/DPR tersebut, lihat Bacharuddin Jusuf Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Penerbit THC Mandiri, Jakarta, 2006, h. 12-18.

²¹ Pengunduran beberapa menteri ini menjadi perdebatan tersendiri, apakah sebagai bentuk pengkhianatan atau sebaliknya justru menunjukkan dukungan bagi Soeharto dan sekaligus penyelamatan bagi kepentingan nasional, terkait situasi krisis saat itu. Pertemuan beberapa menteri Soeharto di kediaman BJ Habibie di kawasan Patra Kuningan, Jakarta pada tanggal 20 Mei 1998, menjadi menarik terkait perdebatan dimaksud. Alasan terkait pengunduran ini dari versi para menteri yang berkumpul bersama BJ Habibie untuk menyampaikan pernyataan pengunduran diri kepada Soeharto dan diikuti oleh keputusan yang diambil Soeharto. Lihat A. Makmur Makka, *Sidang Kabinet Terakhir Orde Baru 12 Jam Sebelum Presiden Soeharto Mundur*, Penerbit Republika, Jakarta, 2008, h. 97-100.

MPR/1978 jo. Tap MPR No. VI/MPR/1973, tentang Kedudukan dan Hubungan Antara Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara. Kekhususan yang terdapat pada Memorandum tahun 2001 itu, adalah terdapat dua kali memorandum, yaitu Memorandum I dan Memorandum II. Dengan berbekal hasil laporan Pansus Penyelidikan DPR mengenai kasus Yanatera Bulog dan Bantuan Sultan Brunei Darussalam, Pimpinan DPR menyerahkan data yang diperoleh dari Kejaksaan Agung untuk ditindaklanjuti. Ketika Memoradum disampaikan pada Presiden Abdurrahman Wahid, ruang lingkup kewenangan DPR itu berada pada tataran meminta pertanggungjawaban yang kemudian kalau tidak dijawab memuaskan atau justru tidak ditanggapi oleh Presiden, akan berujung pada usulan Sidang Istimewa MPR untuk mencopot kekuasaan Presiden.²²

Sesudah amandemen ketiga UUD 1945, meskipun tidak terdapat pertanggungjawaban kepada parlemen, Presiden dapat dikenakan *impeachment* oleh MPR atas usul DPR. Pasal 7 A UUD 1945: "*Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*" Pasal 7B UUD 1945 mengurai mekanisme lebih lanjut terkait proses mengajukan *impeachment*, yang salah satu ketentuannya adalah melibatkan MK. Pasal 7 B ayat (4) antara lain menyebutkan: "*Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap permintaan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.*"

Selanjutnya di ayat (5): "*Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna*

²² Ketentuan ini memberikan batasan kurun waktu tertentu, yaitu tiga bulan dan 1 bulan dari dua kali memorandum yang diberikan DPR kepada Presiden. Ketentuan ini disampaikan agar Presiden memperhatikan peringatan DPR atas anggapan pelanggaran haluan negara yang telah dilakukannya. Lihat, Prayudi, "Perspektif Memorandum DPR RI Kepada Presiden, SI MPR, dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia", dalam Prayudi (Editor), *Berbagai Perspektif Tentang Memorandum Kepada Presiden: Suatu Studi Terhadap Pemberian Memorandum DPR RI Kepada Presiden Abdurrahman Wahid*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI kerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2002, h. 120.

untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat." Meskipun sangat ditentukan oleh politik di parlemen, *impeachment* juga melibatkan MK yang dianggap menjadi pengawal konstitusi dan lembaga penyelesaian sengketa antar lembaga negara. Meskipun sebagai lembaga hukum kenegaraan pemberi opini yang bukan deterministik secara politis, tetapi pendapat yang diberikan oleh MK seharusnya akan mencegah politik *impeachment* menjadi bola liar yang tidak terkendali dipermainkan oleh politisi partai.

Dari ketentuan Pasal 7 B UUD 1945, berarti, *impeachment* tidak saja secara politik melibatkan peranan DPR dan MPR, tetapi juga berkaitan dengan pendapat hukum MK terhadap usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, beserta alasan yang mendasari usulan tersebut. Sedangkan di AS dan Inggris, hanya melibatkan dua lembaga politik parlemennya, Senat/ House, yang bertindak sebagai hakim dan sekaligus juri untuk menyelidiki

dorongan bagi pemulihan kepercayaan publik dalam proses penyelesaian setiap masalah politik melalui kelembagaan demokrasi yang ada.

Tanpa kemampuan ini, mekanisme konstitusional *impeachment* dapat terjebak pada sekedar saling ancam semata dan pada gilirannya menggoyahkan stabilitas pemerintahan. Bahkan, jika rasa kepemilikan atas legitimasi pemilu yang diperoleh langsung dari rakyat semakin mengkristal dalam proses politik antar DPR dan Presiden, maka bukan tidak mungkin menciptakan suatu kebuntuan (*deadlock*). Inilah yang mendorong agar inisiatif salah satu lembaga menjadi sangat berarti, terkait mencegah potensi lebih besar menuju kebuntuan politik. Misalnya, ungkapan agar forum konsultasi diselenggarakan atas suatu persoalan tertentu. Forum ini penting digunakan bagi pembukaan ruang komunikasi politik secara lebih terbuka, meskipun berjalan secara informal dan bukan sesuatu yang mengikat dalam kesimpulan yang dihasilkannya. Bahkan, catatan menunjukkan, rapat konsultasi DPR-Pemerintah tahun 1998 pernah menjadi forum bersejarah terkait dengan kesepakatan untuk menyelenggarakan Pemilu yang akan dilaksanakan pada tanggal 5 Juni 1999 dan Sidang Istimewa MPR tahun 1999 dalam rangka dikeluarkannya beberapa Ketetapan MPR terkait agenda reformasi.²⁴

Artinya, alternatif penyelesaian melalui forum rapat konsultasi antara DPR-Presiden²⁵, untuk mengatasi ketidakcocokan sistem presidensial dengan sistem multi partai yang dapat mengarah pada *deadlock*, belum memperoleh penyelesaian secara tuntas. Kebutuhan untuk melakukan terobosan atas ancaman kebuntuan politik penyelesaian kasus di sistem presidensial, semakin dianggap penting. Ini disebabkan, saat jalur hukum juga dianggap dapat berjalan lambat proses penyelesaiannya. KPK misalnya, saat hasil Pansus kasus Bank Century diputuskan di Rapat Paripurna DPR, beberapa anggota

²⁴ Bacharuddin Jusuf Habibie, *Op.cit.*, h. 161-164.

²⁵ Sebenarnya, dalam Peraturan DPR (tahun 2009) tentang Tata Tertib. Rapat konsultasi hanya terjadi pada para pihak di internal DPR, atau tidak melibatkan pihak luar, termasuk pemerintah. Di Pasal 225 disebutkan, "Rapat konsultasi adalah rapat antara pimpinan DPR dengan pimpinan fraksi dan pimpinan alat kelengkapan DPR yang dipimpin oleh pimpinan DPR." Tetapi sebelumnya, di Pasal 212 disebutkan mengenai masalah konsultasi dan koordinasi antara DPR dengan lembaga negara yang lain dalam bentuk, antara lain pertemuan antar pimpinan DPR dengan Presiden, pimpinan MPR, pimpinan DPD, pimpinan MK, atau pimpinan BPK berdasarkan keputusan DPR. Pada ayat (5) ditegaskan, bahwa hasil pertemuan konsultasi dan koordinasi diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan fraksi dan pimpinan alat kelengkapan DPR yang terkait, dan apabila dipandang perlu dilaporkan dalam rapat paripurna. Di samping itu di ayat (7) disebutkan, "Hasil pertemuan konsultasi dan koordinasi dengan lembaga negara yang lain, yang berkaitan dengan kebijakan atau mengatasnamakan DPR harus mendapat persetujuan rapat paripurna."

DPR mulai mewacanakan kemungkinan sanksi bagi KPK untuk memotong alokasi anggaran KPK. Meskipun ini hanya sekedar wacana atau ancaman, tetapi kombinasi dari jalur hukum dan jalur politik untuk menyelesaikan kasus hukum pemerintahan dan dugaan pelanggaran konstitusi oleh Presiden dan/atau jajaran kabinetnya, adalah bukan perkara mudah agar diletakkan pada posisi yang relatif tepat. Faktor kelembagaan KPK, sebagaimana halnya hakim dan jajaran Pengadilan, jaksa, dan penasehat hukum, tampaknya belum sepenuhnya mampu diletakkan dalam konteks supremasi hukum yang bebas dari intervensi politik kekuasaan dan uang.

Pada tataran empiris, masing-masing jalur penyelesaian kasus tadi, bukan berada di ruang hampa, karena dapat dijalankan pada orientasi tertentu yang berbeda dengan keinginan semula. Konsekuensi atas permainan kekuasaan dalam masing-masing jalur penyelesaian kasus tersebut, akan berdampak jauh bagi tataran politik publik pemerintahan. Keuntungan politis bagi Presiden yang didera persoalan kasus tertentu pemerintahan, akibat kelambanan penanganan jalur hukum, hanya membuat komunikasi antara eksekutif terhadap legislatif justru dapat semakin memanas. Demikian pula, sebaliknya, saat jalur hukum mampu mengawal penyelesaian jalur politik bagi dugaan pelanggaran hukum pemerintahan, kredibilitas atas jadi atau tidaknya penggunaan mekanisme *impeachment* akan diterima sebagai suatu hal yang *legitimate* konstitusional.

Terkait sistem presidensial, dalam konstitusi, Pasal 4 UUD 1945 menyebutkan: "(1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar; (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*" Sedangkan dalam Pasal 17 UUD 1945, dinyatakan: "(1) *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*" Selanjutnya, sesuai Undang-Undang No. 39 Tahun 2008, Pasal 4 ayat (2), disebutkan mengenai masalah urusan tertentu dalam pemerintahan terdiri atas: a. urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945; dan c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.²⁶

Penanganan urusan pemerintahan yang semakin kompleks dilakukan tidak saja melalui kabinet, tetapi juga dijalankan oleh kelembagaan ekstra

²⁶ Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

struktural baik bersifat permanen dan *ad hoc* seperti halnya pembentukan tim-tim tertentu di bawah menteri koordinator yang ditugaskan dan melaporkan hasil kerjanya kepada Presiden. Berkembang biaknya birokrasi eksekutif sejalan dengan kasus-kasus yang dianggap strategis oleh Presiden dan perlu segera diselesaikan. Di antara lembaga ekstra struktural yang dibentuk Presiden ini, tidak jarang menjadi lompatan bagi tindakan dari anggotanya untuk melakukan lobi politik tertentu dengan pihak koalisi atau oposisi terhadap Presiden. Dengan format keanggotaan yang beragam di kelembagaan ekstra struktural eksekutif ini, maka dianggap menjadi jalur penting bagi komunikasi eksekutif dengan kalangan eksternal pemerintahan.²⁷ Padahal, akomodasi politik koalisi pemerintahan demi kelanggengan kekuasaan, dapat menjebak rendahnya efektivitas pemerintah dalam bekerja.

Koalisi pemerintahan yang berunsur bagi jatah kekuasaan, mendorong perilaku partai dapat memainkan posisi tawarnya pada saat suatu persoalan dihadapi oleh pemerintah. Sikap akomodasi politik penyusunan komposisi kabinet dan jatah partai yang merasa berjasa bagi koalisi, mendorong sukarnya jabatan partai dan jabatan publik seperti halnya sebagai menteri, untuk dilakukan pemisahan, atau dikenakan larangan rangkap jabatan. Akibatnya, pengisian jabatan secara politis sangat kental dibandingkan pemenuhan persyaratan kompetensi profesional. Sebaliknya, argumentasi profesionalisme penanganan tugas dan konsentrasi penuh sebagai anggota kabinet, secara ironis memang seharusnya di *back up* pada jabatan elit partai. Pemisahan jabatan publik dan jabatan kepengurusan partai, seolah-olah hanya indah di atas kertas. Padahal, penyatuan dua jabatan berbeda tataran di tangan seseorang akan memiliki implikasi yang sangat besar, termasuk bagi sistem presidensial yang sedang dibangun. Loyalitas ganda dari pengurus partai sebagai menteri, antara kepada Presiden dan kepada partai, tentu sudah tidak aneh dapat terjadi. Konteks dinamika loyalitas ganda anggota kabinet semacam ini, yaitu menteri dari kalangan partai, terutama pada waktu kasus pemerintahan yang diungkap oleh partai dan menjadi perhatian media massa semakin memanas dimata publik.

Alternatif pemecahan masalah, seringkali terjebak pada cara-cara artifisial semu semata yang justru mengundang reaksi balik kecurigaan antar kelompok. Setidaknya, contoh kasus kekurangancermatan solusi yang ditempuh ini, tampak saat Presiden SBY sempat berusaha melakukan pertemuan dengan para Ketua Lembaga-lembaga Negara, yaitu Ketua MPR, Ketua BPK, Ketua MK, Ketua MA, Ketua DPR, dan Ketua DPD, di istana Bogor, Januari 2010,

²⁷ Ini terbukti saat beberapa anggota staf khusus Presiden melakukan *lobby* terhadap parta-partai koalisi pemerintah, menjelang Paripurna DPR terkait laporan pansus penyelidikan terhadap kasus Bank Century.

di tengah memanasnya kasus bank Century di Pansus DPR. Pertemuan ini dikritik sebagai usaha "*cincai*" Presiden terhadap para ketua lembaga negara terhadap potensi usulan DPR untuk mengajukan *impeachment* ke MPR, dan dinilai intervensi terhadap posisi independensi lembaga negara. Meskipun di tengah kontroversi itu, pemerintah justru mengaku bahwa gagasan awal mengadakan pertemuan tersebut berasal dari Ketua MPR Taufik Kiemas.

Antar koalisi partai pemerintah yang berbasis longgar ikatan dan bersifat pragmatis kepentingan, dapat terjadi perbedaan pandangan antara mereka sendiri. Secara prinsipil perbedaan pandangan ini terkait usulan perlu atau tidak perlunya dilakukan pengajuan *impeachment*. Bahkan, tidak saja dikalangan pemerintah, dipihak oposisi pun dapat terjadi benturan pandangan atau bahkan konflik politik kepentingan terkait usulan *impeachment*. Ketidakjelasan konstelasi dan perbedaan pandangan secara signifikan dimasing-masing blok politik kekuasaan tersebut, adalah buah dari sistem kepartaian yang berbasis pragmatisme dan memperlakukan ideologi sebagai *platform* perjuangan hanya semata-mata sebagai konteks formalitas.

Sistem presidensial yang dianggap tidak *compatible* dengan sistem multi partai, menyebabkan pemerintahan sangat labil oleh tekanan atau isu tertentu. Retaknya koalisi, menyebabkan pemerintah gamang dalam menjalankan berbagai kebijakan atau langkah-langkahnya. Kegamangan demikian menjadi indikator tentang rendahnya efektivitas pemerintahan dalam menjalankan berbagai program kerjanya dan mengatasi berbagai persoalan publik yang muncul. Ketika problematik rendahnya efektivitas pemerintahan ini berkembang berlarut-larut dihadapan harapan publik yang semakin tidak terjangkau untuk dijawab, maka melahirkan krisis legitimasi sebagai akibat dari ketidakmampuan memerintah (*ungovernability*).²⁸ Apalagi, sistem presidensial di Indonesia, memungkinkan, lahirnya kebijakan, seperti halnya RUU menjadi Undang-Undang, tanpa harus melalui pengesahan dari Presiden, pemahaman *ungovernability* dapat diletakkan pada tataran determinan seluruh proses pengambilan kebijakan yang berlangsung hanya sepihak. Keberadaan Pasal 20 ayat (5) sangat menegaskan ketiadaan hak veto Presiden terkait pengesahan Presiden dengan alasan batas waktu 30 hari sejak RUU disetujui oleh eksekutif dan legislatif. Kelemahan konstusi

²⁸ Dilema antara otoriterisme dan demokrasi terkait fenomena efektivitas pemerintahan, berada di titik menguatnya atau justru terjadi krisis legitimasi. Dengan mengutip Theodor Schneider (1977) tentang ciri-ciri terjadinya "*ungovernability*", Ralf Dahrendorf menekankan pentingnya suatu pemerintahan yang kuat dengan berlandaskan pada nilai-nilai demokrasi dalam rangka menjalankan segala tugas dan wewenang publiknya. Lihat Ralf Dahrendorf, "Governabilitas Demokrasi", dalam Roy C. Macridis dan Bernard E. Brown, *Perbandingan Politik*, Penerbit Erlangga, Jakarta, Edisi Keenam, 1992, h. 427-439.

ini menyebabkan ketiadaan hak veto Presiden dengan alasan tertentu akan melemahkan penegakkan *check and balances* dalam kehidupan politik.²⁹

Kemungkinan dapat saja terjadinya *ungovernability* sangat berpotensi kuat dari figur Presiden yang sekedar mengandalkan unsur popularitas publik sebagai hasil Pemilu. Penyelamatan hanya dilakukan melalui proses politik pencitraan tertentu untuk mengimbangi kelemahan substansi dari dinamika pemerintahan. Padahal, dalam sistem Presidensil di Amerika Serikat dikenal adanya, kekuasaan veto Presiden untuk membatalkan suatu RUU yang sudah disetujui di tingkat Kongres. Keberadaan veto Presiden menjadi sangat penting tidak saja terhadap RUU yang sudah disetujui oleh kongres. Tetapi kekuasaan veto Presiden juga untuk menunjukkan sikap politiknya terhadap perilaku legislatif yang berbenturan dengan keinginan eksekutif. Dalam kurun waktu 10 hari (tanpa memperhitungkan hari Minggu), Presiden dapat mengembalikan RUU ke kongres guna menjelaskan secara detail keberatannya.³⁰ Kongres sendiri, yaitu dengan terdiri dari anggota Senat dan anggota House, dapat membatalkan veto Presiden, yang melalui dukungan minimal 2/3 suara dari anggotanya. Sepanjang sejarahnya, veto Presiden di Amerika Serikat, menjadi sangat penting kedudukannya, dan bahkan cenderung sukar dibatalkan oleh kongres. Sehingga, salah seorang, Woodrow Wilson saat masih sebagai pengamat tiga dekade sebelum kemudian menjadi Presiden AS, pernah menganggap bahwa kekuasaan veto membuat Presiden menjadi "*third branch of the legislature*".³¹

Pilihan yang sangat terbuka dalam sistem multi partai di pemerintahan, menyebabkan koalisi eksekutif semakin tidak terikat dengan komitmen atau sekedar janji awal saat bergabung di dalamnya. Itu sebabnya, langkah maju menuju koalisi berdasarkan program pada akhirnya hanya menjadi cerita muluk yang pada kenyataannya lebih didasarkan pada kepentingan jangka pendek elit politik partai. Konstruksi sistem presidensil yang dibangun secara tegas pada konstitusi, di tingkat politik empiris justru dimanipulasi bagi bangunan kepentingan politik pemerintahan yang sangat rentan bagi godaan kekuasaan sesaat.

Meskipun prosedur pengajuan usulan pemberhentian dalam konstitusi, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 7 A dan utamanya di Pasal 7 B, dengan

²⁹ Bahkan, di AS, hak veto tidak saja dimiliki oleh Presiden, tetapi juga bagi sebagian besar Gubernur di Negara Bagian. Lihat uraian ketentuan implikasi atas keberadaan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 terhadap sistem kenegaraan, Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press, Yogyakarta, 2006, h. 151-165.

³⁰ James W. Davis, *The American Presidency: A New Perspective*, Harper Row & Publisher, New York, 1987, h. 151-152.

³¹ *Ibid.*, h. 152.

alasan tertentu sangat bermakna konstitusional kenegaraan, tetapi dengan konstruksi politik koalisi yang ada, maka bukan berarti dapat steril dari warna pertarungan politik antar partai. Padahal, ketentuan konstitusi terkait usul DPR mengadakan sidang istimewa MPR untuk pemberhentian Presiden dan pendapat MK terhadap persoalan itu, sudah memberikan konstruksi ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Sebelum amandemen UUD 1945, pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya hanya didasarkan pertimbangan politik yang diatur dalam Tap MPR No. III/MPR/1978 dengan alasan pelanggaran haluan negara yang penafsirannya sangat luas. Namun, pada saat sesudah amandemen UUD 1945, Presiden hanya dapat dijatuhkan, melalui *impeachment*, dengan alasan-alasan tertentu yang harus dibuktikan terlebih dahulu secara hukum (*forum preveligiantum*).³²

Titik pertemuan secara kelembagaan politik dan forum hukum dalam proses penyelesaian dugaan Presiden yang dianggap melanggar konstitusi dan dapat terkena *impeachment*, juga sangat diwarnai oleh dinamika di tingkat kepresidenan dan figur Presiden itu sendiri. Karakter Presiden sangat berpengaruh besar dalam menjaga stabilitas pemerintahan, meskipun sistem presidensial diakui memang lebih sesuai dengan sistem dwi partai. Setidaknya, silang pendapat antar partai terkait isu *reshuffle*

Artinya, bukan saja menjadi *bargaining* kekuasaan terhadap isu *reshuffle* kabinet, tetapi juga dapat terpeleket menjadi memperlakukan nyali Presiden ketika ragu-ragu menggunakan kewenangan prerogatifnya terkait kelangsungan nasib para menteri di kabinetnya. Ini yang patut disesalkan atas kemampuan dan keberanian Presiden SBY hasil Pemilu 2004 dan 2009 yang masih saja terbujuk oleh pola akomodasi kalangan partai di kabinet, dan bukan sepenuhnya mencoba membangun pola kabinet ahli yang dilakukan secara lebih signifikan. Partai menjadi bermuka dua, di satu sisi menyerahkan kepada Presiden ketika muncul keinginan melakukan *reshuffle*, tanpa melakukan inisiatif keluar dari kabinet. Tetapi di sisi lain, partai koalisi juga melakukan tekanan dengan alasan mengungkap kebenaran data-data temuan hasil penyelidikan parlemen atas kasus yang dihadapi pemerintahan.

2. Distorsi politik manuver koalisi:

Ketentuan *impeachment* yang sangat kompleks dan berliku proses ketatanegaraannya, dari mulai usulan, pendapat MK, kuorum kehadiran dan kuorum pengambilan keputusan, sampai pada keputusan Sidang MPR, diakui memang mengikat kuat. Tetapi di pihak lain, psikologi atas suasana proses politik yang berkembang pada saat usulan ini diajukan tidak dapat sekedar diukur pada ketentuan secara normatif semata. Ini tidak saja berpengaruh pada fenomena politik publik, tetapi menjangkau aspek kehidupan yang luas, seperti halnya terkait pandangan para investor dan kalangan luar negeri mengenai kondisi Indonesia.

Kebiasaan para politisi yang bermanuver untuk mencari dukungan dan "menggergaji" pendapat secara terbuka atau bahkan kalau perlu serangan sepihak terhadap kredibilitas lawannya secara sembunyi-sembunyi, juga menjadi faktor yang diperhitungkan mengenai potensi pengaruh perpolitikan *impeachment*. Sejarah pribadi masa lalu yang tidak terdapat kaitan dengan substansi pertanyaan politik *impeachment*, juga menjadi senjata pamungkas bagi para barisan politisi oposisi. Tidak saja antar partai, tetapi juga di internal partai yang mencoba memposisikan diri sebagai oposisi. Kondisi partai dengan rendahnya disiplin para anggotanya, semakin mendorong isu-isu non substansi bersifat personal di luar materi muatan *impeachment*, justru menjadi obyek menarik untuk ditingkatkan skala permainan politiknya. Akibatnya, secara kelembagaan, pengungkapan skandal pemerintahan, yang memang sudah selayaknya dilakukan untuk substansi *good governance*, seringkali dipertentangkan posisi pemilu yang berkelanjutan terkait konteks konsolidasi demokrasi.

Komplikasi kelembagaan demikian, menjadi indikator setiap negara terkait stabilitas pemerintahan yang dihasilkan, pada saat pematangan

situasi menuju kedewasaan berpolitik tidak lagi menjadi jarak curam antara rakyat dan elit politiknya. Artinya, rujukan konstitusional dan ketatanegaraan bagi kedudukan Presiden yang sukar untuk di *impeachment*, secara politis dapat dibaca berbeda bagi masa depan politik yang berlaku dan pertarungan antar *maneuver* politisi. Sebagai akibat distorsi politik koalisi, dinamika yang berkembang menjadi saling menegasikan peranan masing-masing dalam konteks relasi eksekutif-legislatif.

Dengan variabel antara berupa distorsi koalisi multi partai sistem presidensial, Presiden sangat memerlukan kompromi dengan fraksi-fraksi di parlemen dalam berbagai kebijakan pemerintahannya. Karakteristik utama sistem presidensial yang kompromis adalah sulitnya memperoleh suara mayoritas baik saat pemilu maupun memperoleh kursi di parlemen.³⁴ Di satu pihak, partai oposisi dapat bergerak pada ajakan bergabung dengan koalisi. Sedangkan di lain pihak, partai pendukung koalisi dapat menyerang kebijakan pemerintah, dengan berbagai alasan, atau sebaliknya kekecewaan bagi partai koalisi yang tidak mendapat insentif apapun atas loyalitasnya mendukung kebijakan pemerintah.

Pilihan-pilihan yang coba disekat melalui *maneuver* koalisi, menyebabkan politik *impeachment* menjadi sangat terbatas pada konteks penggantian personal di jabatan tertentu, yaitu di tingkat Presiden atau hanya sebatas pada Wapres semata. Ini menjadi dinamika tersendiri bagi distorsi sistem pemerintahan yang dihadirkan dari akibat politik manuver koalisi. Unsur-unsur kebenaran yang menjadi keharusan dan sekaligus beban bagi partai-partai koalisi, ternyata bukan perkara mudah ditegakkan maksimal di tengah dugaan kuat penyimpangan pemerintahan yang disorot parlemen.

Itu sebabnya, dapat dipahami kesukaran dan butuh keberanian bagi para anggota DPR dari jajaran partai koalisi dalam melakukan pengawasan atas penyimpangan itu. Fenomena ini melampaui dibanding sekedar ketentuan legalitas formal kenegaraan mengenai sistem pemerintahan presidensial yang dianut. Tekanan lobi dan bahkan kebiasaan aksi massa, atau bahkan gerilya gelap pengancaman secara psikologis dan potensi ke arah fisik, juga menjadi pertimbangan budaya politik (*political culture*) politik yang menegaskan tingginya peranan karakter pengungkapan politik penyimpangan dimaksud.

Di luar personal kultur politik, ketiadaan kekuatan mayoritas parlemen dan *effective large number political parties (ENPP)* dari sistem proporsional

³⁴ Ketidaksesuaian sistem presidensial dengan sistem multi partai sudah secara otomatis berinteraksi. Padahal, pelembagaan sistem presidensial telah mengarah pada purifikasi, yaitu sebagai hasil amandemen ketiga dan keempat UUD 1945 dan dipraktekkan sejak pemilu 2004. Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, h. 33.

pemilu, menyebabkan Presiden selalu mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan politik dan menghadapi sikap kritis politisi parlemen. Setidaknya, pengalaman saat DPR 2004-2009, DPR 2009-2014, menunjukkan kerepotan Presiden menghadapi serangkaian hak konstitusional DPR, yaitu khususnya hak interpelasi dan hak angket.

Tabel 1.
Penggunaan Hak Angket DPR Tahun 2004-2009

Tanggal	Kasus	Keterangan
27 Maret 2005	Kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM)	Angket BBM pertama kali terjadi pada 27 Maret 2005 menyusul kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM sebesar 29% pada tanggal 28 Februari 2005, namun ditolak. Angket BBM kedua pada 24 Februari 2006 setelah harga BBM pada tanggal 1 Oktober 2005. Pemerintah menaikkan kembali harga BBM sebesar 28,7% pada tanggal 24 Mei 2008 yang diikuti usul hak angket DPR pada tanggal 1 Juni 2008.
24 Maret 2005	Penjualan tanker Pertamina.	Sebanyak 23 anggota DPR dari 10 fraksi mengajukan hak angket terhadap penjualan dua unit kapal tanker milik Pertamina pada pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputeri pada 2004. Dua partai pendukung pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhono- Jusuf Kalla, yaitu Partai Demokrat dan Partai Golkar melalui fraksinya di DPR mendominasi hak angket

19 Mei 2005 dan 17 Januari 2006	Kredit macet Bank Mandiri	Sebanyak 88 anggota DPR dari 10 fraksi mengajukan usul penggunaan hak angket untuk mengungkap dan mendorong pengungkapan kasus kredit macet Bank Mandiri. Fraksi pengusul antara lain Fraksi PAN, Fraksi PPP, Fraksi PDI P, Fraksi PDS, Fraksi PBR, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD). Diusulkan oleh beberapa fraksi, tetapi kemudian banyak yang mengundurkan diri, kecuali Fraksi PDI Perjuangan.. Namun dalam perkembangan, usulan penggunaan Hak Angket untuk kasus ini tidak berlanjut ke dalam usulan resmi Rapat Paripurna.
31 Mei 2005	Lelang gula ilegal	Dalam rapat paripurna DPR, usul penggunaan hak angket Lelang Gula Ilegal ditolak. Fraksi yang menolak adalah Fraksi PG, Fraksi PD, Fraksi PKS, Fraksi BPD, Fraksi PPP, dan Fraksi PBR. Fraksi yang menerima adalah Fraksi PDI P, Fraksi PKB, dan Fraksi PDS. Fraksi yang abstain adalah Fraksi PAN.
24 Februari 2006	Kebijakan impor beras	Sejumlah anggota DPR mempertanyakan kebijakan pemerintah terkait impor beras melalui hak interpelasi dan hak angket DPR. Tetapi, dalam perjalanan, usul ini tidak didukung mayoritas anggota DPR. Dari 452 anggota DPR, 184 anggota DPR menolak usul hak angket dan hak interpelasi, 151 anggota DPR mendukung hak angket, dan 107 anggota DPR setuju terhadap usul hak interpelasi.

7 Juni 2005	Penjualan tanker Pertamina	Diajukan oleh seluruh fraksi yang ada saat itu dan status usulannya untuk dibentuk Pansus Hak Angket DPR diterima oleh Rapat Paripurna.
30 Mei 2006	Pengelolaan Blok Cepu	Diusulkan oleh F-PDI P, F PAN, dan F BPD, tetapi kemudian ditolak oleh Rapat Paripurna DPR.
26 Mei 2009	Pelanggaran hak konstitusional warga negara	Kekisruhan DPT pemilu legislatif tahun 2009 mendorong digelarnya voting penggunaan hak angket. Sebanyak 129 anggota DPR menyetujui usul hak angket dan 73 di antaranya menolak dan satu suara abstain. Jumlah anggota DPR yang mengikuti voting 203 orang dari 550 anggota DPR. Fraksi yang menyetujui adalah Fraksi PG, Fraksi PDI P, Fraksi PPP, dan Fraksi PAN. Fraksi yang menolak adalah Fraksi PD, Fraksi PKS, dan Fraksi PDS. Sedangkan Fraksi Fraksi PKB terbelah menjadi 3 kelompok, yaitu 16 orang setuju, satu menolak dan satu abstain.

Sumber: Draft Final Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2010-2014, h. 9-10.

Tabel 2.
Penggunaan Hak Interpelasi DPR 2004-2009

Kasus	Keterangan
Kebijakan impor beras oleh pemerintah	Ditolak rapat paripurna DPR. 17 Oktober 2006 Hasil "voting" menunjukkan: setuju hak interpelasi (114 suara); menolak interpelasi (224 suara); sedangkan abstain 9 suara)
Persetujuan pemerintah atas Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1747	5 Juli 2007. Presiden tidak hadir dalam sidang paripurna dan diwakilkan oleh Menko Polhukam Widodo AS, Mensesneg Hatta Rajasa, Menlu Hassan Wirayuda, Menko Kesra Aburizal Bakrie, Menhan Juwono Sudarsono, dan Mensos Bachtiar Chamsyah.

Impeachment dalam Sistem Presidensial dan Koalisi Partai Politik

Surat Presiden SBY yang menarik surat Presiden Megawati Soekarnoputeri tentang pergantian Panglima TNI	8 Februari 2005 Dalam rapat paripurna DPR, 244 anggota DPR menolak usul penggunaan hak interpelasi terkait penarikan surat Presiden tentang pergantian Panglima TNI, 49 anggota menerima, dan 1 anggota abstain. Sementara itu, 92 anggota F-PDI-P melakukan "walk out"
Penyelesaian lumpur Sidoarjo	Pembentukan Tim Pengawas Lumpur Sidoarjo
Wabah busung lapar dan polio	7 Maret 2006. Presiden SBY tidak datang ke Rapat Paripurna DPR untuk menjawab pertanyaan kasus wabah busung lapar dan polio. Presiden menugaskan Menko Kesra Aburizal Bakrie untuk mewakilinya.

Sumber: "Nilai Demokrasi Turun", *Kompas*, 6 Juni 2007. dan, "DPR Tolak Utusan Presiden", *Media Indonesia*, 6 Juni 2007

Tabel 3.

Komposisi Perolehan Kursi Partai DPR Hasil Pemilu 2009 Berdasarkan Fraksi

Fraksi	Jumlah Kursi
1. Partai Demokrat (F-PD)	148 (26,43 persen)
2. Partai Golkar (F-PG)	108 (19,29 persen)
3. PDI Perjuangan (F-PDI-P)	82 (15,61 persen)
4. Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)	70 (12,82 persen)
5. Partai Persatuan Pembangunan (F-PBB)	62 (11,41 persen)
6. Partai Amanat Nasional (F-PAN)	52 (9,54 persen)
7. Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB)	42 (7,77 persen)
8. Partai Bulan Bintang (F-PBB)	32 (5,90 persen)
9. Partai Solidaritas Indonesia (F-PSI)	22 (4,07 persen)
10. Partai Nasdem (F-PN)	12 (2,23 persen)
11. Partai Gerakan Indonesia Raya (F-PGERI)	12 (2,23 persen)
12. Partai Persatuan Pelajar (F-PP)	12 (2,23 persen)
13. Partai Persatuan Guru (F-PPG)	12 (2,23 persen)
14. Partai Persatuan Petani (F-PPP)	12 (2,23 persen)
15. Partai Persatuan Nelayan (F-PPN)	12 (2,23 persen)
16. Partai Persatuan Buruh (F-PPB)	12 (2,23 persen)
17. Partai Persatuan Perempuan (F-PPP)	12 (2,23 persen)
18. Partai Persatuan Anak (F-PPA)	12 (2,23 persen)
19. Partai Persatuan Pemuda (F-PPP)	12 (2,23 persen)
20. Partai Persatuan Masyarakat (F-PPM)	12 (2,23 persen)
21. Partai Persatuan Rakyat (F-PPR)	12 (2,23 persen)
22. Partai Persatuan Bangsa (F-PPB)	12 (2,23 persen)
23. Partai Persatuan Dunia (F-PPD)	12 (2,23 persen)
24. Partai Persatuan Alam (F-PPA)	12 (2,23 persen)
25. Partai Persatuan Energi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
26. Partai Persatuan Teknologi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
27. Partai Persatuan Komunikasi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
28. Partai Persatuan Transportasi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
29. Partai Persatuan Perhubungan (F-PPN)	12 (2,23 persen)
30. Partai Persatuan Industri (F-PPN)	12 (2,23 persen)
31. Partai Persatuan Perdagangan (F-PPN)	12 (2,23 persen)
32. Partai Persatuan Jasa (F-PPN)	12 (2,23 persen)
33. Partai Persatuan Kesehatan (F-PPN)	12 (2,23 persen)
34. Partai Persatuan Pendidikan (F-PPN)	12 (2,23 persen)
35. Partai Persatuan Kebudayaan (F-PPN)	12 (2,23 persen)
36. Partai Persatuan Olahraga (F-PPN)	12 (2,23 persen)
37. Partai Persatuan Seni (F-PPN)	12 (2,23 persen)
38. Partai Persatuan Sains (F-PPN)	12 (2,23 persen)
39. Partai Persatuan Lingkungan (F-PPN)	12 (2,23 persen)
40. Partai Persatuan Masyarakat Adat (F-PPN)	12 (2,23 persen)
41. Partai Persatuan Masyarakat Sipil (F-PPN)	12 (2,23 persen)
42. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
43. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
44. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
45. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
46. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
47. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
48. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
49. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
50. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
51. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
52. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
53. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
54. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
55. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
56. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
57. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
58. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
59. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
60. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
61. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
62. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
63. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
64. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
65. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
66. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
67. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
68. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
69. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
70. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
71. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
72. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
73. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
74. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
75. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
76. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
77. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
78. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
79. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
80. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
81. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
82. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
83. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
84. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
85. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
86. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
87. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
88. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
89. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
90. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
91. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
92. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
93. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
94. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
95. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)
96. Partai Persatuan Masyarakat Politik (F-PPN)	12 (2,23 persen)
97. Partai Persatuan Masyarakat Hukum (F-PPN)	12 (2,23 persen)
98. Partai Persatuan Masyarakat Ekonomi (F-PPN)	12 (2,23 persen)
99. Partai Persatuan Masyarakat Budaya (F-PPN)	12 (2,23 persen)
100. Partai Persatuan Masyarakat Agama (F-PPN)	12 (2,23 persen)

5.	Fraksi PAN	40	
6.	Fraksi PPP		32
7.	Fraksi PKB	25	1
8.	Fraksi Gerindra		25
9.	Fraksi Hanura		17
Jumlah		212 (39,9%)	325 (60,5%)

Pendukung opsi C masih ditambah FPPP yang berbalik pada saat-saat terakhir. Tidak ada satu pun anggota DPR yang memilih abstain untuk voting. Dari daftar hadir, dua orang dari FPG tidak hadir; 4 orang dari FPDIP tidak hadir; 7 anggota FPAN tidak hadir; 6 anggota FPPP tidak hadir; dan 1 orang dari Fraksi Partai Gerindra tidak hadir

*Opisi A: Kebijakan bailout dianggap benar untuk penyelamatan perekonomian, namun terdapat kesalahan dalam eksekusi kebijakan.

*Opisi C: Terdapat sejumlah pelanggaran dalam kebijakan pengucuran dana talangan ke Bank Century.

Sumber: Hasil Rapat Paripurna DPR 3 Maret 2010, dikutip dalam "Hak Menyatakan Pendapat Fraksi di DPR Loyo", *Media Indonesia*, 15 April 2010

Tabel 5.
Komposisi Tim Pengawas DPR Terkait Kasus Bank Century

No.	Fraksi	Jumlah Anggota
1.	F-Demokrat	8
2.	F-Partai Golkar	6
3.	F- PDI Perjuangan	5
4.	F-PKS	3
5.	F-PAN	2
6.	F-PPP	2
7.	F-PKB	2
8.	F-Gerindra	1
9.	F-Hanura	1
Jumlah		30

Sumber: "Lamban Usut Century Fraksi DPR Panggil KPK", *Media Indonesia* 16 April 2010.

Karakter Presiden juga sangat menentukan dalam arah posisi pemerintahan terkait dengan dinamika koalisi. Ketika Presiden tidak berani mengambil risiko untuk mengganti menteri-menteri dari partai koalisi yang tidak solid, maka bangunan rapuh pemerintahan justru sangat jatuh kredibilitas publiknya. Sebaliknya, keberanian Presiden untuk melakukan *reshuffle* bagi para menteri partai yang mengkhianati dirinya, maka resiko dan sekaligus peluang bagi Presiden untuk menentukan posisi pemerintahan akan menjadi jelas. Kedua kemungkinan ini jelas bukan pilihan mudah bagi Presiden di tengah ketidakcocokan atas sistem presidensial dan pola kerpartaian yang sangat plural. Kecenderungan saat Pansus Bank Century

diputuskan oleh Rapat paripurna DPR, yang memilih Opsi C terkait dugaan pelanggaran kebijakan dana talangan yang dilakukan, adalah contoh tentang lemahnya karakter Presiden itu.

Partai-partai koalisi, terutama Partai Golkar dan PKS, dengan mudahnya menentang pilihan Partai Demokrat, melalui alasan kebenaran dugaan penyimpangan kasus Bank Century. Sebaliknya, pilihan aman bagi Presiden untuk menampilkan politik pencitraan tertentu dimata publik, pada gilirannya sangat kental untuk menahan serangan kalangan partai politik terhadap dirinya. Pilihan untuk mengabaikan substansi koalisi pemerintahan terkait barisan partai di jajaran pasangan Presiden-Wakil Presiden, jelas menyesatkan publik. Artinya, tindak lanjut pengawasan parlemen melalui partai-partai yang ada, menjadi tidak berarti signifikan, karena pola penyiasatan untuk melemahkan sikap kritis politisi hanya sebatas pada politik pencitraan yang dimainkan. Ini menjadi kelemahan berikut sebagai dampak dari ketidaksesuaian antara pemerintahan presidensial dengan sistem kepartaian yang sangat plural dan tidak disiplin.

Kepentingan "kampanye" partai terhadap masyarakat saat media massa menyiarkan langsung atas proses politik investigasi kasus-kasus yang muncul, membuat kejanggalan serangan politik partai koalisi memperoleh ruang tersendiri. Kalaupun, langkah pemulihan atas perbedaan sikap yang sudah dilakukan, biasanya dilakukan secara parsial. Artinya, pemulihan sangat terbatas dibandingkan dengan kohesifitas sistem koalisi yang dibangun yang retak.³⁵

Sejarah politik hubungan DPR-pemerintah di era reformasi, termasuk saat SBY memegang jabatan Presiden RI hasil pemilu bersama pasangannya, Jusuf Kalla, sebagai Wakil Presiden, sudah menunjukkan fenomena politik itu. Presiden pemenang pemilu dapat muncul dari partai yang tidak memiliki jumlah kursi mayoritas di DPR. Tabel 6 dari jumlah suara koalisi partai-partai pendukung Presiden sebesar 21, 5% suara dari seluruh jumlah suara yang sah secara nasional. di dalam barisan koalisi kebangsaan, menunjukkan fenomena minoritas Presiden itu. Bahkan, jika dilihat partai asalnya, Partai Demokrat yang diusung Presiden SBY, hanya mempunyai asset 7,45% suara pemilih, atau sebesar 56 kursi di periode keanggotaan DPR 2004-2009. Dengan posisi politik partai Presiden di parlemen semacam ini, maka anggota DPR, khususnya dari non partai Presiden, akan semakin bersemangat menggunakan hak-haknya, baik sebagai perorangan anggota DPR maupun DPR secara kelembagaan. Memang tidak ada yang salah dengan peranan DPR dalam menggunakan hak-hak konstitusionalnya terkait pengawasan pemerintah. Tetapi, secara sistem, hubungan sistem pemilu dan sistem kepartaian dan pola politik perwakilan sudah mendorong ke arah anomali politik partai dalam koalisi sistem presidensial.

³⁵ Ini misalnya, terlihat saat Fraksi PKS DPR menyatakan tidak akan ikut memboikot Menkeu Sri Mulyani terkait revisi APBN 2010.

Sebaliknya, bagi Presiden ketika berhadapan dengan kesimpulan DPR terkait dengan penyimpangan pemerintah dalam menjalankan kebijakannya, justru dapat bersikap menentang. Kalaupun karakter Presiden secara introvert tidak menjelaskan penentangannya kepada DPR secara terbuka. Tetapi, nuansa retorika terhadap penjelasan sikap dirinya, kalau dibaca cermat oleh publik, dapat menunjukkan kontradiksi politik yang sangat tajam. Sehingga, ketika anak buahnya, misalnya seorang menteri dianggap oleh DPR melakukan sebuah kesalahan kebijakan, ketika Presiden membelanya, dengan alasan tertentu, maka desakan untuk mundur bagi menteri bersangkutan tidak akan terjadi dengan sendirinya. Peluang ketidaksejajaran proses politik kelembagaan negara, juga belum lagi berhitung dengan kemungkinan pengalihan isu atau terjadi persoalan publik yang sangat dashyat dan menyita perhatian besar dari berbagai pihak, yang berakibat meredupnya suhu politik yang sedang menimpa ke arah *impeachment* bagi Presiden. Sedangkan, posisi konstitusional Wapres yang bukan dapat seenaknya diganti oleh Presiden dan paket politiknya dalam pemilu Presiden, (pilpres), menyebabkan terjadinya perbedaan implikasi dari dugaan pelanggaran hukum secara personal yang diselidiki oleh DPR.³⁶ Ini berbeda dengan menteri, yang setiap waktu dapat diganti oleh Presiden berdasarkan kewenangan prerogatifnya. Masalahnya, ketidakpuasan dan ketidakpercayaan publik terhadap kelembagaan DPR, menyebabkan perlunya pengawasan lebih lanjut atas apa yang sudah disampaikan kepada Presiden untuk ditindaklanjuti. Ini mendorong pembentukan tim pengawas yang sebenarnya di bawah Paripurna DPR untuk menelusuri aliran dana kasus Bank Century, ketika media massa dan kalangan organisasi kemasyarakatan serta LSM saling berpartisipasi satu sama lain terkait tujuan yang ingin dicapai.³⁷

³⁶ Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 tentang masalah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden", adalah menunjukkan secara tegas bahwa Wakil Presiden hanya seorang. Artinya, Wakil Presiden tidak boleh lebih dari satu orang. Meskipun, terdapat istilah "pembantu" Presiden, kualitas Wakil Presiden dan para menteri memiliki perbedaan prinsipil satu sama lain. Menurut Jimly Assidique, dalam institusi kepresidenan terdapat dwi tunggal pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang secara bersama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Sehingga, seperti halnya Presiden, Wakil Presiden juga merupakan atasan para menteri. Apalagi, dalam hal tertentu Wakil Presiden dapat mewakili Presiden, atau bahkan menggantikan Presiden, baik sementara waktu atau akibat suatu halangan bersifat permanen. Lihat Jimly Assidique, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuna Ilmu Populer (BIP), Jakarta, 2008, h. 328-329.

³⁷ Komposisi dari anggota setiap Fraksi DPR terkait tim pengawas atas pelaksanaan keputusan Rapat Paripurna 31 Marer 2010 mengikutsertakan tidak saja dari pihak pendukung Opsi C, tetapi juga dari kalangan fraksi pendukung Opsi A. Sehingga, tidak saja di tingkat koalisi, tetapi juga paradoks pelaksanaan fungsi pengawasan DPR juga terjadi dalam blok fraksi antar pendukung masing-masing pilihan atas kasus yang ditangani.

Ketidakpercayaan yang dibangun terhadap kelembagaan resmi dapat menjadi warna bagi proses *impeachment* yang sejak semula memang berliku jalannya untuk menjadi usulan resmi DPR sampai pada penyelenggaraan Sidang MPR. Potensi barter politik atas kasus yang terjadi, menyebabkan minus kepercayaan memerlukan pengawalan publik atas kerja partai di parlemen untuk mengawasi pemerintahan. Apalagi, kecenderungan politisi yang sangat mudah mengalami jebakan politik uang, menyebabkan kewaspadaan publik bagi adanya transaksi berupa barter politik kasus ini menjadi beralasan adanya.

Dampak dari keterbukaan politik yang terjadi saling serang antar politisi, seperti halnya sangat kuat mudah terjadi pada saat terjadi proses politik *impeachment*, memang membuat keterbukaan bagi publik. Tetapi, keterbukaan demikian, harus mampu ditransformasikan bagi kualitas demokrasi yang dihasilkan, tanpa ketegasan atas keterbukaan itu akan menjadi tidak berarti apa-apa. Inisiatif partai sangat rendah dan sukar diharapkan, saat sudah berbeda sikap secara tajam atas isu tertentu terhadap pemerintah, untuk menentukan sikap keluar dari koalisi. Ini berbeda dengan koalisi pemerintahan di sistem parlementer, yang diikuti oleh kejelasan batasan oposisi dan koalisi, dan akan keluar dari koalisi saat sudah tidak sejalan lagi dengan sikap atau kebijakan pemerintah.³⁸ Dinamika koalisi ala pragmatis yang tidak dilandaskan ideologi secara jelas, pada gilirannya menjadi lahan subur untuk sekedar memperebutkan jabatan politik tertentu. Bahkan, ini juga sudah terbukti saat DPR hasil pemilu 2004 antar partai saling berebut pimpinan dan pengisian keanggotaan di alat kelengkapan DPR, yaitu setelah Presiden/Wapres dipilih langsung secara paket oleh rakyat.

³⁸ Peristiwa keluarnya Partai Buruh di kabinet PM Benjamin Netanyahu di Israel, atau pecahnya koalisi pemerintahan di bawah PM Jan Balkenende di Belanda, masing-masing terhadap isu tekanan AS atas pembangunan pemukiman Israel di Yerusalem Timur dan keikutsertaan pasukan Belanda dalam aliansi di bawah komando AS di konflik Afghanistan, adalah sangat menunjukkan garis batas tegas antara partai oposisi dan koalisi di sistem parlementer.

Tabel 6.

Persentase Perolehan Suara Partai Politik dalam Koalisi
Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan Pasca Pemilu 2004

Koalisi Kebangsaan		Koalisi Kerakyatan	
Partai Pendukung	Kursi Persentase (%)	Partai Pendukung	Persentase (%)
Partai Golkar	21.58	Partai Demokrat	7.45
PDI Perjuangan	18.53	PKS	7.34
PPP	8.15	PBB	2.62
PBR	2.44	PKPI	1.26
PDS	2.13	PPDK	1.16
PKPB	2.11	PP	0.77
PNI-Marhaenisme	0.81	PPDI	0.75
Total	55.75	Total	21.35

Sumber: Akbar Tanjung, *The Golkar Way: Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, h. 300

Tabel 7.

Konfigurasi Koalisi di DPR Pasca Koalisi Kebangsaan bubar

Pendukung Pemerintah (Jumlah Kursi)	Oposisi Pemerintah (Jumlah kursi)	Memilih Jalan Tengah (Jumlah Kursi)
Partai Golkar (128)	PDI P (109)	PBR (14)
Demokrat (55)	-	PDS (13)
PPP (58)	-	Partai-partai lain (11)
PAN (53)	-	-
PKB (52)	-	-
PKS (45)	-	-
PBB (11)	-	-
PKPI (1)	-	-
423 kursi	109 kursi	38 kursi

Sumber: Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, h. 179.

Pilpres pertama kali dalam sejarah politik Indonesia, menunjukkan bahwa pemenang pasangan Presiden/Wapres, SBY- Jusuf Kalla, didukung oleh kekuatan suara yang lebih kecil dibandingkan pasangan Presiden/Wapres yang diajukan koalisi partai yang kalah pemilu. Setiap saat Presiden harus menghadapi tantangan dari kekuatan politik pesaingnya di parlemen, terkait kebijakan yang diambilnya. Meskipun konfigurasi koalisi partai lalu mengalami perubahan, yaitu pada saat DPR 2004-2009 terbentuk pengisian keanggotaan dan pimpinannya di alat kelengkapan, dan Jusuf Kalla tampil menjadi Ketua Umum Partai Golkar melalui hasil Munas partai itu. Pelajaran

ini menunjukkan, risikonya politik partai dalam koalisi, menyebabkan penentuan batas pengurus yang agar tidak menjabat di kabinet berubah menjadi keharusan. Sehingga, dalam sistem presidensial, kabinet yang diisi oleh profesional non partisan sangat perlu dikembangkan dibandingkan dengan politisi partai. Kalau terjadi pembelotan sikap yang berbenturan dengan kebijakan pemerintah, harus dilakukan pemberian sanksi bagi setiap partai yang melakukan penentangan sikap terhadap koalisi. Kalau perlu dipecat bagi partai yang melakukan pembelotan. Ini untuk mengimbangi lemahnya insentif partai dan kemungkinan besar terjadinya destabilisasi pemerintahan dalam sistem presidensial di tengah multi partai. Jika memang unsur partai masuk kabinet sukar dielakkan oleh kebutuhan, maka harus ditegaskan pelepasan jabatan di partai itu sendiri saat menjabat menteri. Ketentuan ini sangat bermanfaat berhadapan dengan realitas reformasi saat ini tentang disiplin partai yang lemah dan tidak ada jaminan pimpinan partai dapat mengendalikan anggotanya di parlemen. Sehingga, pertempuran politik terkait usaha-usaha ke arah *impeachment* bagi Presiden, dibiarkan berlangsung di parlemen, dan bukan di kabinet.

Pilihan atas sikap partai dalam sistem presidensial menunjukkan sebuah dilema terkait kehidupan politik. Di satu pihak, slogan konsistensi untuk menegakkan posisi sebagai oposisi sangat penting bagi perkuatan dukungan pemilihnya. Tetapi di lain pihak, internal partai yang belum terbangun secara total kelembagaan, atau bergantung figur, justru mempermudah masuknya godaan untuk ikut bergabung dengan koalisi.³⁹ Pilihan retorika koalisi atau oposisi biasanya selalu memunculkan berbagai istilah tertentu yang bersifat kompromi tentang pilihan sikap partai, misalnya tentang istilah "penyeimbang kekuasaan". Kelembagaan kepartaian yang belum terbangun

³⁹ Ini misalnya dialami oleh PDI Perjuangan, sebagaimana terungkap pada Rapat Panitia Kongres PDI P, 19 Maret 2010, atau menjelang Kongres PDI P di Denpasar, Bali. Sekjen PDI P Pramono Anung mengatakan, mengantisipasi terjadi sesuatu pada pemerintahan di tengah jalan, PDI Perjuangan akan memperbarui posisi politiknya dalam lima tahun ke depan. PDI P tidak lagi memposisikan diri sebagai partai oposisi, tetapi menjadi partai penyeimbang pro rakyat. Lihat "PDI P Tidak Lagi Menjadi Oposisi", *Kompas*, 20 Maret 2010. Sebaliknya, Ketua Umum DPP PDI P Megawati Soekarnoputeri mengatakan, sikap resmi PDI P baru akan dicerminkan pada saat Kongres partai itu, sedangkan pernyataan Taufik Kiemas, yang sekaligus adalah suaminya, merupakan suatu wacana dari Ketua Dewan Pertimbangan Pusat (Depertu) yang bukan bersifat mengikat bagi sikap politik PDI P. Lihat "Sikap PDI P Tergantung Kongres", *Seputar Indonesia*, 22 September 2010. Finalisasi atas dilema pernyataan di tingkat elit PDI P ini berakhir, saat Megawati sebagai Ketua Umum terpilih menegaskan dalam pidato politiknya terkait posisi PDI P dalam konteks oposisi kekuasaan. Meskipun, susunan DPP hasil kongres tetap menunjukkan kompromi tertentu, yaitu posisi Sekjen DPP PDI P yang diisi oleh Tjahyo Kumolo, yang dikenal dengan Taufik Kiemas.

dan solid didukung secara struktural ini semakin diperlemah pula oleh masih adanya perilaku pelanggaran hukum politisi yang terjadi dalam skala cukup tinggi. Simbiosis mutualistik dengan godaan tadi, adalah keperluan bagi Presiden untuk melakukan negosiasi kemungkinan bergabungnya kekuatan oposisi partai agar turut bergabung di kabinetnya. Imbalan, jabatan menteri biasanya merupakan tawaran ketika partai oposisi bergabung dengan koalisi. Titik dilema semacam ini, sebenarnya merupakan penjelasan tentang ketidakrelevanan perdebatan terhadap masalah ada atau tidaknya oposisi dalam sistem presidensial

3. Posisi MPR:

Ketentuan terkait *impeachment* menunjukkan keberadaan subordinasi Presiden terhadap posisi MPR, meskipun sesudah amandemen UUD 1945 bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Tetapi, sekalipun demikian, Presiden tetap diakui sebagai pejabat yang terpenting dalam ketatanegaraan Indonesia.⁴⁰ Peranan MPR yang menentukan terhadap nasib usulan *impeachment*, juga mudah diterabas melalui Tatib MPR, sebagai akibat ketentuan yang tidak rinci UUD 1945 terhadap pemilihan Presiden/Wapres untuk menggantikan yang diberhentikan. MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, mempunyai kewenangan tersendiri yang dapat saja berbeda dengan pendapat hukum MK.

Konstruksi politik MPR yang sangat kental, tetap sukar menembus pada batasan sistem presidensial yang memasang barikade ketat untuk terjadi *impeachment*. Ini membuat politik koalisi menjadi penting artinya untuk dipertimbangkan pada konteks stabilitas pemerintahan secara umum, dan bukan harus dicekam ketakutan terkait penggunaan hak-hak DPR secara khusus, seperti halnya saat penggunaan hak angket saat kasus kebijakan *bail out* Bank Century. Sebaliknya, posisi ketatanegaraan MPR yang mudah dimainkan secara politis justru dipengaruhi oleh pola koalisi yang dijalankan di bawah komando Presiden. Artinya, kalau proses menuju pemakzulan dijalankan partai-partai di DPR agar terselenggara sidang MPR, dapat melemah pada titik tertentu, kalau memang Presiden mampu memainkan secara tepat politik koalisi di eksekutif yang berada di bawah komandonya. Tawaran pengisian jabatan eksekutif melalui pos-pos tertentu di bawah Menteri pun, bila perlu dapat dilakukan untuk meredam emosi kekuasaan partai. Sebaliknya, parlemen di mata publik, beresiko atas tuduhan

⁴⁰ Apalagi beberapa kewenangan penting kenegaraan berada di genggam Presiden, seperti halnya terhadap masing-masing angkatan di TNI, menyatakan negara dalam keadaan perang atau damai, keadaan bahaya, darurat dan seterusnya. Lihat lebih lanjut Harun Al Rasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti Press dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Jakarta, 1999, h. 14-15.

“menggadaikan” kewenangan konstitusional DPR sebagai perwakilan rakyat dengan kepentingan koalisi, menjadi suatu hal bukan mustahil harus dihadapi dengan konstruksi politik hubungan MPR, DPR, dan Presiden. Pandangan relasional kelembagaan ini, tentu juga tanpa melupakan keberadaan DPD.

Adapun tentang keterlibatan MK dalam proses *impeachment*, lebih berperan pada konteks kewajiban dibandingkan sebagai wewenang. Posisi keterlibatan demikian adalah konsekuensi putusan MK yang tidak final dalam konteks *impeachment*, sebaliknya MPR dapat menganulir keputusan MK tersebut.⁴¹ Kewenangan MK tidak sampai memutuskan apakah Presiden dan/atau Wakil Presiden layak diberhentikan atau sebaliknya. MK hanya memberikan pertimbangan hukum dan membuktikan benar atau tidaknya gunaan pelanggaran hukum Presiden yang disampaikan oleh DPR. MK hanya wajib menyelesaikan perkara terkait dugaan pelanggaran Presiden dalam jangka waktu 90 hari. Dijelaskan bahwa kewenangan itu menjadi sesuatu yang diwajibkan, apabila hakim konstitusi dengan sengaja menghambat pelaksanaan kewenangan dapat diberhentikan dengan tidak hormat.⁴² Dengan kewenangan MK tidak sampai memutuskan apakah Presiden dan/atau Wapres layak atau tidak diberhentikan, maka MPR mempunyai posisi menentukan pada konteks ini. Posisi determinan ini diletakkan pada proses persidangan selanjutnya di MPR yang akan menentukan apakah Presiden dan/atau Wapres yang sudah diputuskan bersalah oleh MK dapat diberhentikan atau tidak.⁴³

Sesudah amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan tidak lagi mengenal pertanggungjawaban terhadap haluan Negara. MPR sendiri tidak mempunyai kewenangan membuat GBHN. Meskipun UUD 1945 tidak merumuskan tindak pidana dan tidak merinci apa yang dimaksud dengan jenis-jenis pelanggaran hukum yang tercantum dalam Pasal 7 A UUD 1945. Tetapi, Penjelasan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang No. tentang Mahkamah Konstitusi menguraikan jenis-jenis tindak pidana, yaitu: 1. Pengkhianatan terhadap Negara adalah tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang; 2. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang. 3. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam

⁴¹ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009, h.164. Meskipun idealnya, MPR dapat mengambil keputusan terhadap pertanggungjawaban Presiden yang sejalan dengan pendapat MK.

⁴² Sesuai Pasal 23 Ayat 2e, Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lihat lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern dan Terpercaya*, Penerbit Kerjasama Mahkamah Konstitusi, Konsorsium Hukum Nasional, dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2004, h. 30.

⁴³ *Ibid.*, h. 31.

dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; 4. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Meskipun dirinci dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK, kelanjutan terhadap proses peradilan pidana bagi Presiden sesudah terjadi pemberhentian sebagai Presiden/Wakil Presiden oleh MPR, tidak dijelaskan lebih lanjut dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Menanggapi kondisi demikian, harus dicatat mengenai lahir Peraturan MK No. 21 tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Memutus Pendapat DPR mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. dianggap masih membuka peluang bagi jalan menuju *impeachment*, selain melalui MK, melalui proses di pengadilan lain di luar MK, yaitu peradilan niaga, perdata, maupun tata usaha negara.⁴⁴

Institusi penegak hukum, seperti halnya Kejaksaan, Kepolisian, dan KPK, misalnya, adalah pihak yang dapat memulai ke arah penyelidikan atas dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden/Wakil Presiden dan kalau memang ditemukan bukti yang meyakinkan, dapat meningkatkan ke tingkat penyidikan. Ketika dugaan melanggar hukum semakin kuat, dapat saja ditetapkan status tersangka bagi yang bersangkutan, dan dikenakan status tahanan. Meskipun, jalur non MK dibuka untuk menyelidiki kasus dugaan pelanggaran ini, tetapi proses ketatanegaraan yang sangat rumit dan sulit dijalankan, tetap menjadi fenomena politik tersendiri. Sebaliknya, di AS, konstitusinya menegaskan bahwa keputusan terkait putusan *impeachment* tidak lebih dari pemberhentian dari jabatannya. Di samping itu, berlaku ketentuan sang Presiden yang diberhentikan dari jabatannya, kehilangan hak untuk memegang jabatannya tersebut dan menikmati penghormatan dan keuntungan dari negara. *Impeachment* tidak menghalangi dakwaan pidana lebih lanjut terhadap seseorang yang di *impeach* dan diberhentikan dari jabatannya (Konstitusi Article 3 Section 3).⁴⁵

Segala sikap yang diambil Presiden bagi koalisi, terutama saat mengeluarkan menteri-menteri dari partai-partai "pengkhianat" dirinya, tentu akan menggerakkan segala *maneuver* bagi partai-partai dimaksud saat diam atau mulai menggerakkan usul penggunaan hak menyatakan pendapat sebagai kelanjutan hak angket DPR. Korelasi politik koalisi ala sistem presidensial yang dianut dengan sidang MPR, juga berkaitan dengan pengisian posisi terhadap jabatan yang ditinggalkan pada saat pengusul Sidang MPR berhasil menjalankan tujuannya. Ini tidak saja dalam konteks tekanan bagi pihak eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan, tetapi juga penentuan cara dan arah dalam

⁴⁴ Mengacu pada Pasal 20 Peraturan MK No. 21 Tahun 2009, sebagaimana dianalisis oleh Femi Amsari, "Tong Sampah Century", *Kompas*, 29 Maret 2010.

⁴⁵ Sebagaimana dikutip Abdul Latif, *Ibid.*, h. 180.

penyelenggaraan Sidang MPR terkait pertanggungjawaban Presiden/Wapres. Artinya, tekanan bagi eksekutif tidak saja berlangsung dalam skala pekerjaan yang dilakukan Pansus terkait hak-hak DPR, tetapi juga bagi MPR sendiri terhadap pihak Presiden/Wapres beserta anggota Anggota Kabinet.

Penyelenggaraan sidang istimewa tidak saja berjalan dalam konteks prosedural Tata Tertib, tetapi juga kontribusinya dalam agenda kenegaraan. Artinya, pemenuhan persyaratan formal dalam proses persidangan tidak menjamin secara substansi dapat memberikan arti strategis bagi hubungan secara kelembagaan negara secara konstruktif. Alasannya, pemenuhan alasan prosedural tata tertib sangat mudah dimanipulasi untuk memenuhi quorum kehadiran dan quorum persidangan dalam meminta pertanggungjawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁴⁶ Sebaliknya, pada konteks kontribusi ketatanegaraan yang lebih baik daripada sekedar prosedur formal, maka ketentuan atas quorum kehadiran dan jalannya sidang sejauh mungkin mampu menghadapi ganjalan *maneuver* politik. Artinya, ganjalan *quorum* harus diatur terkait dengan persyaratan substansi alasan dan dapat diabaikan jika tidak memiliki alasan signifikan. Sidang MPR misalnya, dapat berjalan untuk memutuskan usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, sekalipun partai pendukung Presiden mencoba mengganjal dari sudut *maneuver* quorum dan pengambilan keputusan.

Ketentuan Peraturan Tata Tertib MPR mempunyai peluang untuk menerobos kebuntuan yang diatur dalam proses politik di tingkat hak menyatakan pendapat DPR sebagai awal lahirnya keputusan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Tetapi, pertimbangan atas peluang ini sebenarnya bukan perkara mudah untuk dijalankan oleh para politisi, karena terjadi kesenjangan bersifat prosedural di tingkat konstitusi dengan aturan di tingkat undang-undang yang berimplikasi secara substansi. Titik implikasi tersebut adalah mengenai batasan kuorum itu sendiri, yang dapat menjadi ganjalan untuk dijalankan pada konteks relasi antara tugas dan wewenang di DPR, MPR, dan tentu pula melibatkan para anggota DPD. Konstruksi politik dalam proses *impeachment* yang diatur konstitusi dianggap masih di bawah tingkat kesulitan dalam menghasilkan keputusan atas usul penggunaan hak menyatakan pendapat. Alasan yang dikemukakan, adalah

⁴⁶ Sesuai Pasal 37 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, keputusan MPR terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diambil dalam sidang paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR yang hadir. Sehingga, usul mengajukan hak menyatakan pendapat DPR harus dihadiri paling sedikit oleh 420 anggota DPR dan disetujui oleh paling sedikit 315 anggota DPR. Sedangkan berdasarkan Pasal 7 B UUD 1945, untuk memakzulkan Presiden/Wapres, dimulai dengan permintaan DPR kepada MK sekurang-kurangnya 248 anggota DPR yang hadir di Rapat Paripurna DPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari anggota DPR, atau sebanyak 373 orang anggota DPR.

terkait dengan pilihan sistem pemerintahan yang dianut dalam memahami kuorum penggunaan hak menyatakan pendapat DPR.

Anggota F-PDI P DPR, Ganjar Pranowo⁴⁷, misalnya, mengakui, ketentuan syarat untuk mengajukan hak menyatakan pendapat dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD disusun dalam konteks memperkuat sistem presidensial.⁴⁸ Sehingga, menurutnya, syarat menyatakan pendapat sebagai dasar awal bagi usulan pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang No. 27 tahun 2009, jauh lebih sulit daripada proses politik di MPR terkait pemakzulan itu sendiri.⁴⁹ Kontroversi atas ketentuan ini tentu dapat dibaca secara berbeda, terutama dikalangan partai yang berkuasa sebagai pemenang pemilu sebagai menguntungkan dan partai yang berada di posisi kalah di pemilu, justru dianggap merugikan. Bagi kalangan yang merasa dipersulit dalam menggunakan hak menyatakan pendapat DPR, telah diajukan uji materi terkait Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009.⁵⁰

4. Potensi Destabilisasi setiap saat dapat terjadi

Dengan konstruksi politik kepartaian yang memegang peran oligarkis dalam *impeachment* bagi Presiden, maka setiap saat potensi destabilisasi dapat terjadi. Ini yang menjadi tuntutan penting terkait dengan amandemen kelima, sebagai akibat amandemen awal reformasi yang terlalu kuat diwarnai antipati bagi figur otoriter kekuasaan Presiden Soeharto. Antipati terhadap tokoh Orde Baru ini, berimplikasi terhadap pengikisan kekuasaan kepresidenan, tanpa dipertimbangkan fundamental kepartaian dan sistem pemilu terhadap kematangan demokrasi. *Impeachment* dapat menjadi senjata ancaman partai untuk *bargaining* kekuasaan, meskipun sistem presidensial sudah memblok kemungkinan ke arah *impeachment* adalah ditempuh melalui mekanisme yang sangat berliku dan sulit dilakukan. Posisi koalisi partai menjadi fundamental yang lebih menentukan dalam proses *impeachment* dibandingkan sekedar ketentuan pelanggaran hukum dengan menghadirkan pendapat MK. Peranan koalisi partai dapat mengesampingkan perilaku politik ketatanegaraan yang

⁴⁷ Yang juga pernah sebagai Ketua Pansus RUU Susduk MPR, DPR, DPRD, dan DPRD dan kemudian disahkan sebagai Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dimasa keanggotaan DPR 2004-2009.

⁴⁸ "Lamban Usut Century Fraksi DPR Panggil KPK", *Media Indonesia*, 16 April 2010.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Tiga orang anggota yang mengajukan uji materi hak menyatakan pendapat, adalah anggota DPR yang merupakan bagian dari apa yang pernah disebut sebagai Tim Sembilan Inisiator saat penggunaan hak penyelidikan DPR, terkait kasus dana talangan Bank Century. Ketiga anggota DPR pemohon uji materi itu, adalah Bambang Soesatyo, Lili Chadijah Wahid, dan Akbar Faisal. Lihat "Inisiator Angket Century Uji Materi Hak Menyatakan Pendapat", *Republika Online*, <http://www.republika.co.id>., diakses tanggal 26 April 2010.

sudah dihoanguskan pada hubungan *check and balances* sedemikian rupa dalam UUD 1945.

Potensi destabilisasi demikian justru bertentangan dengan analisis dorongan sistem presidensial terhadap otoriterisme.⁵¹ Artinya, mosi tidak percaya dalam segala bentuknya dapat membuat jatuh seorang Presiden, sejalan dengan sistem parlementer ketika terjadi mosi tidak percaya bagi Perdana Menteri. Barikade aturan dan proses berliku menuju *impeachment* menjadi tidak berarti saat sistem kepartaian dan sistem pemilu tidak cocok dengan karakter sistem presidensial. Sistem presidensial lebih cocok dengan sistem dwipartai dan sistem pemilu distrik, dibandingkan sistem multi partai dan sistem pemilu perwakilan berimbang.

Ketidakcocokan hanya membawa ketidakefektifan jalannya pemerintahan dan sistem politik yang penuh kontradiksi tidak produktif bagi kematangan demokrasi. Ini jelas berbeda dengan dinamika yang sudah sewajarnya terjadi dalam praktek menuju konsolidasi demokrasi. Ketiadaan mayoritas partai yang efektif memerintah dan sistem pemilu proporsional yang sangat *tolerant* bagi keseimbangan perolehan suara dan kursi, menyebabkan godaan fragmentasi politik berpotensi muncul dari komposisi kekuatan politik partai di parlemen. Sebaliknya, Presiden juga dapat bersikeras untuk menolak tuduhan pelanggaran hukum dari DPR terhadap dirinya, dengan konsekuensi dapat menghasilkan *deadlock* secara politik pemerintahan. Atau ditunjukkan kesan Presiden "pasang badan" terhadap serangan politik parlemen dari apa yang dianggap sebagai kesalahan Wakil Presiden dan/atau Menterinya.

Koalisi pemerintahan lebih mengarahkan Presiden dalam melakukan langkah-langkahnya. Meskipun, secara implisit UUD 1945 menggariskan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi aba-aba partai sangat mempunyai pengaruh dalam pelaksanaan dari dua posisi kewenangan Presiden dalam struktur kenegaraan. Kewenangan prerogatif Presiden dalam kabinet kementeriannya, adalah contoh tentang kuatnya aba-aba partai untuk mengarahkan kewenangan itu, meskipun sudah tentu diakui keberadaannya baik oleh Presiden sendiri maupun partai politik. Sebaliknya, partai-partai yang tergabung dalam koalisi, merasa mempunyai besaran saham politik yang sama dan menuntut akses publik setiap proses pengambilan kebijakan yang diambil dalam pemerintahan.

⁵¹ Cheibub menyebutkan, dirinya menemukan bahwa 163 dari 291 Perdana Menteri dari OECD demokrasi parlementer jatuh dari kekuasaannya tanpa melalui pemilu antara tahun 1946-1995. Lihat Cheibub, 2007, *op.cit.* h. 53. Artinya, dukungan mayoritas parlementer merupakan keharusan bagi pemerintahan di bawah sistem parlementer. Sedangkan, dalam sistem presidensial diakui kebutuhan dukungan partai di parlementer memang harus digalang dan memang dibutuhkan. Tetapi pada saat atau kasus tertentu, dapat terjadi pengabaian relasi dukungan ini dan munculnya Presiden dari partai minoritas.

Koalisi partai sebagai bangunan politik mempunyai arti lebih besar pengaruhnya dibandingkan sekedar berpegang pada ketentuan normatif hak prerogatif Presiden. Itu sebabnya, muncul kejangggalan politik dalam ungkapan bahwa partai tidak berkoalisi dengan partainya Presiden, tetapi lebih pada personal Presiden sendiri. Anehnya, koalisi longgar multi partai membuat ruang gerak politisi sangat leluasa memainkan peran multi manuvernya, baik seolah-olah menjadi pendukung, berada di wilayah abu-abu oportunistis, maupun menjadi oposisi Presiden. Itu sebabnya, bisa saja sebuah partai yang dianggap oposisi Presiden, justru diajak masuk memperkuat eksekutif. Sebaliknya partai pendukung koalisi, bertentangan dengan kebijakan pemerintah, dengan berbagai alasan yang menyertainya. Dinamika koalisi pemerintahan sangat sukar dilepaskan dari kondisi internal partai. Partai-partai masih mengalami kesulitan terkait proses politik pengelolaan sumber dayanya, tidak hanya dari segi rekrutmen kualitas kader dan pengadaan keuangannya, tetapi juga kultur politik demokrasi yang masih harus dicermati pembenahannya.

Potensi destabilisasi sebagai akibat ulah parpol dan krisis legitimasi pemerintahan, berdampak pada agenda kenegaraan dan kebijakan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan rakyat. Dampak ironis ini membuat permainan terkait proses menuju *impeachment* dapat merugikan rakyat. Kasus pasca pemilihan Opsi C rapat paripurna DPR terkait hasil kerja Pansus hak penyelidikan masalah Bank Century, juga sempat diwarnai awal dampak menuju kerugian rakyat. Meskipun berada pada tataran hak penyelidikan DPR, tetapi ancaman boikot bagi Menteri Keuangan dalam penyampaian revisi APBN (APBN-Perubahan/APBN-P) tahun 2010, sudah menjadi fenomena tersendiri dalam konteks efektivitas pemerintahan terhadap tanggungjawab rakyat. Pemilihan secara alternatif atau sebaliknya, dalam konteks jalan saling mengisi satu sama lain, antara jalur politik dan penanganan hukum terhadap kasus yang dibahas materi muatan *impeachment*, secara empiris justru dapat diinterpretasikan yang mendesak posisi Presiden. Meskipun di sisi lain, sering disampaikan bahwa antara kedua jalur penanganan masalah pemerintahan itu adalah secara normatif dianggap terpisah.

Ketidakjelasan dari pemisahan jalur penanganan masalah pemerintahan ini, mendorong isu-isu yang berkembang mudah dipolitisasi dan seringkali tidak masuk akal sebagai saling terkait. Ini misalnya, ketika Presiden terdesak pada usulan *impeachment* muncul permainan isu terkait peristiwa tertentu, seperti halnya masalah penangkapan teroris atau kasus-kasus korupsi seperti halnya isu markus (makelar kasus) yang lain, yang dianggap sebagai usaha mengalihkan isu *impeachment* itu sendiri. Penilaian atas persoalan ini menjadi bias, karena hubungan Presiden dengan aparat yang berwenang dapat diperalat untuk

menangkis serangan partai-partai lawannya. Padahal, profesionalisme aparat itu sendiri, terutama TNI dan Polri, membutuhkan netralitas secara kelembagaan terhadap dinamika politik. Anggapan tentang kelemahan sipil dalam mengelola kenegaraan berpotensi untuk menguat dimata publik. Anggapan kelemahan demikian, tidak saja bagi nilai minus demokrasi supremasi sipil, tetapi juga bagi kemampuan mengurai dan mengatasi secara lebih menyeluruh terhadap kasus-kasus penyimpangan asset publik di pemerintahan. Ketika peluang minimnya kemampuan dimaksud sukar dikawal oleh publik, maka penguasa sangat berpeluang bagi melakukan proses pengalihan isu.

Ruang pemanfaatan aparat untuk menjaga kepentingan sektoral dalam konflik kelembagaan negara, menunjukkan politik *impeachment* sangat berimplikasi luas pada konteks sistem presidensial dibandingkan parlementer. Itu sebabnya, pembenahan pola koalisi kepartaian dan akuntabilitas sistem pemilu terhadap politik perwakilan parlemen memiliki arti signifikan. Fenomena destabilisasi sistem presidensial dicari pada tataran akar penyebabnya,⁵² dan bukan sekedar mengarahkan pada usaha penguatan kekuasaan presiden. Penentuan sikap MPR atas usulan politik *impeachment* DPR tidak sekedar pada sistem blok untuk menangkis serangan politik partai "lawan-lawan" Presiden. Sebaliknya, substansi pembenahan kepartaian sebagai akar koalisi juga berguna untuk menempatkan secara proporsional peranan Presiden di bidang pemerintahan dan kenegaraan yang sudah dihasilkan oleh pilihan rakyat saat pemilu. Ini dibarengi dengan catatan posisi partai-partai yang sudah seharusnya maksimal dalam memperjuangkan aspirasi pemilih masing-masing agar mekanisme *check and balances* tetap terjaga.⁵³

⁵² Di samping tidak mengulang sejarah otoriter penetapan kedudukan Presiden sebagai "Mandataris MPR", reformulasi sistem kepartaian dan sistem pemilu bagi akuntabilitas sistem pemerintahan diharapkan akan menjawab dilema sistem presidensial. Di satu sisi, fungsi-fungsi kelembagaan parlemen mempunyai peluang lebih menguat, sementara efektivitas kerja eksekutif juga lebih mempunyai peluang berkembang dibandingkan sekedar menjawab koreksi DPR. Saldi Isra menyebutkan, merujuk pada hasil penelitian Mainwaring (1993), dari 31 negara yang mampu bertahan dalam tenggat waktu 25 tahun (1967-1992), 24 di antaranya menggunakan sistem parlementer, sedangkan sisanya, yaitu hanya 4 negara adalah menggunakan sistem presidensial. Artinya, negara-negara yang menganut sistem parlementer jauh lebih stabil dan mampu bertahan dibandingkan dengan negara yang menganut sistem presidensial. Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, h. 37

⁵³ Konotasi penegasan peranan Presiden dan DPR dalam kehidupan kenegaraan menjadi penting agar tidak terdistorsi satu sama lain. Ketidakjelasan hanya membuat unsur komunikasi selalu menjadi "kambing hitam" saat Presiden dianggap kurang mampu menjalin dukungan dari partai-partai koalisinya terhadap kebijakan tertentu yang diambil oleh Presiden. Sehingga, kontradiksi antara pemilu langsung oleh rakyat terhadap paket Presiden/Wapres selalu berhadapan dan berbenturan dengan anggota DPR yang *nota bene*

V. PENUTUP

Impeachment sebagai mekanisme politik pertanggungjawaban atas dugaan pelanggaran hukum Presiden, memperoleh pijakan yang tegas setelah dilakukan amandemen UUD 1945. Ketegasan pijakan politik pertanggungjawaban secara kenegaraan ini, dapat lebih terungkap dibandingkan masa sebelum amandemen UUD 1945, berdasarkan ketetapan MPR terkait garis-garis besar haluan negara dan posisi Presiden sebagai Mandataris MPR. Kelahiran MK memberikan warna tersendiri dalam bentuk pandangan hukum yang diberikannya terkait usulan DPR terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden. Muara dari proses politik usulan DPR ini adalah diselenggarakannya Sidang Istimewa MPR dalam rangka meminta pertanggungjawaban Presiden/Wakil Presiden atas dugaan pelanggaran konstitusional yang telah dilakukannya. Adanya mekanisme *impeachment* terhadap Presiden menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang dibangun adalah bukan bersifat murni Presidensial, sekalipun berbagai variasi pelaksanaan dan pengalaman yang melatar belakangi politik hubungan DPR terhadap Presiden mencerminkan keinginan memperkuat sistem presidensial.

Konstruksi politik *impeachment* dalam struktur kelembagaan negara, pada tataran empiris sangat dipengaruhi oleh perilaku koalisi partai. Artinya, ketentuan normatif konstitusi yang memperkuat sistem presidensial, bukan berarti secara otomatis akan mendorong proses politik yang sejajar dengan dinamika pemerintahan dalam menjalankan berbagai tugas dan wewenangnya. Hubungan eksekutif dan legislatif dapat menjadi indikator dari tingkat pengaruh politik koalisi partai dimaksud. Isu-isu politik publik diterjemahkan pada konteks kepentingan partai dalam meraih simpati pemilih dengan alasan tertentu dalam kemasan penyimpangan pemerintahan yang sudah seharusnya dikritisi. Kesukaran yang dihadapi oleh pemerintah terkait kebijakan-kebijakan yang dilakukannya, berawal dari ketiadaan dukungan yang signifikan dari jumlah partai-partai yang secara efektif mampu mengendalikan proses demokrasi di alat kelengkapan DPR. Ketiadaan *large number efective parties (ENPP)* dan sistem pemilu perwakilan berimbang, membentuk sistem presidensial menjadi *compatible* dengan sistem kepartaian yang masih plural.

adalah berasal dari partai yang juga merasa memiliki *legitimate* yang kuat dari kedaulatan rakyat melalui pemilu. Partai-partai yang masuk gerbong koalisi merasa memiliki akses sama terhadap Presiden yang nota bene adalah juga dapat berbeda dengan partai-partai pengusung paket pasangannya dengan Wapres saat kampanye pemilu. Sekjen Partai Golkar yang juga sekaligus mantan Ketua Pansus DPR tentang kasus Bank Century, Idrus Marham, misalnya, menilai bahwa belajar dari kasus Bank Century, mekanisme koalisi partai politik dalam pemerintahan harus dibenahi. Menurutnya, semua partai politik anggota koalisi seharusnya dilibatkan dalam pengambilan kebijakan sehingga tidak terjadi kesalahan sebagaimana pada kasus pemberian dana talangan Bank Century, lihat "Mekanisme Koalisi Perlu Dibenahi", *Kompas*, 3 Maret 2010.

Hubungan DPR-Presiden, pasca Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, sangat menunjukkan fenomena ketiadaan kekuatan partai yang efektif dalam koalisi pemerintahan yang dibangun. Bahkan, pelajaran Presiden SBY dari Pemilu 2004, saat Partai Demokrat belum tampil sebagai pemenang utama Pemilu dan ketika Pemilu 2009 yang memunculkan Partai Demokrat sebagai pemenang pertama, masih belum mengubah konstruksi koalisi secara substantif. Warna pragmatis kepentingan sesaat dari partai untuk bergabung di koalisi, membuat partai-partai yang ada di pemerintahan menjadi sekedar barisan politik kepentingan elitnya tanpa *platform* yang jelas untuk diperjuangkan bagi rakyat.

Sehingga, kemenangan Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu, menjadi tidak berarti apa-apa ketika Presiden bersangkutan tidak mampu menjalin dukungan riil bagi kebijakan-kebijakan pemerintahan melalui kekuatan partai yang ada di parlemen. Pada titik kelemahan kelembagaan demikian, biasanya akan berjaln dengan kompromi politik yang diusahakan untuk dicapai, dalam rangka mengurangi resistensi dari partai-partai terhadap kebijakan tertentu dari pemerintah. Kompromi juga dapat berbentuk antara lain berupa tawaran pengisian jabatan publik di kementerian, yang mempunyai konsekuensi tersendiri bagi kemungkinan rendahnya pemenuhan nilai profesionalisme.

Koalisi partai yang sangat memainkan peranan dalam proses *impeachment* mendorong kelembagaan pemerintah menjadi labil. Setiap saat pemerintahan dapat diguncang oleh politik partai dalam mencapai tujuan atau kepentingan tertentu, terkait kegagalan yang dianggap terjadi pada tingkatan kebijakan yang telah diambil pemerintah. Formulasi anggapan kegagalan ini sangat mudah untuk difafsirkan sebagai bentuk pelanggaran hukum oleh Presiden, tidak saja bagi personal itu sendiri, tetapi juga dapat berawal dari kesalahan yang dilakukan oleh para pembantunya, baik oleh Wakil Presiden, maupun menteri. Komitmen *good governance* yang masih dapat dipertanyakan, juga dapat ditarik lebih dalam ke tingkat internal partai dan proses pengaturannya dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif dan Undang-Undang Pemilu Presiden, atau bahkan aturan main Pilkada, yang masih sukar menjangkau atau mencegah proses penyimpangannya di lapangan. Hal ini menjadi pertanda bahwa kelemahan *good governance* ini justru mudah dimainkan oleh politisi untuk saling membuka kekurangan atau saling mengklaim pelanggaran yang telah dilakukan oleh pihak lawannya. Labilitas kelembagaan pemerintah bagi permainan koalisi, bukan mustahil memunculkan destabilisasi sistem politik yang mengganggu agenda pembangunan nasional dan kepentingan rakyat.

Menyadari adanya unsur politik koalisi yang dapat memainkan mekanisme hukum ketatanegaraan *impeachment*, maka pengembangan demokrasi secara

kelembagaan membutuhkan suatu pembenahan yang lebih dalam dibandingkan sekedar formalitas aturan semata. Terdapat dua point utama secara makro yang saling bertalian satu sama lain, yaitu pembenahan suprastruktur politik kelembagaan hubungan DPR-Presiden yang harus benar-benar berjalan secara *check and balances* dan membangun kultur politik di tingkat infrastruktur kepartaian yang benar-benar sejalan dengan arah konsolidasi demokrasi. Tanpa kemampuan menterjemahkan dan melaksanakan agenda pembenahan ini, maka berbagai kelemahan sebagai akibat pola koalisi yang terlampau sarat dengan kepentingan politik jangka pendek secara parsial dapat berakibat fatal bagi mekanisme ketatanegaraan *impeachment*. Penyakit politik yang diidap oleh pemanfaatan mekanisme *impeachment* itu, akan tetap membuat sistem presidensial yang dibangun menjadi mudah digugat politik akuntabilitasnya dalam konteks pemenuhan aspirasi rakyat dan kepentingan nasional jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Al Rasyid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti Press dengan Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, Jakarta, 1999
- Assidique, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer (BIP), Jakarta, 2008.
- Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2007.
- Davis, James W., *The American Presidency: A New Perspective*, Harper Row & Publisher, New York, 1987
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Draft Final), *Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2010-2014*, Jakarta, 2010.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Itacha and London, 1962
- Ghofar, Abdul, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Habibie, Bacharuddin Jusuf, *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, Penerbit THC Mandiri, Jakarta, 2006.
- Huntington, Samuel P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 1991.
- Indrayana, Denny, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution Making In Transition*, Kompas Book Publishing, Jakarta, 2008.
- Konstitusi, Mahkamah, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern dan Terpercaya*, Penerbit Kerjasama Mahkamah Konstitusi, Konsorsium Hukum Nasional, dan Yayasan Tifa, Jakarta, 2004.
- Laksono, Fajar dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press, Yogyakarta, 2006.

- Latif, Abdul, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009
- Makka, A. Makmur, *Sidang Kabinet Terakhir Orde Baru 12 Jam Sebelum Presiden Soeharto Mundur*, Penerbit Republika, Jakarta, 2008
- Macridis, Roy C. dan. Brown, Bernard E., *Perbandingan Politik*, Penerbit Erlangga, Jakarta, Edisi Keenam, 1992
- Mc Leod, Ross H. dan Mac Intyre, Andrew, *Indonesia: Democracy and the Promise of Good Governance*, Institute of South East Asia Studies (ISEAS) and The Australian National University, Singapore, 2007
- Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajawali Press. Jakarta, 2009.
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Indonesia: Studi Sosio Legal atas Kepresidenan 1956-1959*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 1995
- Isra, Saldi *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Latif, Abdul, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Piliang, Indra J. dan Legowo, T.A. *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 2006.
- Prayudi (Editor), *Berbagai Perspektif Tentang Memorandum Kepada Presiden: Suatu Studi Terhadap Pemberian Memorandum DPR RI Kepada Presiden Abdurrahman Wahid*, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI kerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2002
- Sunny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, 1986
- Ramses, Andy M dan La Bakry, 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Kerjasama Penerbit Jala dan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2010.
- Tanjung, Akbar *The Golkar Way: Survival Partai Golkar di Tengah Turbulensi Politik Era Transisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007
- Yuda AR, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.

Zoelva, Hamdan, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005

Jurnal

Jurnal Civility, Forum Indonesia Satu Vol. 1, No. 1, Juli-September 2001.

Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 29 Tahun 2009

Koran

"Mekanisme Koalisi Perlu Dibenahi", *Kompas*, 3 Maret 2010.

Femi Amsari, "Tong Sampah Century", *Kompas*, 29 Maret 2010

"Sikap PDI P Tergantung Kongres", *Seputar Indonesia*, 22 September 2010

"PDI P Tidak Lagi Menjadi Oposisi", *Kompas*, 20 Maret 2010

"Hak Menyatakan Pendapat Fraksi di DPR Loyo", *Media Indonesia*, 15 April 2010

"Nilai Demokrasi Turun", *Kompas*, 6 Juni 2007

"DPR Tolak Utusan Presiden", *Media Indonesia*, 6 Juni 2007

Deni Indrayana, "Problematisasi Konstitusi Pemberhentian Presiden", *Kompas* 27 Juli 2001.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, keputusan MPR.

Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Tata Tertib, Diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009.

Dokumen

Draft Final Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2010-2014

Situs Internet

"10 Keganjilan Bank Century Versi Golkar", <http://www.detik.com>, 29 Januari 2010. Diakses 1 Februari 2010.

"The American Presidency: A Separationist Perspective", <http://www.amazon.com>, dikutip 5 Februari 2010.

"Inisiator Angket Century Uji Materi Hak Menyatakan Pendapat" *Republika Online*, <http://www.republika.co.id>, diakses tanggal 26 April 2010.

Makalah

Hasibuan, Albert, *Materi Muatan Undang-Undang Dasar: Dampak dan Implementasinya Terhadap Demokrasi dan HAM*, Kertas Kerja disampaikan dalam *Focus Group Discussion* tentang Materi Muatan UUD: Dampak dan Implementasinya terhadap Politik dan Hukum Nasional, Sistem Demokrasi dan HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 10 November 2009.

PENGUATAN *SUPPORTING SYSTEM* PADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

*Riris Katharina**

I. LATAR BELAKANG

Kritikan keras terhadap kinerja Sekretariat Jenderal (Setjen) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) dilontarkan oleh para anggota DPR dalam rapat pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada tahun 2009.¹ Setjen DPR dianggap tidak dapat memberikan dukungan maksimal bagi tugas-tugas DPR sehingga produktivitas DPR rendah, terutama dalam bidang legislasi. Sebagai contoh, dalam siaran pers Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) pada tanggal 7 Desember 2007, dikemukakan bahwa kinerja DPR masih jauh dari target yang diharapkan rakyat, bahkan dari target yang DPR buat sendiri. Pada tahun 2007, DPR menargetkan dalam prioritas legislasi tahun 2007 sebanyak 78 rancangan undang-undang (RUU). Namun, sampai penghujung tahun 2007, DPR dan Pemerintah hanya mampu mengesahkan 40 RUU menjadi undang-undang (UU), 15 di antaranya merupakan pemekaran daerah, lima RUU merupakan ratifikasi internasional, dan dua RUU tentang penetapan Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) menjadi UU. Kinerja ini tidak berubah pada tahun-tahun selanjutnya.

Itu sebabnya digagas sebuah badan baru, di samping Sekretariat Jenderal DPR, yang disebut badan fungsional/keahlian (BFK), untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPR. Badan fungsional/keahlian tersebut secara fungsional bertanggungjawab kepada DPR dan secara administratif berada di bawah Setjen DPR.² DPR berharap, dengan kehadiran BFK, kinerja DPR akan menjadi lebih baik, dan citra DPR akan semakin terangkat di mata masyarakat.

Namun, dari tahun 2009 hingga sampai awal tahun 2013, BFK belum juga terbentuk. Sementara, kinerja DPR masih belum menunjukkan ada tanda-

* Peneliti Madya bidang Administrasi Negara pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Dapat dihubungi di riris.katharina@dpr.go.id.

¹ Lihat lebih lanjut dalam Risalah Pembahasan RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009.

² Lihat lebih lanjut dalam Pasal 392 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

tanda perbaikan. Hal ini dibuktikan dengan berbagai proyek bermasalah di DPR yang dikelola oleh Setjen DPR, yang dinilai tidak sensitif terhadap kondisi masyarakat Indonesia pada umumnya. Proyek bermasalah tersebut antara lain mengenai renovasi ruang rapat Badan Anggaran DPR³, pembuatan lapangan futsal, pembelian mesin fotokopi, dan pembelian mobil Toyota Camry.⁴ Selain itu muncul juga berita mengenai makanan/minuman penambah daya tahan tubuh (vitamin)⁵ serta kritikan mengenai jamuan makanan/minuman dalam rapat-rapat DPR yang antara jumlah harga dan jenis makanan tidak sesuai.⁶

Dari keseluruhan pemberitaan miring tersebut, sebagian tuduhan mengarah kepada Setjen DPR sebagai pihak yang bertanggung jawab. Bahkan, ada juga yang merekomendasikan agar Sekretaris Jenderal DPR diberhentikan apabila terbukti bersalah.⁷ Pihak Setjen DPR, yang dalam hal ini diwakili oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR lebih cenderung tidak memberikan perlawanan pernyataan, bahkan terkesan menutup-nutupi tekanan yang datang dari para anggota DPR. Hal ini tampak dari pernyataan Sekjen DPR yang menyatakan tidak ada yang mengancam akan memecat Sekjen.⁸ Padahal, pada masa itu, publik menilai bahwa Sekjen DPR mendapat tekanan dari Pimpinan DPR. Seharusnya, belum hadirnya BFK patut dijadikan momentum bagi Setjen DPR untuk berbenah diri. Istilah yang tepat dipergunakan untuk ini adalah memperkuat diri.

³ "Duit Gedung DPR yang Batal Disunat untuk Banggar", <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/21/078378788/Duit-Gedung-DPR-yang-Batal-Disunat-untuk-Banggar>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

⁴ Semua berita didasarkan pada dokumen rapat BURT Nomor 162/BURT/R.Plano/MS.IV/07/2011, dimana disebutkan anggaran gedung DPR senilai Rp 800 miliar dialihkan sebesar Rp 193,908 miliar. BURT menyetujui pembiayaan Rp 6,4 miliar untuk pengadaan mesin fotokopi Rp 4 miliar, pembelian mobil Toyota Camry Rp 470 juta, dan proyek lapangan futsal Rp 2 miliar, "DPR Sempat Alihkan Dana untuk Lapangan Futsal", <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/22/078378880/DPR-Sempat-Alihkan-Dana-untuk-Lapangan-Futsal>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

⁵ "Wah, Hampir Rp 1 M untuk Lelang Vitamin di DPR", <http://news.detik.com/read/2012/01/17/145811/1817862/10/wah-hampir-rp-1-m-untuk-lelang-vitamin-di-dpr>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

⁶ Pengadaan Jajanan Rapat DPR Rp 12 M Juga Diaudit BPKP", <http://news.detik.com/read/2012/02/17/091404/1844760/10/pengadaan-jajanan-rapat-dpr-rp-12-m-juga-diaudit-bpkp>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

⁷ "Sekjen DPR: BPKP Telusuri Mark Up Ruang Banggar Rp 20 M", <http://news.detik.com/read/2012/01/17/132807/1817668/10/sekjen-dpr-bpkp-telusuri-mark-up-ruang-banggar-rp-20-m?nd992203605>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

⁸ "Sekjen DPR: Nggak Ada yang Ancam Pecat Saya", <http://news.detik.com/read/2012/01/17/134408/1817681/10/sekjen-dpr-nggak-ada-yang-ancam-pecat-saya?nd992203605>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

Rendahnya kualitas dukungan Setjen DPR terhadap kinerja DPR telah menimbulkan kesan bahwa Setjen DPR diisi oleh orang-orang yang tidak profesional. Itu sebabnya DPR menganggap institusi baru harus dibentuk melalui BFK, yang akan diisi oleh orang-orang fungsional dan orang-orang ahli di bidangnya. Namun, apakah itu sudah tepat? Penguatan semacam apa yang dibutuhkan oleh Setjen DPR untuk dapat memperbaiki kinerjanya? Setjen DPR sebagai sistem pendukung di dalam tubuh DPR harus mampu mencari titik ungkit yang tepat dalam upaya meningkatkan kinerja Setjen DPR yang bermuara pada peningkatan kinerja DPR ke depan.

Tulisan ini bertujuan:

1. Memberikan gambaran siapa pihak yang seharusnya melakukan penguatan dalam tubuh Setjen DPR
2. Memberikan gambaran mengenai penguatan seperti apa yang harus dilakukan dalam tubuh Setjen DPR untuk dapat memperbaiki kinerja sistem pendukungnya.

II. PENGUATAN BIROKRASI

Reformasi birokrasi yang ditampilkan sebagai program kerja pemerintah saat ini merupakan salah satu upaya penguatan birokrasi. Dalam bahasa Inggris, *reform* mempunyai banyak alternatif kata pengganti seperti *transformation*, *reinvention*, *modernization*, dan *improvement*. Sama dengan kata-kata yang sudah disebutkan di atas, reformasi mempunyai makna yang dalam, tidak saja mengandung pengertian perubahan, akan tetapi perubahan yang bermanfaat. Reformasi adalah gerakan yang disengaja untuk meninggalkan masa lalu yang tidak diinginkan menuju masa depan yang diinginkan.⁹ Pengertian semacam ini dapat diterima sebagai upaya orang-orang yang melakukan perbaikan manajemen, walaupun selalu ada kemungkinan upaya ini belum tentu diterima oleh semua orang. Jadi, penggunaan kata ini tidak dapat disamakan dengan perubahan yang terjadi secara natural, progres atau evolusi.

Perubahan istilah yang terjadi dalam reformasi dalam bidang administrasi publik, seiring dengan perubahan sosial yang terjadi - dari reformasi administrasi menjadi reformasi manajemen publik - telah memperlihatkan perkembangan reformasi itu sendiri.¹⁰ Untuk sementara orang berpandangan modern, reformasi administrasi sinonim dengan proses rasionalisasi yang bermula pada waktu terjadinya revolusi birokrasi di monarki Eropa pada masa

⁹ Gerald E. Caiden, "Administrative Reform", Aldine Publishing Company, Chicago, Illinois, 1969, hal. 8.

¹⁰ Lihat lebih lanjut dalam Gerald E. Caiden, "Administrative Reform", Aldine Publishing Company, Chicago, Illinois, 1969 dan Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, New York, 2000.

perang 30 tahun. Caiden, mendefinisikan Reformasi Administrasi sebagai "*the artificial inducement of administrative transformation against resistance*" atau rangsangan artifisial transformasi administrasi melawan resistensi.¹¹ Definisi yang berbeda menghasilkan analisis yang berbeda dan hasil yang berbeda pula.

Reformasi administrasi dapat menjadi variabel dependen, independen atau keduanya dalam sebuah siklus. Reformasi administrasi adalah sebuah aksi sosial yang dirancang oleh reformer dan diimplementasikan pada sebuah sistem administrasi yang sudah mapan sehingga terjadi transformasi. Penggagas reformasi mungkin saja tidak terlibat di dalam sistem administrasinya, akan tetapi proposal yang mereka buat sepatutnya dapat memenuhi kebutuhan sistem tersebut. Keberhasilan implementasi dan asimilasi (reformasi) dapat dilihat dari berfungsinya sistem yang baru. Reformasi sistem administrasi yang berhasil akan merangsang perubahan lainnya secara beruntun yang akan menimbulkan reformasi lainnya.

Sebagai variabel dependen, reformasi administrasi perlu didahului dan disertai dengan perubahan dalam budaya dan nilai-nilai. Bila perubahan budaya dan nilai-nilai berjalan lambat – sebagaimana halnya sering dijumpai di negara-negara yang terbelakang – maka reformasi administrasi akan berhasil bila dikaitkan dengan reformasi sosial, politik atau ekonomi. Bila berjalan sendiri, kemungkinan besar reformasi administrasi akan gagal. Dalam situasi seperti ini, reformasi administrasi memerlukan peranan tokoh kunci dalam masyarakat (pemimpin politik, kepala suku, tokoh ulama, wiraswastawan, dan tuan tanah) dan administrator profesional sangat krusial untuk merubah budaya dan nilai-nilai yang sudah mapan di masyarakat. Di Negara-negara maju, reformasi administrasi dapat dilakukan secara independen, tanpa perlu didahului dengan reformasi lainnya seperti reformasi sosial, politik atau ekonomi.

Reformer administrasi bertugas untuk meningkatkan kinerja administrasi dari orang perorang, kelompok, dan institusi dan menuntun mereka untuk untuk mencapai tujuan operasional secara lebih efektif, lebih ekonomis, dan lebih cepat.

Reformasi Manajemen Publik adalah sebuah proses yang bertujuan banyak, antara lain untuk penghematan, meningkatkan kualitas pelayanan publik, efisiensi dan efektifitas.¹² Dalam prosesnya, reformasi juga menyelesaikan beberapa tujuan lain, diantaranya menguatkan kontrol politisi terhadap birokrasi, membebaskan birokrat dari hambatan-hambatan yang

¹¹ Caiden, *ibid.*, hal. 1.

¹² Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford University Press, New York, 2000, hal. 6.

akan melancarkan akuntabilitas mereka kepada legislatif dan masyarakat. Terakhir adalah keuntungan simbolis dan legitimasi dari reformasi itu sendiri untuk para birokrat. Reformasi menunjukkan pada masyarakat bahwa mereka telah bekerja dan selalu mencari teknik-teknik dan cara-cara baru untuk meningkatkan efisiensi dan pelayanan publik.

Reformasi manajemen publik terdiri dari beberapa perubahan yang disengaja terhadap struktur dan proses organisasi publik dengan tujuan untuk membuatnya lebih baik (*getting them to run better*). Perubahan struktur bisa terjadi dengan menyatukan atau memisahkan organisasi publik untuk meningkatkan koordinasi atau mempertajam fokus dan spesialisasi. Bisa juga dengan melakukan perencanaan kembali sistem pelayanan, menetapkan kembali standar kualitas pelayanan, atau memperkenalkan prosedur budjeting yang baru. Reformasi manajemen kerap kali juga meliputi perubahan sistem dalam rekrutmen, pelatihan, penghargaan, promosi, dan disiplin pegawai negeri.

Siapa yang terlibat dalam kegiatan ini. Sebenarnya, semua pejabat publik terlibat di dalamnya. Di banyak negara, gerakan reformasi melibatkan hampir semua sektor pada organisasi publik. Demikian pula dengan masyarakatnya, dapat dikatakan reformasi menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat sebuah negara. Walaupun kita sadari bahwa dampak reformasi dapat dirasakan oleh semua orang, akan tetapi fokus perhatian kita dalam pembahasan ini adalah aktor utama sebuah gerakan reformasi. Kelompok atau individu yang menyumbangkan kekuasaan, ide-ide maupun ketrampilannya untuk melancarkan jalannya reformasi.

Dari sepuluh negara yang diteliti dalam buku Pollitt, reformasi manajemen publik membutuhkan dukungan aktif dari tokoh-tokoh politik, terutama presiden, perdana menteri, dan menteri keuangan.¹³ Di Komisi Eropa, reformasi juga membutuhkan dukungan dari para politisi senior, yaitu dari *collegium of European Commissioners*. Bersama dengan para politisi, pejabat pemerintah senior juga merupakan aktor penting dalam gerakan reformasi. Bahkan di beberapa negara, mereka merupakan penggerak utama dari gerakan reformasi. Kelihatannya aneh, karena di banyak negara ada *stereotype* dari pejabat pemerintah senior ini yang dikatakan sebagai "*mandarins*," yaitu orang-orang yang konservatif dan menentang perubahan. Akan tetapi fakta empiris menunjukkan lain. Di New Zealand, Finland dan Perancis, justru pejabat pemerintah seniorlah yang aktif meluncurkan ide-ide perubahan dan mendorong segera dimulai reformasi. Pejabat bawahan dan menengah biasanya tidak antusias dengan reformasi, karena mereka

¹³ *Ibid.*

beranggapan bahwa reformasi hanya akan menghilangkan sekuriti kerja mereka, harus belajar ketrampilan baru, beban pekerjaan yang lebih berat dan seterusnya. Wright (1997) mengatakan bahwa manajer puncak sama sekali tidak alergi terhadap program reformasi, malah pegawai rendahan yang tidak menyukainya.

Di samping politisi dan pejabat senior, ada juga beberapa kelompok di luar yang berperan dalam gerakan reformasi. Ada tiga kelompok yang dapat diutarakan disini yaitu konsultan manajemen, independen *think tanks* dan kaum akademisi. Di Amerika, Australia dan UK konsultan manajemen banyak sekali berperan. Di Inggris, reformasi administrasi pada tahun 1960an berjalan dimotori oleh gerakan internal, akan tetapi reformasi pada tahun 1980an dan 1990an terjadi karena adanya partisipasi dari beberapa konsultan manajemen besar seperti Pricewaterhouse Coopers, Andersen, Ernst and Young, Deloitte and Touche, KPMG dsb. Di Amerika, pada jaman presiden Reagan, Bush dan Clinton, reformasi berjalan berkat adanya dorongan dari dunia bisnis. Di kedua negara ini pengaruh dari model manajemen generik yang diambil dari teori dan praktik dunia bisnis sangat besar.

Di beberapa negara lainnya, pengaruh *think tanks* sangat besar. Perdana Menteri Inggris Thatcher mendapatkan ide reformasi yang didapatnya dari *think tanks* wingkanan seperti *Adam Smith Institute*, *the Centre for Policy Studies* dan *Institute of Economic Affairs*, dan hal ini sudah banyak didokumentasikan. Demikian juga halnya di Amerika, lembaga seperti *American Enterprise Institute*, *the Heritage Foundation*, dan *the Hoover Institution* banyak sekali memberikan sumbangan pemikiran pada era pemerintahan Reagan dan Bush. Di Jerman, *the Bertelsmann Foundation* membentuk dirinya sebagai lembaga tempat melakukan lokakarya reformasi.

Terakhir adalah peran akademisi yang juga sangat signifikan dalam memberikan dorongan terhadap gerakan reformasi. Biasanya dimotori oleh profesor melalui lembaga *think tanks* seperti yang sudah dibahas di atas. Ada juga yang bekerja sebagai konsultan di Komisi Eropa, OECD's Public Service, PUMA. PUMA malah menjadi lembaga utama dalam jaringan internasional yang mengumpulkan pejabat pemerintah, konsultan manajemen dan akademisi yang berminat pada manajemen publik. Mereka berjasa dalam membentuk komunitas internasional yang selalu berdiskusi mengenai reformasi manajemen publik. *The World Bank*, *the IMF* dan *the Commonwealth Institute* juga merupakan lembaga-lembaga yang aktif mempromosikan reformasi manajemen publik.

Yang sedikit kurang berpengaruh akan tetapi cukup aktif mempromosikan reformasi di lingkungan akademis adalah *International Institute for Administrative Sciences* (IIAS) dan *European Group for Public Administration*

(EGPA). Di beberapa negara, peran universitas juga sangat menonjol seperti *Speyer Post Graduate School of Administrative Sciences* di Jerman. Terakhir adalah peran profesor yang rajin menulis buku tentang reformasi manajemen publik dan jurnal-jurnal akademis. Jurnal tentang manajemen publik juga semakin banyak bermunculan.

III. GAMBARAN UMUM SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI¹⁴

Setjen DPR dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden ini, kedudukan kelembagaan Setjen DPR adalah aparatur pemerintah yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR. Setjen DPR dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal DPR yang diusulkan oleh Pimpinan DPR.

Setjen DPR merupakan unsur penunjang DPR yang mempunyai peran strategis dalam mendukung pelaksanaan fungsi DPR, baik fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menyatakan bahwa Setjen DPR mempunyai tugas menyelenggarakan dukungan teknis, administratif dan keahlian kepada DPR RI. Pasal 392 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya menyatakan bahwa Setjen DPR bertugas untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPR.

Sebagai tindak lanjut Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 maka Setjen DPR mengundang Peraturan Sekretaris Jenderal DPR Nomor 01/PER-SEKJEN/2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Sekjen DPR RI Nomor 400/SEKJEN/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI. Dalam Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa Setjen DPR dipimpin oleh seorang sekretaris jenderal. Dalam melaksanakan tugasnya sekretaris jenderal dibantu oleh wakil sekretaris jenderal (Pasal 3 ayat (1)).

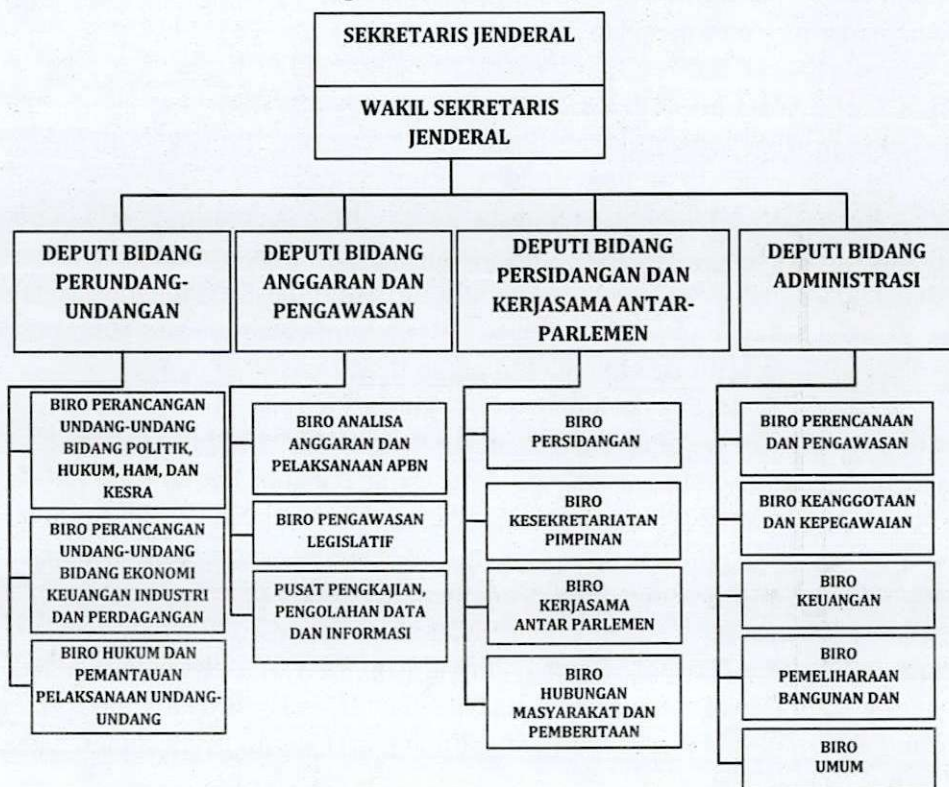
Selanjutnya dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa Setjen DPR RI terdiri dari 4 (empat) deputi, yaitu:

1. Deputi Bidang Perundang-undangan;
2. Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan;
3. Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama Antar-Parlemen; dan
4. Deputi Bidang Administrasi.

¹⁴ Dikutip dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Penyelenggara Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2012.

Struktur organisasi Setjen DPR RI secara lebih lengkap dapat dilihat pada bagan berikut:

Bagan 1
Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI



Saat ini jumlah pegawai di lingkungan Setjen DPR berjumlah 1,737 orang (data per 1 September 2013). Dari 1.737 orang pegawai, terdapat 1.309 orang yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), 28 orang berstatus Calon PNS, pegawai honorer (di bagian perumahan, gedung dan taman, dan pengamanan dalam) sebanyak 100 orang, dan tenaga *outsourcing* sebanyak 300 orang (lihat Tabel 1).

Tabel 1.
Pegawai di Lingkungan Setjen DPR

Status	Jumlah
Pegawai Negeri Sipil	1.309 orang
CPNS	28 orang
Honorer Perumahan	42 orang
Honorer Gedung dan Taman	5 orang
Honorer Pengamanan Dalam	53 orang
Tenaga <i>Outsourcing</i>	300 orang
Total	1.737 orang

sumber: Bagian Kepegawaian Setjen DPR, 2013

Dari total 1.337 orang pegawai yang berstatus PNS dan CPNS, tingkat pendidikan pegawai dapat dilihat gambarannya sebagaimana ditampilkan pada Tabel. 2

Tabel 2.

Tingkat Pendidikan PNS dan CPNS di Lingkungan Setjen DPR

Status	Jumlah
S3	7 orang
S2	214 orang
S1	427 orang
D4	3 orang
DIII	49 orang
DII	1 orang
DI	1 orang
SLTA	577 orang
SLTP	30 orang
SD	28 orang
Total	1.337 orang

sumber: Bagian Kepegawaian Setjen DPR, 2013

Berdasarkan jabatan, PNS dan CPNS di lingkungan Setjen DPR dapat dilihat dalam 4 (empat) status, yaitu Struktural, Jabatan Fungsional Tertentu, Jabatan Fungsional Umum, dan CPNS, sebagaimana tergambar pada Tabel. 3.

Tabel 3.

Status Jabatan Pegawai di Lingkungan Setjen DPR

Status	Jumlah
Struktural	219 orang
Jabatan Fungsional Tertentu	185 orang
Jabatan Fungsional Umum	905 orang
CPNS	28 orang
Total	1.337 orang

sumber: Bagian Kepegawaian Setjen DPR, 2013

IV. PENGUATAN *SUPPORTING SYSTEM* PADA DPR

Membahas *supporting system* pada DPR berarti membahas Setjen DPR, sebab Perpres Nomor 23 Tahun 2005 dan UU Nomor 27 Tahun 2009 dengan jelas menyebutkan bahwa Setjen DPR merupakan "pendukung" DPR, yang dalam bahasa Inggris, kata "pendukung" dapat diterjemahkan sebagai "*supporting*" dari DPR.

Tuntutan penguatan dalam istilah reformasi khususnya dalam peran Setjen DPR sebagai *supporting system* di DPR diakui muncul dari masyarakat dan kemudian dari dalam lembaga itu sendiri, yaitu dari para anggota DPR. Tekanan dari masyarakat yang menuntut agar DPR bekerja secara maksimal

dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat melalui 3 (tiga) fungsi yang dimilikinya, khususnya dalam bidang legislasi telah mendorong tuntutan tersebut berkembang menjadi aksi gerakan secara konstitusional dari para anggota DPR untuk mendesak Setjen DPR sebagai institusi penunjang kerja DPR bekerja secara profesional.

Aksi gerakan secara konstitusional muncul dalam pembahasan RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada tahun 2009. Dari berbagai kekecewaan dan keluhan yang dilontarkan oleh para anggota DPR terhadap kerja Setjen DPR, dapat diidentifikasi bahwa kekecewaan itu terjadi karena sedikitnya dukungan keahlian yang diberikan oleh Setjen DPR. Hal ini dapat dilihat dari hanya 185 orang pegawai yang memberikan dukungan keahlian sebagaimana yang diharapkan oleh para anggota DPR. Sisanya adalah pegawai yang memberikan dukungan dalam bidang administrasi dan fungsional umum.

Dari 185 orang pegawai yang memberikan dukungan keahlian, hanya 146 orang pegawai yang memberikan dukungan langsung dalam kerja anggota DPR di persidangan, yakni 79 orang yang memberikan dukungan keahlian sebagai peneliti, 17 orang yang memberikan dukungan keahlian sebagai arsiparis, 20 orang yang memberikan dukungan keahlian sebagai perancang, 21 orang sebagai pranata komputer, dan 9 orang sebagai pustakawan.

Kondisi di atas tentu sangat memprihatinkan, sebab seorang peneliti misalnya harus memberikan bantuan kepada 14 orang anggota DPR yang meminta bantuan terhadap hasil-hasil riset. Bandingkan dengan kegiatan sejenis yang dilakukan oleh periset yang tergabung dalam *Congressional Research Services* (CRS) yang ada di Kongres AS, yang seorang anggota Kongres justru dapat dilayani oleh 3-4 orang periset yang tergabung dalam CRS karena jumlah pegawai di CRS yang dapat mencapai 700-750 orang. Itu sebabnya, pada waktu itu muncul pemikiran agar dibentuk sebuah badan baru yang diberi istilah badan fungsional/keahlian yang nantinya lembaga ini akan menjadi semacam CRS di Kongres AS, dimana isi lembaga ini adalah para PNS yang memegang jabatan fungsional tertentu dan para staf ahli yang selama ini sudah ada, di seluruh alat kelengkapan DPR yang berjumlah hampir 100 orang.

Dalam kasus tuntutan penguatan dalam tubuh Setjen DPR, yang menjadi pihak yang memperkuat adalah para politisi, yaitu anggota DPR beserta masyarakat (dalam hal ini CSO yang menuntut optimalisasi kinerja DPR). Selanjutnya penguatan ini dijalankan oleh pimpinan di Setjen DPR dan juga melibatkan para akademisi yang tergabung dalam sebuah konsorsium. Sayangnya, hingga saat ini kinerja para pihak tidak terlihat hasilnya. Analisis yang paling memungkinkan dalam hal ini adalah tidak adanya dukungan politik lebih lanjut dalam penanganan reformasi tersebut. Para politisi yang

merupakan anggota DPR lupa pada agendanya sendiri. Hal ini mengakibatkan realisasi pembentukan BFK yang diamanatkan dalam Pasal 392 ayat (2) dalam bentuk peraturan DPR tidak kunjung terlaksana hingga sampai saat ini. Padahal, dalam Pasal 405 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD disebutkan bahwa peraturan pelaksanaan undang-undang ini harus telah ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

Dalam perjalanan memperkuat *supporting system* di Setjen DPR, dapat dilihat bahwa para pihak yang terlibat dalam penguatan di DPR terpecah dua, satu pihak yang berada dalam wadah Badan Urusan Rumah Tangga DPR yang masih membahas mengenai BFK – namun pembahasannya tidak terukur targetnya, dan satu pihak berada dalam wadah Badan Legislasi DPR yang sudah melompat lebih jauh dengan melakukan revisi terhadap UU No. 27 Tahun 2009. Mengapa dikatakan terpecah? Karena kedua pihak tidak pernah duduk bersama membicarakan penguatan dalam tubuh Setjen DPR sehingga hasil kerjanya terlihat jauh berbeda. Di BURT gagasan BFK tetap diusung sebagaimana konsep yang dibahas dalam UU No. 27 Tahun 2009, sedangkan di Badan Legislasi, gagasan penguatan Setjen DPR hanya berdasarkan kepentingan politik semata.

Mengapa dikatakan berdasarkan kepentingan politik? Sebab, usul penguatan Setjen DPR yang disampaikan dalam revisi UU No. 27 Tahun 2009 tidak memperhatikan sistem administrasi kepegawaian yang ada. Sebagai contoh, BFK yang digagas dalam revisi UU No. 27 Tahun 2009 disebutkan secara fungsional bertanggung jawab kepada DPR dan secara administratif berada di bawah Sekretariat Jenderal DPR. Tanggung jawab secara administratif berada di bawah Setjen DPR mengingat bahwa badan ini tidak dapat dipolitisasi. Badan ini adalah badan yang menjalankan dukungan keahlian bagi DPR. Ini artinya, sekalipun badan ini menjalankan dukungan keahlian bagi DPR, badan ini tidak dapat berdiri sendiri, namun secara administratif harus bertanggung jawab kepada Setjen DPR. Urusan administratif yang menjadi urusan Setjen DPR misalnya mengenai penggajian, kenaikan pangkat dan jabatan (karir), dan urusan administrasi lainnya.

Bagaimana bentuk pertanggungjawaban secara fungsional yang dimaksud? Tanggung jawab fungsional dimaksudkan sebagai tanggung jawab atas kerja yang dilakukan oleh BFK. Selama ini, para anggota DPR berpandangan bahwa kinerja Setjen DPR tidak dapat dinilai oleh *user*-nya yaitu para anggota DPR. Setjen DPR dinilai sangat bergantung kepada Presiden dalam hal ini Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Dengan diberikannya tanggung jawab fungsional kepada DPR, diharapkan kerja BFK akan menjadi lebih maksimal dalam mendukung kinerja DPR.

Selanjutnya menjadi pertanyaan, apakah dimungkinkan tanggung jawab kepada lembaga? Jika lembaga yang dimaksud merupakan representasi dari Pimpinan DPR, apakah unsur objektivitas dapat ditegakkan? Mengingat Pimpinan DPR hanya bekerja selama 5 (lima) tahun saja. Sementara, birokrasi harus terus bekerja dan tidak boleh diintervensi oleh kepentingan politik. Apakah 5 (lima) orang pimpinan akan sanggup mengawasi ribuan pegawai yang nantinya akan bergabung di BFK? Apakah DPR telah mempunyai sistem pengawasan kinerja pegawai? Pertanyaan ini harus dapat dijawab secara teknis. Jika tidak, apa yang dikhawatirkan oleh para anggota DPR mengenai penilaian kinerja BFK akan terjadi lagi. Dalam konteks ini, penulis berpendapat bahwa sesungguhnya kinerja BFK dapat dinilai oleh para *user* (anggota DPR) tanpa harus DPR turun langsung menilai kinerja BFK. Jika ini terjadi, maka akan ada banyak tugas administrasi di luar tugas konstitusional yang dilakukan oleh para anggota DPR. Selain itu, anggota DPR tidak mempunyai kompetensi untuk menilai kinerja sebuah birokrasi. Anggota DPR dapat memberikan masukan terhadap kinerja birokrasi dalam sebuah sistem administrasi kepegawaian. Dimana, jika kinerja seorang birokrat dirasa tidak baik, dapat diberikan surat laporan dan seterusnya akan dilakukan tindakan sesuai ketentuan yang berlaku dalam sebuah birokrasi. Hal semacam itu sudah biasa dilakukan dalam sebuah birokrasi.

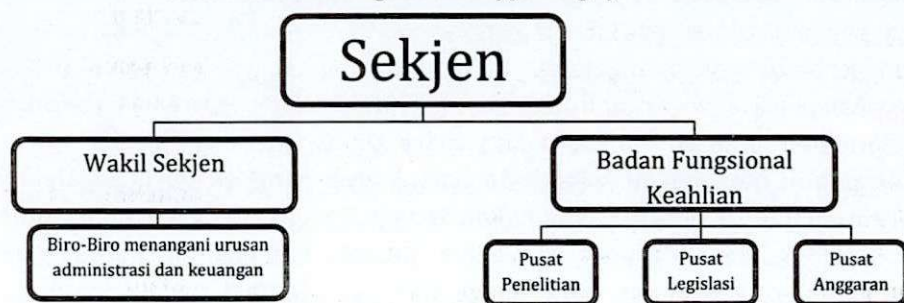
Usulan BFK yang digagas oleh Badan Legislasi DPR ini juga menyebutkan bahwa badan tersebut terdiri atas Pusat Legislasi, Pusat Perancangan Undang-Undang, dan Pusat Kajian Anggaran. Dari sisi nomenklatur, Pusat Legislasi seharusnya juga sudah melingkupi urusan Perancangan Undang-Undang. Dari sisi substansi, masalah legislasi tidak hanya masalah hukum. Namun, ada banyak substansi masalah yang dibahas dalam pembuatan sebuah produk legislasi, ketimbang hanya masalah hukum. Contohnya, pembahasan UU tentang Pemilihan Umum, bukan hanya semata-mata mengenai hukum, namun juga harus memahami substansi politik khususnya mengenai pemilu dan juga ilmu sosial lainnya seperti sosiologi dan kelembagaan dan tidak kalah pentingnya mengenai ekonomi juga.

Selanjutnya usulan Badan Legislasi DPR terhadap penguatan *supporting system* juga dilakukan dengan usulan membentuk unit penelitian, unit perpustakaan, dan unit penerbitan yang keseluruhannya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Bagaimana pemberian tanggung jawab itu dilakukan oleh seorang pejabat politik? Apakah bisa independensi sebuah lembaga dijaga dengan atasannya adalah seorang politisi? Lagi-lagi masalah hubungan politik dan administrasi akan muncul dalam kondisi demikian. Perubahan struktur dan organisasi tentu harus melihat sistem administrasi yang dibangun oleh sebuah negara.

Indonesia, tentu mempunyai sistem kepegawaian dan sistem administrasi yang telah diatur dalam berbagai undang-undang. Kepegawaiannya diatur dalam UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian jo UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Sistem administrasinya sebagaimana termuat mulai di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan Undang-Undang lain yang mengaturnya. Dalam konteks sistem kepegawaian dan sistem administrasi Indonesia, tidak dimungkinkan sebuah lembaga politik menjadi penilai profesionalitas kerja dari lembaga birokrasinya. Hal ini akan mengaburkan siapa yang menjadi politisi yang diberi tugas membuat kebijakan dan birokrasi yang diberi tugas melaksanakan kebijakan. Kondisi yang mencampurkan cakupan wilayah politik dan administrasi dapat menyebabkan masalah dalam imparisialitas. Seorang birokrat akan cenderung tunduk kepada atasannya – sebagai implementasi dari prinsip hirarki dalam birokrasi Weber. Itu berarti bahwa jika atasan seorang birokrat adalah politisi, maka birokrat tersebut akan cenderung tunduk kepada sang politisi yang mengakibatkan justru sang birokrat tidak dapat bekerja secara profesional.

Bagan 2.

Usulan Struktur Organisasi *Supporting System* di DPR



Untuk mendapatkan *supporting system* yang baik, struktur organisasi memang memegang peranan penting. Untuk dapat menilai kinerja *supporting system* dalam bidang administrasi dan bidang keahlian, memang seharusnya kedua struktur tersebut dapat dipisah secara tegas. Namun demikian, pimpinan lembaga boleh saja hanya satu yaitu Sekjen (lihat Bagan 2). Dengan demikian yang menangani urusan administrasi adalah Wakil Sekjen dan yang menangani urusan keahlian adalah Kepala BFK. Kedua-duanya memiliki jenjang jabatan yang setara. Selanjutnya di bawah Wakil Sekjen ada biro-biro yang menjalankan fungsi administrasi dan di bawah Kepala Badan Fungsional Keahlian ada Pusat Penelitian yang berisi para peneliti, Pusat Legislasi yang berisi para ahli hukum dan perancangan undang-undang, serta Pusat Anggaran yang berisi para ekonom dan ahli anggaran. Pusat ini sudah tentu setara

jenjang jabatannya dengan Biro. Dengan demikian, akan terjadi perampangan organisasi di tubuh Setjen DPR namun fungsinya menjadi banyak. Bandingkan saat ini dengan 6 orang eselon I yaitu Sekjen, Wasekjen, dan 4 orang Deputi. Secara organisasi, Sekjen membawahi Deputi telah menyalahi ketentuan. Sekjen selalu membawahi Wasekjen. Kesalahan struktur organisasi di DPR diyakini dilakukan secara sengaja hanya untuk mengakomodir keputusan politik pada masa itu.

Selain penguatan dalam struktur organisasi, perlu diingat bahwa reformasi manajemen kerap kali juga meliputi perubahan sistem dalam rekrutmen, pelatihan, penghargaan, promosi, dan disiplin pegawai negeri. Perubahan struktur semata tanpa didukung oleh perubahan dalam manajemen akan sulit menghasilkan pegawai yang profesional. Dalam rangka mewujudkan aparatur negara yang bersih dan berkualitas, pemerintah RRC dalam program reformasi birokrasinya telah menyelesaikan pelembagaan sistem kepegawaian negeri sipilnya melalui 1) pemberlakuan sistem perekrutan pegawai lembaga-lembaga pemerintah secara luas yang didasarkan pada ujian dan wawancara yang ketat. 2) Promosi yang sifatnya terbuka di lembaga-lembaga pemerintah sehingga mendorong para pegawai melakukan persaingan di beberapa tempat. 3) pemberhentian pegawai yang tidak berkualitas 4) pemberlakuan secara luas sistem penilaian publik atas kinerja pegawai negeri yang hasilnya dipakai sebagai bahan pertimbangan menentukan karir seseorang. 5) pemberlakuan sistem penggajian pegawai negeri sipil guna melengkapi sistem kepegawaian tersebut.¹⁵

Demikian pula di Korea, dalam masa pemerintahan Kim Dae Jung, sektor publik merupakan salah satu dari 4 area yang direformasi. Dalam pemerintahan Kim, reformasi dilakukan dengan mengubah peran pemerintah dan meningkatkan efisiensi di sektor publik. Pemerintah harus kecil namun efisien, kompetisi yang tinggi, dan berorientasi pada konsumen. Untuk mendapatkan tujuan tersebut, pemerintah Korea memperkenalkan mekanisme pasar (perampangan, privatisasi, keterbukaan dan kompetisi), manajemen yang didasarkan pada *performace* (penggajian berdasarkan kinerja, dan hadirnya agen-agen), kepuasan pelanggan (peningkatan kualitas pelayanan), deregulasi, dan *e-government*.¹⁶

Jika melihat sistem rekrutmen yang ditawarkan dalam *draft* revisi UU No. 27 Tahun 2009 yang diusulkan oleh Badan Legislasi, dalam Pasal 392B disebutkan bahwa "Pegawai badan fungsional keahlian DPR terdiri atas

¹⁵ Kertas kerja Kedutaan Besar China dalam pertemuan dengan BKSAP-DPR pada tanggal 17 Januari 2003.

¹⁶ M. Jae Moon & Pak Suk Kim, "The Prospects and Limitations of Civil Service Reform in Korea: String Initiation, but Uncertain Sustainability?", *International Journal of Theory and Behaviour*, Summer 2006:9.2: ABI/INFORM Global, hal.239-240.

pegawai negeri sipil dan pegawai dengan perjanjian tertentu yang memiliki keahlian yang dibutuhkan dalam pelaksanaan fungsi DPR. Rekrutmen pegawai badan fungsional dilakukan oleh pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Sekretaris Jenderal DPR". Ketentuan ini tentu akan sulit menghasilkan pegawai yang imparsial, sebab pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan adalah para politisi.

Hadirnya partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Susunan birokrasi pemerintah akan terdiri dari jabatan-jabatan yang diisi oleh para birokrat karier dan pejabat politik.¹⁷ Dalam masalah hubungan birokrasi dan politisi, timbul dua bentuk alternatif solusi yang utama, yaitu birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascedancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation/attempt at co-equality with the executive*).¹⁸

Dalam konsep *executive ascedancy*, dominasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi terjadi karena adanya dikotomi antara fungsi administrasi dan fungsi politik. Dikotomi yang dimaksud adalah bahwa fungsi administrasi hanya melaksanakan keputusan pejabat politik, sedangkan fungsi politik terkait dengan pembuatan kebijakan. Sedangkan dalam konsep *bureaucratic sublation/attempt at co-equality with the executive*, birokrasi pemerintah dianggap bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana, melainkan karena sudah terlatih secara profesional, birokrasi mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Birokrasi bukan merupakan partisan politik, namun karena keahliannya dia mempunyai kekuatan untuk turut membuat kebijakan yang profesional.¹⁹

Dalam praktiknya, peran pimpinan DPR dan pimpinan alat kelengkapan yang besar akan berdampak politis, dengan membawa birokrasi masuk ke dalam ranah politik. Kondisi ini mengakibatkan profesionalisme pegawai menjadi rendah. Bahkan, hanya untuk megakomodasi komoditas politik, perekrutan para tenaga ahli bisa jadi akan tidak sesuai dengan kompetensinya. Atau, menjadikan formasi menjadi komoditas untuk diperjualbelikan, tanpa memperhatikan kompetensi seseorang dan kebutuhan kerja yang riil. Akibatnya profesionalisme pegawai yang menjadi tenaga pendukung DPR akan rendah. Oleh karena itu, profesionalisme harus tetap menjadi fokus utama dalam merekrut pegawai. Tanpa adanya profesionalisme, pegawai yang ada hanya menjadi beban keuangan negara. Bahkan, menurut PSHK, rekrutmen staf ahli tambahan pada tahun 2009 sebanyak 550 orang akan menghabiskan dana

¹⁷ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Perkasa, 2003, hal. 151.

¹⁸ Dikemukakan oleh Carino (1994) dalam *ibid.*, hal. 153.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 154-155.

yang sangat fantastis. Dengan asumsi honorarium 550 orang staf ahli ini sama dengan honorarium staf ahli yang telah ada, selama ini di DPR yaitu Rp.7,5 juta per bulan maka rencana ini akan menghabiskan setidaknya Rp.4,125 miliar per bulan.²⁰ Menurut PSHK pada waktu itu ide merekrut 550 orang staf ahli tambahan mempunyai semangat positif namun berpeluang menjadi masalah baru. Analisis PSHK pada waktu itu ternyata terbukti saat ini. Pada waktu itu disebutkan bahwa Perlu diperhatikan bahwa DPR-RI telah memiliki staf pendukung seperti Peneliti pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Perancang Peraturan perundang-undangan, Staf Ahli pada Badan Legislasi (Baleg), Staf Ahli Fraksi, Staf Ahli Komisi, dan Staf Pribadi (seringkali disebut Aspri/Sespri). Hingga kini masih belum jelas hubungan kerja antar dukungan tersebut dalam mendukung pelaksanaan fungsi DPR karena belum adanya strategi yang menyeluruh agar kesemua dukungan ini mampu bersinergi dengan baik. Hal ini sering mengakibatkan ketidakjelasan, tumpang tindih, kecemburuan (karena kesenjangan penghargaan) maupun ketidakefektifan dalam implementasi kerja antar unit pendukung tersebut. Belum lagi sempat direncanakan oleh DPR bahwa ke depannya perlu untuk membentuk satu jabatan fungsional bernama '*Analisis Kebijakan Legislatif*' yang juga berpotensi menimbulkan masalah baru. Oleh karena itu, hubungan sinergi di antara seluruh pendukung keahlian di DPR harus dipikirkan agar menjadi sebuah kekuatan besar.

Dalam hal rekrutmen, jumlah pegawai ideal juga harus menjadi perhatian. Jika memperbandingkan tingkat pelayanan seorang pegawai, jika gambaran ideal adalah sama seperti CRS, maka dibutuhkan setidaknya 600-650 orang pegawai lagi. Memang, masalah rekrutmen ini menjadi masalah terutama terkait formasi yang diberikan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi kepada Setjen DPR. Tidak heran, jika Setjen DPR berkehendak menjadikan pegawai DPR menjadi pegawai tersendiri sebagaimana halnya pegawai KPK karena sulitnya membina pegawai DPR dengan sistem kepegawaian yang ada, termasuk penentuan formasi pegawai. Memang, ada kesulitan yang dialami selama ini oleh pihak Setjen DPR dalam merekrut pegawai karena selalu terikat dengan ketentuan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Misalnya, pada waktu kebijakan moratorium diberlakukan, Setjen DPR terkena imbasnya dengan tidak melakukan rekrutmen. Akibatnya, beban kerja semakin tinggi.²¹ Namun, sesungguhnya hal tersebut tidak perlu dijadikan masalah yang terlalu

²⁰ Pernyataan Pers PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia) tentang Rencana Rekrutmen 550 Staf Ahli di DPR-RI, 3 Januari 2008.

²¹ Lihat lebih lanjut dalam Point-point penting terkait RUU tentang Aparatur Sipil Negara yang diajukan oleh Sekjen DPR RI kepada Pimpinan Komisi II DPR pada bulan September 2013.

berat karena apabila Setjen DPR dapat melakukan analisis beban kerja dengan baik, maka masalah itu tidak akan terjadi. Sebab, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mempertimbangkan beban kerja dalam setiap unit kerja pada saat membuka sebuah formasi pegawai baru.

Selanjutnya, untuk mempertahankan profesional pegawai, pemberian pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan sesuai dengan bidang tugas masing-masing harus menjadi perhatian serius dari para reformer. Terkait dengan disiplin pegawai, ketentuan yang ada saat ini, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil telah memadai dan dapat dipergunakan. Namun, yang sering menjadi masalah dalam bekerja di DPR adalah mengenai jam kerja. Bagi pekerja fungsional, tentu dalam bekerja sangat didasarkan pada fungsinya. Artinya, tidak harus datang pagi (menurut ketentuan pukul 07.30 WIB) dan pulang sore (menurut ketentuan pukul 16.00 WIB). Namun, dapat disesuaikan dengan kebutuhan *user* yaitu pada anggota DPR, yang terpenting adalah output pekerjaan sesuai dengan kebutuhan para *user*. Ambil contoh, jika rapat dimulai pukul 13.00 WIB, maka pegawai bisa datang pukul 12.00 WIB. Dan jika rapat diakhiri pukul 23.00 WIB, pegawai bisa beristirahat dengan cukup untuk memulai aktivitas keesokan harinya dengan datang pada siang hari. Namun, dalam kondisi tertentu, jika tidak ada rapat dan pekerjaan analisis dapat dilakukan di luar kantor, seharusnya hal tersebut tidak menjadi masalah, sepanjang tuntutan pekerjaan dipenuhi.

Terakhir, mengenai kompetisi, sebagaimana terjadi di Korea Selatan, kompetisi harus dibangun di dalam tubuh birokrasi. Hal ini dimaksudkan untuk selalu merangsang lahirnya inovasi baru dalam memberikan pelayanan. Kompetisi dapat dihadirkan dalam pemilihan pimpinan BFK dan dapat juga di dalam lingkungan pekerja BFK. Harus disadari bahwa dua jenis pekerja yang ada di BFK tentu akan menghasilkan pola karir yang berbeda di dalamnya. Satu pola karir pegawai tetap dan satu pegawai tidak tetap yang tidak memiliki pola karir. Oleh karena itu, bagi pegawai tetap, kompetisi harus tetap dilaksanakan dengan memberikan kemungkinan diberhentikan sebagai pegawai atau berubah menjadi pegawai tidak tetap berdasarkan hasil evaluasi kinerja. Sebaliknya, bagi pegawai tidak tetap dapat menjadi pegawai tetap dengan kriteria tertentu. Dengan demikian diharapkan akan muncul semangat baru terus menerus dan inovasi-inovasi baru yang akan mempengaruhi kinerja DPR agar menjadi lebih baik lagi.

Disadari bahwa *supporting system* yang baik merupakan salah satu faktor peningkatan kinerja DPR. Namun demikian, apabila sistem yang dibangun sudah baik namun kinerja DPR masih tetap buruk, tentu jangan sampai terjadi pepatah "Buruk Muka Cermin Dibelah".

V. PENUTUP

Berbicara mengenai penguatan *supporting system* di DPR tidak akan lepas berbicara mengenai Setjen DPR. Anggota DPR dan masyarakat sebagai pihak yang terlibat harus terus konsisten dengan ide perubahan untuk penguatannya. Dukungan pemimpin politik dan juga pejabat birokrat sudah tentu merupakan pengungkit bagi terciptanya penguatan organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Oleh karena itu, dukungan itu jangan sampai datang dan pergi tanpa target waktu yang jelas.

Terkait dengan materi penguatan, perubahan struktur organisasi yang disarankan melalui kehadiran BFK, baik yang digagas oleh Badan Urusan Rumah Tangga DPR maupun oleh Badan Legislasi DPR harus dibicarakan bersama agar semua berjalan sinergis. Sungguh sayang kerja para akademisi yang tergabung di dalam sebuah konsorsium yang direkrut oleh Badan Urusan Rumah Tangga DPR jika pada akhirnya tidak terpakai karena muncul konsep BFK lain dalam revisi UU No. 27 Tahun 2009 yang digagas oleh Badan Legislasi DPR.

Terakhir, penguatan dalam struktur organisasi tidak cukup untuk mendorong penguatan dalam *supporting system* di DPR. Reformasi dalam manajemen pegawai khususnya dalam proses rekrutmen para pegawai yang akan duduk dalam struktur BFK haruslah memiliki kompetensi yang sesuai dengan yang diharapkan. Rekrutmen oleh pimpinan DPR atau pimpinan alat kelengkapan DPR tidak akan dapat menghasilkan pegawai yang profesional. Oleh karena itu, konsep *bureaucratic sublation/attempt at co-equality with the executive*, birokrasi bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana, melainkan karena sudah terlatih secara profesional, birokrasi mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik harus diterapkan dalam upaya mendorong reformasi *supporting system* di DPR. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memberikan kewenangan itu tetap kepada tim seleksi pegawai di instansi birokrasi, yang profesionalitas dalam merekrut pegawai saat ini diawasi oleh sebuah sistem yang telah dibangun oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi. Birokrasi yang profesional harus dapat dipercaya sebab birokrasi bukan merupakan partisan politik, namun karena keahliannya dia mempunyai kekuatan untuk turut membuat kebijakan yang profesional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *"Public Management Reform"*, Oxford University Press, New York, 2000.

Gerald E. Caiden, *"Administrative Reform"*, Aldine Publishing Company, Chicago, Illinois, 1969.

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Media Online

"Duit Gedung DPR yang Batal Disunat untuk Banggar", <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/21/078378788/Duit-Gedung-DPR-yang-Batal-Disunat-untuk-Banggar>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

"DPR Sempat Alihkan Dana untuk Lapangan Futsal", <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/22/078378880/DPR-Sempat-Alihkan-Dana-untuk-Lapangan-Futsal>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

"Pengadaan Jajanan Rapat DPR Rp 12 M Juga Diaudit BPKP", <http://news.detik.com/read/2012/02/17/091404/1844760/10/pengadaan-jajanan-rapat-dpr-rp-12-m-juga-diaudit-bpkp>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

"Sekjen DPR: BPKP Telusuri Mark Up Ruang Banggar Rp 20 M", <http://news.detik.com/read/2012/01/17/132807/1817668/10/sekjen-dpr-bpkp-telusuri-mark-up-ruang-banggar-rp-20-m?nd992203605>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

"Sekjen DPR: Nggak Ada yang Ancam Pecat Saya", <http://news.detik.com/read/2012/01/17/134408/1817681/10/sekjen-dpr-nggak-ada-yang-ancam-pecat-saya?nd992203605>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012.

"Wah, Hampir Rp 1 M untuk Lelang Vitamin di DPR", <http://news.detik.com/read/2012/01/17/145811/1817862/10/wah-hampir-rp-1-m-untuk-lelang-vitamin-di-dpr>, diakses pada tanggal 27 Februari 2012

Makalah

M. Jae Moon & Pak Suk Kim, "*The Prospects and Limitations of Civil Service Reform in Korea: String Initiation, but Uncertain Sustainability?*", International Journal of Theory and Behaviour, Summer 2006:9.2: ABI/INFORM Global.

Dokumen Resmi

Draft Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Kertas kerja Kedutaan Besar China dalam pertemuan dengan BKSAP-DPR pada tanggal 17 Januari 2003

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Penyelenggara Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2012.

Pernyataan Pers PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia) tentang Rencana Rekrutmen 550 Staf Ahli di DPR-RI, 3 Januari 2008.

Risalah Pembahasan RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009.

Siaran Pers Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) pada tanggal 7 Desember 2007.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

PARLEMEN DAN *PUBLIC RELATION*

Handrini Ardiyanti*

I. LATAR BELAKANG

Parlemen dan *public relation* (PR) merupakan salah satu permasalahan yang menjadi perhatian seluruh parlemen di dunia. *Low trust to parlement* adalah sebuah kenyataan yang harus dihadapi oleh hampir seluruh parlemen di dunia.

Tingkat kepercayaan publik terhadap parlemen Inggris misalnya, dalam sebuah survei di tahun 2011 misalnya mencapai angka 29% namun pada tahun 2012 tingkat kepercayaan publik terhadap parlemen di Inggris mengalami penurunan hingga mencapai angka 23%.¹

Persoalan *low trust to parlement* juga dialami oleh DPR kita, dalam sebuah penelitian tentang Citra dewan perwakilan rakyat di kalangan masyarakat yang datang ke gedung DPR “menunjukkan bahwa Citra DPR tidak dapat dikatakan baik karena aspek kognitif yang diukur dengan pengetahuan masyarakat datang ke Gedung DPR tentang DPR masih sangat kurang dengan nilai rata-rata 3,3 untuk skala pengukuran 1 sampai dengan 7. Aspek afektif yang diukur dengan tingkat kesukaan masyarakat terhadap DPR mempunyai nilai 4,3 sedangkan aspek behavior yang diukur dengan penerimaan masyarakat terhadap DPR mempunyai nilai 4,1.

Faktor pelaksanaan tugas DPR mempunyai hubungan kuat secara langsung dan signifikan terhadap citra DPR di kalangan masyarakat yang datang ke DPR yaitu 49,8 %. Sedang faktor penyebaran atau sosialisasi DPR kepada masyarakat terhadap citra DPR mempunyai hubungan cukup kuat yaitu sebesar 46,4 %.²

Karena itu *low trust to parlement* sejak tahun 1986, Asosiasi Sekretaris Jenderal Parlemen telah membahas masalah parlemen dengan PR secara

* Penulis adalah peneliti muda bidang Komunikasi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI. Alamat e-mail: handrini@gmail.com

¹ Happiness index: how much do we trust the government? <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/nov/02/happiness-index-how-much-trust-government>, diakses Kamis, 5 Desember 2013 pukul 16.35 wib.

² Mohammad Djazuli, Citra DPR RI di Kalangan Masyarakat Yang Datang ke Gedung DPR, Universitas Indonesia, 2004 hal.v.

serius. Dalam pertemuan tersebut ditegaskan bahwa PR parlemen merupakan sebuah kegiatan yang dilakukan secara profesional dengan tujuan untuk menginformasikan informasi kepada publik tentang kegiatan segala macam yang berkaitan dengan parlemen.

Tanpa mengembangkan strategi canggih seperti yang digunakan oleh perusahaan industri atau komersial terhadap konsumen, parlemen memerlukan waktu bertahun-tahun bahkan selama periode jabatan parlemen, untuk meningkatkan citra mereka dan pemahaman tentang apa saja yang menjadi tugas dan fungsi mereka kepada publik selain menggunakan cara-cara tradisional.

Dengan strategi canggih sebagaimana digunakan perusahaan industri diharapkan Parlemen sudah menggunakan berbagai metode untuk memastikan cakupan kegiatan PR-nya maupun menggunakan berbagai langkah baru guna meningkatkan kepercayaan publik kepada lembaga yang menjadi tujuan akhir dari kegiatan PR parlemen.

Dalam sejumlah pertemuan yang membahas tentang PR parlemen oleh sekretaris jenderal parlemen sedunia setidaknya ada lima hal yang menjadi fokus perhatian yaitu:

1. Publikasi berbagai laporan persidangan.
2. Penerimaan kunjungan oleh publik.
3. Publikasi informasi.
4. Hubungan dengan pers.
5. Hubungan dengan media penyiaran.³

Hubungan parlemen dengan pers dan hubungan pers dengan media penyiaran menjadi fokus perhatian karena media penyiaran merupakan media yang paling memberikan pengaruh terhadap terbentuknya citra parlemen.

Di sisi lain, berita mengenai DPR tentu tidak hanya bersumber pada kinerja para wakil rakyat menjalankan ketiga fungsinya, tetapi juga dalam langkah, tindakan, ucapan, dan perbuatan yang dilakukan dalam menanggapi suatu isu-isu tertentu yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Setiap berita yang disajikan oleh redaksi pasti akan selalu dilihat dari beberapa sudut pandang, dari sisi berita yang positif, netral, hingga berita yang negatif. Hal itu dilakukan agar berita yang ditampilkan berimbang. Memang tidak dapat dipungkiri, pemberitaan yang negatif memiliki nilai lebih tinggi untuk dikonsumsi publik dari pada berita positif, apalagi jika yang diberitakan menyangkut kepentingan orang banyak.

Besarnya perhatian masyarakat terhadap sebuah isu amat bergantung seberapa besar media memberikan perhatian pada isu tersebut. Bila satu

³ Tardan, *Introductory Note on Topical Discussion On Parliament and Public Relations*, International Parliamentary Union, Geneve, 1986, hal.4.

media, menaruh sebuah kasus sebagai *headline*, diasumsikan kasus itu pasti memperoleh perhatian yang besar dari khalayak.

II. PERUMUSAN MASALAH

Terkait dengan rendahnya tingkat kepercayaan dan citra DPR tersebut, maka tulisan ini berusaha menguraikan tentang Parlemen dan *Public Relation* dengan menjawab lima pertanyaan yaitu:

1. Bagaimana publikasi informasi dan laporan persidangan DPR RI?
2. Bagaimana penerimaan dan penyerapan aspirasi masyarakat?
3. Bagaimana pengaturan hubungan dengan pers dan media penyiaran?
4. Bagaimana manajemen PR dan strategi PR yang diterapkan di DPR RI?

Keempat pernyataan tersebut akan berusaha dijawab dengan mendasarkan pada teori PR sebagaimana dikemukakan oleh *Public Relations News* yang mendefinisikan PR sebagai fungsi manajemen yang mengevaluasi sikap publik, mengidentifikasi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan prosedur-prosedur seorang individu atau sebuah organisasi berdasarkan kepentingan-kepentingan publik, dan menjalankan suatu program untuk mendapatkan pengertian dan penerimaan publik.⁴

Terkait dengan PR, tulisan ini akan mendasarkan telaah berdasarkan teori yang dikemukakan Philip Kotler yang menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi citra suatu perusahaan/organisasi adalah : *product, communication, service, corporate social, corporate contribution, employees, distribution channel, sales forces, company business conduct*.⁵

Teori lain yang akan digunakan dalam tulisan ini adalah konsep tentang kepercayaan dalam politik yang dikemukakan John Locke. Kepercayaan masyarakat terhadap legislatif dapat terwujud apabila legislatif dapat menunjukkan bahwa apa yang dilakukannya adalah untuk kebajikan rakyat karena pada hakikatnya kekuasaan legislatif adalah menifestasi pendelegasian kekuasaan rakyat pada negara. Jadi yang menentukan apa yang seharusnya dan tidak dilakukan legislatif misalnya tidak boleh merumuskan undang-undang yang membatasi kebebasan, melanggar hak-hak asasi individu atau bertentangan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh mayoritas rakyat.⁶

⁴ Frazier Moore, *Humas: Membangun citra dengan komunikasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004, hal.6.

⁵ Philip Kotler dalam Adwin Pratama Anas, *Pengaruh Program Marketing Education & Entertainment (Edutainment) Departemen Terhadap Corporate Image*, PT Rekreasindo Nusantara, Makassar, 2012, hal.26.

⁶ John Locke, *Two Treatises of Government*, New Edition, Everyman, London 1993, hal.197

III. PUBLIKASI INFORMASI DAN LAPORAN PERSIDANGAN

Publikasi informasi dan laporan persidangan di DPR dilakukan sebagai bagian dari pengelolaan informasi publik di Sekretariat Jenderal DPR yang disusun dalam sebuah perencanaan sistem yang komprehensif dengan diatur dalam Peraturan DPR RI No.1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Berdasarkan Peraturan DPR tersebut, terhadap informasi dan laporan persidangan dapat digolongkan menjadi dua klasifikasi informasi publik yaitu:

1. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala (Pasal 9 UU KIP) karena laporan persidangan merupakan bagian dari kegiatan yang dilakukan DPR sebagai lembaga publik.
2. Informasi yang dikecualikan, yakni Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan seksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Termasuk didalam informasi yang dikecualikan ini diantaranya laporan persidangan terkait dengan strategi militer dan berbagai permasalahan lainnya yang bersifat strategis dan dilindungi kerahasiaannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

Berdasarkan data dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) DPR, selama tiga tahun pelaksanaan PPID DPR tercatat 511 orang/badan pemohon informasi meminta informasi tentang risalah rapat, serta berbagai macam informasi terkait dengan DPR lainnya dengan jumlah jenis data sebanyak 1.288 data. Selain diminta, laporan persidangan yang sifatnya terbuka dipublikasikan secara langsung melalui *homepage* www.dpr.go.id.

IV. PENERIMAAN DAN PENYERAPAN ASPIRASI MASYARAKAT

Hakikat dari penerimaan dan penyerapan aspirasi masyarakat merupakan pelaksanaan dari fungsi representasi dewan yang merupakan kewajiban penyerapan aspirasi anggota dewan untuk menerima dan menyerap aspirasi masyarakat dalam kerangka fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan DPR RI. Fungsi representasi yang menunjukkan bahwa rakyat, khususnya yang memilih Anggota DPR RI yang bersangkutan adalah terwakili secara lebih demokratis berdasarkan ketentuan perundang-undangan tentang pemilu, harus dipraktekkan dengan cara memperjuangkan aspirasi-aspirasi

masyarakat pemilih itu dalam pembuatan kebijakan-kebijakan negara. Dalam hal ini, parlemen dipandang sebagai utusan dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sebagai utusan (*delegate*), wakil bertindak sebagai utusan dari yang diwakilinya, di sini si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

Terkait dengan penerimaan dan penyerapan aspirasi masyarakat, DPR memiliki kewajiban untuk menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Kewajiban ini sesungguhnya telah memberikan ruang bagi peningkatan penyerapan aspirasi rakyat melalui izin untuk menjadi peninjau dalam rapat-rapat di DPR RI. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk) Pasal 26 Ayat (1) huruf o menyebutkan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPR adalah menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.. Ketentuan tersebut dijabarkan kembali pada Pasal 29 huruf f yang menyebutkan bahwa Anggota DPR mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Dalam Pasal 29 Ayat (2) UU Susduk hanya disebutkan bahwa tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Selanjutnya di dalam Pasal 164 Tatib DPR disebutkan:

1. DPR menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPR.
2. Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) huruf d, Pasal 42 ayat (2) huruf d, dan Pasal 46 ayat (2) huruf b, dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) huruf e, Pasal 42 ayat (2) huruf e, dan Pasal 46 ayat (2) huruf d, DPR menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan/atau melalui surat. Surat yang berisi saran untuk ditindaklanjuti oleh Komisi-komisi DPR RI, dengan kriteria permasalahan sebagai berikut:
 - a) masalah yang disampaikan bersifat strategis dan politis;
 - b) masalah yang berkaitan dengan kebijakan daerah/pusat;
 - c) masalah yang mempunyai dampak yang luas; dan
 - d) masalah yang terkait dengan kewenangan instansi pemerintah

Surat yang berisi saran untuk ditindaklanjuti oleh instansi pemerintah, dengan criteria sebagai berikut:

- a) surat yang terkait dengan peraturan perundang-undangan atau kebijakan instansi pemerintah;

b) surat yang bersifat kasus perseorangan.

Pengaturan secara khusus mengenai delegasi aspirasi masyarakat yang datang ke DPR dan tindaklanjutnya diatur pada Pasal 165 Tatib DPR yaitu:

1. Masyarakat yang datang secara langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasi dan/atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat Jenderal kepada alat kelengkapan DPR yang membidangnya dan/atau Fraksi.
2. Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, alat kelengkapan DPR melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 42 ayat (2), dan Pasal 46 ayat (2), sedangkan Fraksi dapat mengambil langkah-langkah sesuai dengan kebijakan masing-masing.
3. Pengaturan lebih lanjut mengenai teknis penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat yang disampaikan secara langsung diatur lebih lanjut oleh Sekretaris Jenderal dengan sepengetahuan Pimpinan DPR.

Pelaksanaan penerimaan dan penyerapan aspirasi dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 71 huruf s dan pasal 79 huruf j Undang-undang No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menegaskan bahwa ketiga fungsi DPR dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Pelaksanaan lebih lanjut diatur berdasarkan Peraturan DPR RI No. 01/DPRI/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR, pasal 6 huruf s menyatakan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang: menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan pasal 12 huruf j menyatakan bahwa Anggota DPR mempunyai kewajiban menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.

Demi terselenggaranya pengelolaan aspirasi dan pengaduan masyarakat oleh seluruh Alat Kelengkapan Dewan dan Sekretariat Jenderal DPR RI yang memenuhi prinsip-prinsip: objektif, koordinasi, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, transparansi, azas keadilan dan rahasia, sehingga berbagai permasalahan, saran serta masukan dapat ditindaklanjuti dan direspon secara lebih baik, maka Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR RI menyusun Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan pengaduan Masyarakat DPR RI sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan BURTNomor: 08/BURT/DPR RI/2010-2011 tentang Penetapan Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan pengaduan Masyarakat DPR RI.

Dalam Sistem Informasi Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat DPR RI, terdapat dua klasifikasi aspirasi masyarakat yaitu aspirasi masyarakat itu sendiri serta pengaduan masyarakat. Aspirasi adalah keinginan kuat dari masyarakat yang disampaikan kepada DPR RI dalam bentuk pernyataan sikap,

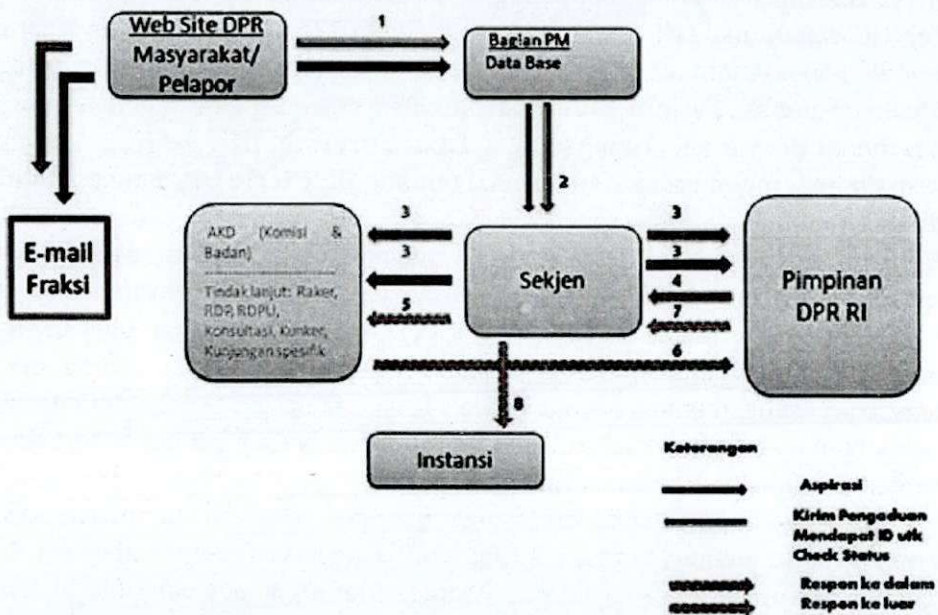
pendapat, harapan, kritikan, masukan dan saran terkait dengan tugas, fungsi dan kewenangan DPR RI. Sedang, pengaduan didefinisikan sebagai ungkapan rasa tidak senang, ketidakpuasan atau keluhan yang disampaikan kepada DPR RI atas suatu permasalahan yang terkait dengan fungsi pengawasan dalam rangka pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan keuangan negara dan kebijakan pemerintah.

Ada beberapa metode penyampaian aspirasi yang diterima oleh DPR RI yaitu melalui secara langsung baik itu berupa demonstran maupun delegasi maupun tidak langsung melalui surat atau media elektronik diantaranya laman (*website*) DPR RI maupun SMS aspirasi DPR RI di nomor 08119443344 yang ditujukan kepada alat kelengkapan dewan maupun opini pembaca melalui surat kabar. Adapun alur penerimaan dan pengelolaan aspirasi dan pengaduan melalui laman (*website*) adalah sebagai berikut:

Bagan 1.

Alur Pengelolaan Aspirasi Dan Pengaduan Melalui Laman

Alur Pengelolaan Aspirasi dan Pengaduan Melalui Laman (Website)



Sumber: Sistem Informasi Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat DPR RI

Sedang penyampaian aspirasi melalui surat dapat dilakukan melalui surat yang dikirim melalui pos yang ditujukan kepada: Yth. Ketua DPR RI dengan alamat Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270.⁷

⁷ Sistem Informasi Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat DPR RI pada <http://pengaduan.dpr.go.id/>, diakses Jumat, 11 Oktober 2013 pukul 12.30 WIB.

V. HUBUNGAN DENGAN PERS DAN MEDIA PENYIARAN

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan pers dan media penyiaran, bila diibaratkan bagai dua sisi mata uang yang saling melekat dan tidak bisa terpisahkan. Kondisi hubungan komunikasi dari kedua lembaga ini dalam perspektif ilmu komunikasi lazim disebut hubungan interdependensi, yaitu hubungan yang didasari adanya ketergantungan positif antara satu pihak dengan pihak lainnya.

DPR memerlukan pers dan media penyiaran dalam rangka meningkatkan pemberitaan dan atau sosialisasi mengenai keseluruhan pelaksanaan tugas dan fungsi serta hasil kerja DPR. Sedangkan pers dan media penyiaran memerlukan DPR adalah pada posisinya sebagai sumber berita guna memehuni kebutuhan masyarakat akan informasi khususnya informasi yang berasal dari pelaksanaan tugas dan fungsi DPR.

Memang tidak bisa dihindari hubungan antara DPR dengan pers dan media penyiaran sangat dipengaruhi oleh dinamika kehidupan politik dan demokrasi yang terjadi di tanah air, serta peraturan perundangan yang melingkupinya. Di era reformasi ini, media memang lebih memiliki kebebasan dan dijamin oleh UU dalam mencari, mengolah dan memberitakan suatu peristiwa yang terjadi di DPR dalam rangka memenuhi hak masyarakat untuk memperoleh informasi publik. Kondisi hubungan komunikasi antara DPR dengan pers dan media penyiaran, sesungguhnya dapat tercermin dari seberapa sering media massa memberitakan informasi tentang DPR serta bagaimana materi pemberitaannya.

DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki tugas untuk melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, tentunya sangat menentukan identifikasi materi pemberitaan yang disampaikan oleh media massa. Namun demikian media dengan segala karakter pers dan media penyiaran yang melatarbelakanginya, tetap memiliki kebijakan untuk melakukan *framing* atas seluruh proses pemberitaan hingga berita tersebut sampai diterima oleh masyarakat.

Hal ini yang menyebabkan penekanan penyajian berita antara satu media dengan media yang lain sering kali berbeda walau berasal dari satu kegiatan atau sumber berita yang sama. Namun kenyataan lain dalam sebuah pemberitaan adalah adanya sebuah peristiwa yang terjadi di ruang berita (*news room*) pada saat artikel itu ditulis dan peristiwa yang terjadi menunjukkan bahwa *news room* bukanlah sebuah *black box* yang steril, karena ada berbagai kepentingan lain yang ikut menentukan berita yang akan dimuat. Idealnya, sebuah berita yang muncul di sebuah media seharusnya merupakan sebuah kebenaran yang factual karena harus berdasarkan fakta. Namun kenyataannya tidak semua berita itu memang benar-benar 'netral'.

Bila ditinjau dari sudut pandang komunikasi politik, Isi media banyak dipengaruhi oleh berbagai hal, diantaranya 'ideologi' si wartawan, pandangan politik organisasi media, kepentingan pemegang saham atau pemilik media dan system politik Negara. Karena itu, sulit sekali menemukan sebuah teks berita benar-benar 'netral' dan tidak punya 'bias' atau kecenderungan berpihak pada kepentingan-kepentingan tertentu di luar teks. Bahkan kaum penganut aliran media kritis melihat bahwa adakalanya media massa merupakan cerminan dari kekuatan-kekuatan besar yang tengah bertarung, media sering dijadikan alat-alat bagi kekuasaan entah mayoritas atau minoritas untuk menciptakan opini publik yang sesuai dengan kepentingan tertentu.

Dampak di masyarakat sudah dapat dipahami, karakter intensitas interaksi dan substansi komunikasi serta pemahaman masyarakat tentang DPR akan sangat beragam. Keberagaman pemahaman masyarakat menuju arah yang tidak kondusif mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi DPR, sangat memungkinkan terbangunnya atau menguatnya citra negatif DPR bagi masyarakat.

Terkait dengan hubungan antara pers dan media penyiaran, DPR menyadari bahwa mekanisme pengaturan peliputan di parlemen perlu diatur secara tegas dan jelas agar dapat memberikan kontribusi yang baik kepada berlangsungnya kegiatan parlemen dan terjaminnya Akses stasiun televisi, radio termasuk penyiaran kabel di parlemen. Untuk itu pada DPR RI periode 2009-2014 ini disahkan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2013 tentang Peliputan Pers di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Secara garis besar, mekanisme peraturan peliputan pers dan media penyiaran pada kegiatan DPR RI tersebut mengikuti mekanisme umum peliputan yang didalamnya mencakup persyaratan melakukan peliputan kegiatan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku di DPR RI seperti Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Selain itu berkaitan dengan berbagai kegiatan khusus rutin yang diselenggarakan oleh DPR RI seperti pidato kenegaraan, mekanisme khusus peliputan mencakup persyaratan melakukan peliputan kegiatan pada saat berlangsungnya acara kenegaraan/acara resmi yang penyelenggaranya DPR RI sesuai berbagai peraturan perundangan yang berlaku misalnya UU Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan.

Satu hal penting lainnya adalah peraturan peliputan media massa pada kegiatan DPR RI tersebut tetap mengakui dan menghargai hak dan kewajiban jurnalis sesuai dengan sejumlah peraturan perundangan diantaranya UU Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers dan kode etik Jurnalistik, serta mengatur tentang peran Sekretariat Jenderal DPR RI yang mengatur kewenangan

dan bagian yang terkait yang memiliki fungsi koordinasi dalam kerangka pengaturan peliputan berita di DPR RI.

Pengaturan terhadap tata cara peliputan di parlemen tersebut tidak hanya dilakukan di DPR RI melainkan juga di Parlemen Filipina yang memiliki regulasi yang ketat terkait pengaturan peliputan kegiatan di parlemen yaitu sebagaimana terdapat di Bab Ke-12 Tata Tertib Parlemen Filipina yang terdiri dari dua pasal yaitu pasal 147 dan pasal 148 yang mengatur secara mendetail ketentuan tentang pengaturan akses peliputan dan penyiaran di Parlemen yang harus mendapat persetujuan dari Pimpinan Parlemen. Demikian pula dengan mekanisme peliputan dan penyiaran yang harus tunduk kepada peraturan yang dikeluarkan oleh Pimpinan Parlemen. Akses stasiun televisi, radio termasuk penyiaran kabel di parlemen dijamin sepanjang untuk program berita atau program dokumenter serta sepanjang tidak digunakan untuk tujuan politik, iklan komersial.⁸

Terkait dengan upaya meningkatkan tata pengelaha bagian pers dan media, penyiaran serta media lainnya dalam peliputan di DPR RI, Bagian Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI menerbitkan kartu peliputan DPR RI yang terdiri dari kartu peliputan tahunan; harian dan khusus.⁹

Cara pengelolaan pers dan media penyiaran serta media lainnya yang sama juga dilakukan di parlemen Turkey yang mengeluarkan kartu peliputan dalam dua jenis. Jenis pertama yang dikenal dengan kartu kuning yaitu kartu yang diperuntukkan bagi wartawan yang telah meliput di parlemen selama minimal lima tahun dan terbatas. Jumlah wartawan yang memiliki kartu kuning adalah 126 wartawan. Penentuan wartawan yang mendapatkan kartu kuning ditentukan langsung oleh Dewan Pimpinan Parlemen Turkey. Selain kartu kuning terdapat kartu peliputan yang sifatnya harian dibawah koordinasi bagian yang membidangi pers dan hubungan masyarakat.¹⁰

VI. PR PARLEMEN: PENGELOLAAN MANAJEMEN & STRATEGI

Perkembangan manajemen PR parlemen DPR secara keseluruhan selama satu setengah dasawarsa pasca orde baru mengalami perkembangan sangat signifikan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat akan kinerja parlemen dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

- a. Periode 1998-1999; PR parlemen dilakukan secara reguler melekat pada pelaksanaan tugas pokok dan fungsi bagian dan biro kesetjenan yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang berkaitan dengan ke-PR-an.

⁸ Laporan Kunjungan Kerja Tim Kehumasan Sekretariat Jenderal DPR RI Ke Negara Turki Tanggal 25 s.d 30 November 2012.

⁹ Pasal 6 Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2013 tentang Peliputan Pers di DPR RI.

¹⁰ Laporan Kunjungan Kerja Tim Kehumasan Sekretariat Jenderal DPR RI Ke Negara Turki tanggal 25 s.d 30 November 2012.

- d. Periode 1999-2004; PR parlemen dilakukan secara reguler melekat pada pelaksanaan tugas pokok dan fungsi bagian dan biro kesetjenan yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang berkaitan dengan ke-PR-an.
- e. Periode 2004-2009; digagas, disusun dan disahkan adanya Pedoman Kehumasan yang ditetapkan berdasarkan Keputusan BURT No.07/BURT/DPR RI/I/2010-2011 tentang Penetapan Pedoman Umum Pengelolaan Kehumasan pada tanggal 22 Oktober 2010.

Manajemen pengelolaan PR parlemen di DPR diatur berdasarkan struktur kelembagaan yaitu sebagai berikut: *Pertama*, pada prinsipnya sesuai dengan Pasal 30, Angka (1) Huruf (d) Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib, Pimpinan DPR bertugas sebagai juru bicara DPR. *Kedua*, tidak dikenal adanya struktur kelembagaan khusus yang berkaitan dengan tugas dan fungsi PR parlemen yang melekat di kelembagaan DPR RI. Struktur kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi PR melekat pada kelembagaan kesetjenan DPR RI. Namun sesuai dengan Pedoman Umum Pengelolaan Kehumasan dikenal adanya hubungan tata kerja pengelolaan kehumasan DPR RI memuat unsur-unsur kehumasan DPR RI, baik yang bersifat kebijakan maupun operasionalisasi, yaitu sebagai berikut:

Tabel 1
Hubungan Tata Kerja Pengelolaan PR Parlemen DPR RI

Pimpinan DPR	Alat Kelengkapan DPR RI	Badan Urusan Rumah Tangga DPR-RI	Sekretariat Jenderal DPR RI
<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengkoordinasikan pengelolaan kehumasan antar Alat Kelengkapan DPR RI dan Tim Kehumasan DPR RI serta dukungan kehumasan dari Sekretariat Jenderal DPR RI. 2. Menjadi juru bicara DPR RI 	<ul style="list-style-type: none"> • Alat kelengkapan melakukan koor-dinasi dengan Tim Kehumasan DPR RI tentang pelaksanaan tugas dan fungsi Alat-Alat Kelengkapan DPR RI. • Pimpinan Alat Kelengkapan DPR RI menyampaikan informasi berkaitan dengan hasil-hasil pelaksanaan tugas Alat Kelengkapan DPR RI 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyusun dan menetapkan arah kebijakan umum pengelolaan kehumasan yang meliputi arah, strategi, kebijakan umum, dan anggaran. 2. Menyusun Pedoman Umum Pengelolaan Kehumasan. 3. Menetapkan Tim Kehumasan DPR RI. 4. Mengkoordinasikan kegiatan kehumasan bersama AKD dan Setjen DPR RI. 5. Mengevaluasi pelaksanaan pengelolaan kehumasan dan Tim Kehumasan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu menyusun Pedoman Umum Pengelolaan Kehumasan. 2. Mengajukan perencanaan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas kehumasan dan Tim kehumasan. 3. Membantu menyusun SOP Kehumasan. 4. Melaksanakan pengelolaan dukungan kehumasan. 5. Membentuk Tim Kehumasan DPR RI. 6. Mengawasi pelaksanaan tugas Tim Kehumasan dan dukungan kehumasan DPR RI 7. Menyampaikan pelaksanaan pengelolaan kehumasan kepada Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI.

Sumber: Pedoman Pengelolaan Kehumasan DPR RI.

Sedang Tim Kehumasan yang dibentuk oleh Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

Tabel 2
Tugas Dan Wewenang Tim Kehumasan
dan Juru Bicara Tim Kehumasa DPR RI

	Tugas	Wewenang
Tim Kehumasan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tim Kehumasan menyusun perencanaan kegiatan setiap awal tahun sidang dan setiap awal masa persidangan. 2. Tim Kehumasan melaksanakan kegiatan pengelolaan kehumasan yang meliputi: <ol style="list-style-type: none"> a. Melakukan identifikasi dan menganalisa isi media massa yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan b. Melakukan identifikasi dan menganalisa opini publik yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan c. Melakukan identifikasi dan menganalisa informasi yang berasal dari pelaksanaan tugas dan fungsi AKD yang perlu disampaikan oleh Juru Bicara DPR RI atau oleh Pimpinan AKD d. Melakukan kegiatan kehumasan yang bersifat antisipatif dan/atau reaktif 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan koordinasi dengan Juru Bicara DPR RI dan Pimpinan AKD mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi AKD yang akan dikomunikasikan kepada media massa dan masyarakat. 2. menilai <i>framing</i> media massa dan opini publik yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan 3. Menyusun strategi komunikasi dua arah dengan masyarakat. 4. Menyusun strategi optimalisasi hubungan interdependensi DPR RI dengan media massa dalam mensosialisasikan pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI. 5. Melakukan koordinasi dengan Setjen DPR RI dalam rangka pengelolaan kehumasan DPR RI 6. Apabila sudah diberi mandat dari Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan, maka Tim Kehumasan dapat menyampaikan informasi mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI kepada media massa dan masyarakat.

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Menyusun materi informasi (konten) yang terkait dengan: <ol style="list-style-type: none"> a. Materi informasi (konten) yang akan disampaikan oleh Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan b. Materi informasi (konten) yang akan dipergunakan sebagai hak jawab DPR RI di media massa. c. Manajemen isu (konten) yang akan disampaikan Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan AKD. 4. Melakukan pemilihan media massa yang akan dipergunakan sebagai media penyampaian informasi. 	
Juru Bicara Tim Kehumasan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyampaikan informasi mengenai tugas dan pelaksanaan DPR RI yang telah disusun oleh Tim Kehumasan berdasarkan mandat yang diberikan oleh Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan Alat Kelengkapan Dewan 2. Menyampaikan pendapat resmi DPR RI sesuai dengan mandat yang diberikan oleh Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan AKD, serta memberikan jawaban terhadap pertanyaan media massa 3. Memberikan penjelasan tambahan informasi dari apa yang telah disampaikan juru bicara DPR RI atau Pimpinan AKD, mengenai latar belakang atau materi pembandingan dan hal-hal yang bersifat teknis administrasi berdasarkan informasi yang telah disusun oleh Tim Kehumasan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan komunikasi aktif dengan Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan AKD mengenai informasi yang akan disampaikan kepada media massa atau masyarakat selanjutnya berkoordinasi dengan Tim Kehumasan 2. Memberikan jawaban terhadap pertanyaan dari media massa terhadap informasi yang telah dimandatkan Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan AKD untuk disampaikan. 3. Menggunakan hak jawab terhadap materi informasi yang disajikan media massa sesuai dengan mandat yang diberikan Juru Bicara DPR RI atau Pimpinan AKD.

Sumber: Pedoman Pengelolaan Kehumasan DPR RI

Sekedar perbandingan dengan PR di beberapa lembaga, berdasarkan telaah terhadap organisasi kehumasan di sejumlah instansi terdapat kesamaan

yaitu di dalam tubuh organisasi kehumasan terdapat sub organisasi yang memiliki tugas dan fungsi yang sangat spesifik meliputi:

1. Sub organisasi yang memiliki tugas melakukan riset dan analisis kehumasan. Pada struktur organisasi Pusat Penerangan (Puspen) TNI contohnya terdapat Dinas Analisa Penerangan (Dislisapen), sedangkan kehumasan Bank Indonesia misalnya, di bawah Kepala Biro Humas terdapat kelembagaan Tim Riset dan Analisis Kehumasan.
2. Sub organisasi yang memiliki tugas melakukan pengelolaan komunikasi eksternal. Pada struktur organisasi Pusat Penerangan (Puspen) TNI contohnya terdapat Dinas Penerangan Umum (Dispenum), sedangkan kehumasan Bank Indonesia misalnya, terdapat kelembagaan Tim Relasi Eksternal.
3. Sub organisasi yang memiliki tugas melakukan pengelolaan komunikasi internal. Pada struktur organisasi Pusat Penerangan (Puspen) TNI contohnya terdapat Dinas Penerangan Pasukan (Dispenpas), sedangkan kehumasan Bank Indonesia misalnya, terdapat kelembagaan Tim Relasi Internal dan Publikasi.
4. Selain ketiga sub organisasi tersebut, terdapat pula sub organisasi yang bertugas melakukan pengelolaan kegiatan yang berhubungan dengan sarana dan prasarana kehumasan seperti Dinas Informasi Internet (Disinfonet) dan Dinas produksi dan dokumentasi (Disprodok) dan Kelompok Publikasi/ Penyedia Informasi Publik Bank Indonesia.¹¹

Keberadaan keempat sub dalam struktur organisasi kehumasan pemerintahan tersebut merupakan salah satu kunci dari keberhasilan kegiatan PR dalam menganalisis berbagai faktor yang mempengaruhi citra sebagai sebuah organisasi yang meliputi: *product, communication, service, corporate social, corporate contribution, employees, distribution channel, sales forces, company business conduct*; untuk kemudian merancang dan melaksanakan strategi kehumasan yang terintegrasi dan komprehensif.

Bila dibandingkan dengan pengorganisasian PR disejumlah lembaga tersebut, penataan struktur organisasi PR yang melekat di kesetjengan inilah yang masih menjadi titik kelemahan dari pengelolaan manajemen PR Parlemen di DPR RI. Struktur manajemen yang terwakili oleh keberadaan Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI. Kelemahan lain dalam pengorganisasian PR di DPR RI adalah belum memenuhi terwakilinya keberadaan keempat sub yang memiliki tugas yang berbeda tersebut dalam satu bagian yang terintegrasi menjadi satu.

¹¹ Handrini Ardiyanti, *Kehumasan Yang Efektif Untuk DPR*, Info Singkat, PPPDI Sekretariat Jenderal DPR RI, Maret 2012.

Sedang terkait dengan pengelolaan strategi PR Parlemen, strategi PR parlemen DPR RI pada dasarnya berbasis *corporate* (Pimpinan yang menduduki jabatan di lembaga DPR RI) dengan berbasis *personal* (Perseorangan Anggota DPR RI). Sesuai dengan pedoman umum kehumasan, maka DPR RI telah menerapkan Strategi Pengelolaan Kehumasan dengan menerapkan aspek-aspek pengelolaan kehumasan, mulai dari langkah-langkah :

- a. mengumpulkan data dari semua Alat Kelengkapan Dewan termasuk memanfaatkan Riset Kehumasan.
- b. perencanaan kehumasan baik program-program kehumasan jangka pendek, menengah, dan panjang
- c. pengorganisasian pengelolaan kehumasan dengan membentuk Tim Kehumasan DPR RI.
- d. pelaksanaan kegiatan kehumasan terpadu.
- e. evaluasi kegiatan kehumasan.

Keberadaan Tim Kehumasan DPR RI yang didalamnya terdapat pakar dan konsultan media massa dan kehumasan merupakan salah satu terobosan yang memungkinkan profesional PR baik di kalangan internal maupun eksternal dalam menopang kerja PR parlemen di DPR RI. Meski demikian perlu diperhatikan pula capaian kinerja dari DPR RI itu sendiri sebagai sebuah lembaga, sebab sehebat apapun strategi PR parlemen, tidak memberikan peran signifikan karena pada dasarnya masyarakat akan lebih melihat pada pelaksanaan kinerja DPR RI.

Strategi pengembangan PR parlemen secara internal dengan berbasis media masa yang dilakukan DPR RI sebagai lembaga dilakukan dibawah koordinasi Bagian Pemberitaan yang merupakan struktur kesetjenan yaitu sebagai berikut:

Program Filler (News)	Program Dialog interaktif	Program Dialog	Program Pembangunan Opini
a. TVRI dengan judul "Jurnal Parlemen" durasi 8 (delapan) menit setiap hari Selasa sampai dengan Jum'at Pukul 19.40 WIB di acara "Indonesia Malam"	a. TVRI dengan judul "Suara Parlemen" durasi 60 (enam puluh) menit dengan tayangan langsung (live) antara Pukul 20.00 WIB dan 21.00 WIB, sebanyak 18 episode dalam satu tahun.	a. Program acara dalog dengan judul "Forum Legislasi" selama 2 (dua) jam yang dilaksanakan setiap hari Selasa.	Program Pembangunan Opini dalam halaman khusus di: Portal Antaranews.com dengan rubrik "Suara Parlemen" dan Kolom Opini dalam bentuk teks, foto dan video

b. TV One dengan Judul "Parlemen News" durasi 2 (dua) menit setiap hari Selasa sampai dengan Jum'at Pukul 06.55 WIB (Pagi hari) c. Metro TV dengan judul "Parlemen Up Date" durasi 2 (dua) menit setiap hari Selasa sampai dengan Jum'at Pukul 06.55 WIB (Pagi hari)	b. TV One dengan judul "Warung Asri" dingakatan dari Warung Aspirasi durasi 30 menit Pukul 15.00 WIB, sebanyak 17 episode dalam satu tahun. c. Metro TV pada jam prime time durasi 30 menit antara Pukul 19.00 WIB dan 08.00 WIB. d. Radio Republik Indonesia (RRI) durasi 60 (enam puluh) Menit dengan judul "Dialog Interaktif Bersama Wakil Rakyat" setiap hari Jum'at Pukul 10.00 WIB.	b. Program acara dialog dengan judul "Dialektika Demokrasi" selama 2 (dua) jam yang diselenggarakan setiap hari Kamis.	
---	--	--	--

Sumber: Program Sosialisasi Kegiatan Dewan Biro Humas dan Pemberitaan.

Selain berbagai program tersebut juga dilakukan; program TV *streaming* yang merupakan acara siaran TV Parlemen yang disiarkan melalui jaringan internet selama 24 jam dengan domain tvparlemen.co.id; serta program *blocking* berita di media cetak.

Berbeda dengan PR parlemen di DPR RI, TV Parlemen Turki bekerjasama dengan TRT (Televisi dan Radio Turki) dalam menyiarkan berita parlemen. Berita TV Parlemen ditayangkan selama 3 jam dari Pukul 14.00 sampai dengan Pukul 15.00 dan tidak terdapat pembiayaan khusus yang dikeluarkan parlemen untuk segmen berita parlemen ini karena TRT merupakan TV milik negara.¹²

Sama halnya dengan publikasi kegiatan Parlemen dan berbagai kegiatan PR di Parlemen Turki, PR Parlemen Filipina juga tidak perlu mengeluarkan biaya jika PR Parlemen Filipina mengajukan permintaan peliputan terhadap kegiatan di Parlemen kepada (National Broadcasting Network (NBN)).¹³

¹² Laporan Kunjungan Kerja Tim Kehumasan Sekretariat Jenderal DPR RI Ke Negara Turki Tanggal 25 s.d. 29 Oktober 2010.

¹³ Laporan Kunjungan Kerja Tim Kehumasan Sekretariat Jenderal DPR RI Ke Negara Filipina Tanggal 25 s.d. 29 April 2011.

Minimnya kerjasama tak berbayar dengan media penyiaran milik publik itulah yang menjadi titik lemah pengelolaan PR parlemen di DPR RI.

Sesuai dengan pedoman pengelolaan Kehumasan DPR RI, Publikasi berbagai informasi termasuk didalamnya kinerja DPR RI dilakukan dengan berbagai pertimbangan diantaranya, berupa kegiatan antisipatif dengan mengutamakan kepada media massa yang berskala nasional. Disamping itu media massa yang dipilih meliputi semua jenis media yang memiliki karakter penyampaian informasi mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi DPR dalam *tone negatif, netral dan positif* serta media massa yang dipilih meliputi semua jenis media yaitu media massa cetak, media massa elektronik elektronik meliputi TV, Radio, dan media laman (dot.com).

Untuk strategi publikasi melalui pers dan media penyiaran yang bersifat reaktif lebih diutamakan kepada media massa yang telah menyampaikan informasi mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI serta dipilih diprioritaskan kepada jenis media yang memiliki karakter penyampaian informasi mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi DPR dalam *tone negatif*, pers dan media penyiaran yang dipilih meliputi semua jenis media yaitu media massa cetak, media massa elektronik meliputi TV, Radio, dan media laman(dot.com).

Demikian pula dengan strategi PR parlemen berbasis media baru seperti internet, blog dan jejaring sosial yang dilakukan DPR RI sebagai lembaga telah dilakukan dengan dibawah koordinasi kesetjenan melalui melalui *website* www.dpr.go.id dan <https://twitter.com/DPR-RI>.

Selain publikasi informasi berdasarkan klasifikasi sifat publikasi yang bersifat reaktif dan antisipatif maupun melalui pelaksanaan amanat UU Keterbukaan Informasi publik tersebut, dilakukan juga strategi pengelolaan hubungan dengan *stakeholder* lain yang terkait diantaranya delegasi masyarakat dan upaya terobosan lainnya yaitu melalui kegiatan parlemen remaja dan parlemen kampus.

Kegiatan Parlemen Remaja dan parlemen kampus ini merupakan pelaksanaan amanat dari Organisasi Parlemen dunia (IPU) dalam rangka memperingati *democracy day* yang diperingati setiap tanggal 15 September. Salah satu kegiatan dalam rangka memperingati *democracy day* di DPR RI adalah dengan menggelar acara Parlemen Remaja Nasional. Peserta dari kegiatan parlemen ramaja adalah siswa SMA/MA atau mahasiswa dari seluruh Indonesia dimana tiap-tiap propinsi mengirimkan utusanya sebanyak 4 (empat) orang, setelah melalui test seleksi terkait pemahaman keparlemenan yang dituangkan dalam makalah serta pengalaman organisasi yang berkeja sama dengan Universitas Indonesia. kegiatan ini berlangsung selama 5 (lima) hari dimana pada acara puncak peserta dapat melaksanakan simulasi

pewrsidangan sehingga dapat merasakan bagaimana berat dan tanggung jawab seorang anggota DPR melaksanakan tugas dan fungsinya.

Sasaran dari kegiatan ini untuk meningkatkan pendidikan politik kalangan generasi muda dengan memperkenalkan kepada para remaja (anak SMA/Mahasiswa) mengenai system politik, demokasi dan kelembagaan DPR RI sebagai Lembaga Negara yang melaksanakan fungsi representasi rakyat (legislasi, anggaran dan pengawasan). Dengan kegiatan ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman generasi muda akan kelembagaan dewan, Tugas dan Fungsi DPR, serta dinamika politik yang terjadi di DPR sehingga diharapkan dapat meningkatkan citra positif generasi muda tentang Dewan.

Kegiatan lainnya yang dilakukan adalah berupa kegiatan pagelaran budaya yang disesuaikan dengan kultur budaya daerah setempat. Kegiatan ini sangat menarik bagi warga karena mereka secara psikologi sangat dekat dengan kerangka refrensi (*frame of reference*) masyarakat. Terbangunnya komunitas budaya seperti tersebut dapat kita manfaatkan sebagai media untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang DPR dan penjelasan isu-isu actual yang berkembang di masyarakat. Selain itu media gelar budaya ini dapat mendekatkan DPR RI secara kelembagaan kepada masyarakat.

Terhadap berbagai kegiatan PR Parlemen tersebut, baik itu parlemen remaja maupun kegiatan gelar budaya perlu dilakukan serangkaian evaluasi yang terukur secara sistematis guna mengetahui tingkat keberhasilan strategi PR yang diterapkan.

Kelengkapan sarana dan prasarana bagi pers dan media penyiaran merupakan salah satu faktor bagi penunjang terbangunnya hubungan yang baik dengan pers dan media penyiaran yang ada sebagaimana dikemukakan Philip Kotler yang menyatakan bahwa *service, corporate social, corporate contribution, distribution channel, sales forces*. Di Parlemen Turki misalnya, untuk menampung kegiatan media massa, di gedung parlemen telah disediakan sejumlah ruangan kerja kecil yang dapat menampung sekitar 4 orang. Setiap ruangan digunakan oleh satu kantor media massa.

Selain ruangan yang memadai, *distribution channel* yang ada dalam PR Parlemen Turki sama halnya seperti di DPR RI yang memiliki koordinatoriat wartawan DPR RI, Turki juga terdapat organisasi wartawan, organsiasi ini dibentuk sesuai bidang substansi wartawan misalnya organisasi wartawan olah raga, wartawan luar negeri, wartawan otomotif. Namun tidak ada dalam parlemen kepengurusan wartawan di Parlemen seprti di DPR RI. Humas juga tidak mengadakan pembekalan kepada wartawan yang akan meliput di parlemen dan juga mengadakan acara *press gathering*.

Sedang untuk *service*, PR parlemen Turki menyediakan berita atau *press release* yang dikeluarkan Humas dalam sehari sekitar 1500 *press release*

mengeahui kegiatan parlemen dan komentar anggota Dewan. Tenaga urusan pers terdapat 5 orang yang khusus melayani kebutuhan-kebutuhan pers. Berita-berita parlemen yang dimuat di media masa dikliping dan disusun yang selanjutnya diteruskan keseluruh anggota parlemen berupa *hard copy* berupa press release tercetak maupun *soft copy* disitus parlemen.

Hal yang membedakan dengan DPR RI adalah Humas Parlemen Turki tidak mempunyai tugas untuk pencitraan Dewan, mereka hanya memberikan fasilitas dan menginformasikan kegiatan dan keputusan parlemen melalui TV Parlemen, Jurnal Parlemen dan *Press Release* yang dikeluarkan.¹⁴ Hal inilah yang menjadi pembeda ukuran terkait dengan tingkat keberhasilan PR parlemen di DPR RI dengan di parlemen negara lain.

VII. PEMBERITAAN BURUK PARLEMEN

Pemberitaan buruk parlemen merupakan berita yang menarik minat masyarakat. Pameo *bad news is a good news* merupakan pameo utama dalam dunia pers ini merupakan sebuah permasalahan yang harus dihadapi oleh PR Parlemen. Salah satu kasus yang paling fenomenal bagi PR Parlemen DPR Koran Tempo Edisi Selasa, 19 Agustus 2008.

Cover depan edisi tersebut yang bergambar atap gedung DPR RI dihiasi dengan timbunan tanah berwarna abu-abu dihiasi pohon kering dan puluhan kelelawar yang dengan judul besar "Pengkhianatan Wakil Rakyat" memberikan kesan buram dan suram dan dapat membuat kita mensinonimkan dengan pemandangan kuburan pada film-film bertemakan drakula.

Gaya bahasa (*mode of disclosure*) yang digunakan oleh surat kabar "Pengkhianatan Wakil Rakyat" sebagai berita utama, tampak sekali berusaha mengiring opini masyarakat bahwa DPR RI sarat dengan keburukan. Metode penulisan *news making* atau berita olahan yang diterapkan Koran Tempo dalam edisi tersebut membuat Koran Tempo leluasa mengemukakan gagasan dan opininya tentang DPR RI, seperti kutipan yang diambil dari artikel bertajuk "Membaca Catatan Hitam" yang ditulis Tulus Wijanarko berikut:

"Alih-alih menjadi pendekar pembela rakyat, sebagian dari mereka memilih menjadi durjana yang memalukan: menerima suap, berlaku korup, hingga menceburkan diri pada gelimang syahwat yang haram. Mereka dengan kesadaran 100 persen telah mengkhianati kepercayaan rakyat."

Metode penulisan opini yang cenderung provokatif dan judgementatif atau menghakimi juga tampak dalam artikel yang bertajuk "Sang Wakil Yang Terlenna" antara lain berisi kalimat berikut:

¹⁴ Laporan Kunjungan Kerja Tim Kehumasan Sekretariat Jenderal DPR RI Ke Negara Turki Tanggal 25 s.d. 30 November 2012.

"Harta, tahta, dan wanita nyatalah gampang melenakan para lelaki lemah iman, Juga para "Sang Wakil" – demikianlah kita membahasakan sekelompok manusia yang terangkat derajatnya karena menduduki tahta di gedung parlemen, Senayan. "Tiga Ta" telah melenakan mereka hingga lupa akan sangkan paran..."

Tak hanya itu, pada edisi tersebut Koran Tempo juga menyajikan karikatur dalam lima judul, "Skandal Bank Sentral", "Jatuh (Belum) Bangun Tiga Anggota Dewa", "Dewan Plesir Rame-rame", "Dewan Porno Rame-rame", "Ketua DPR Agung Laksono: Ada Yang Wajib Setor Ke Partai" ilustrasi gambar yang ditampilkan termasuk teks yang dimuat cenderung mengiring penciptaan gambaran negatif tentang DPR RI seperti ilustrasi suasana dinner di Broadway, New York yang menggambarkan sejumlah orang akan memesan makanan tengah melihat ke arah pelayan seksi yang membawa makanan sehingga ditegur pelayan laki-laki yang tengah menulis dengan kata-kata, "Ehm".

Praktik marjinalisasi dengan strategi disfemisme dan praktik labelisasi serta praktik *stereotype* pada kata DPR juga dilakukan dalam karikatur yang bertajuk "Dewan Plesir Rame-rame" dan "Dewan Porno Rame-rame".

Padahal kebebasan jurnalistik tidak berarti bebas nilai melainkan terikat pada serangkaian standar etik, metode dan prosedur untuk menggali dan menyaring fakta. Tarkait dengan hal tersebut PR Parlemen harus menguasai berbagai standar etik yang berlaku berdasarkan berbagai peraturan perundangan yang ada serta berani mengambil langkah tegas jika terjadi perbagai tindak jurnalistik baik melalui media cetak, media penyiaran maupun laman.

VIII. MANAJEMEN PR DAN STRATEGI PR, SEBUAH GAGASAN KE DEPAN

Manajemen PR dan strategi PR yang telah dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI telah melupakan satu konsep penting yang perlu diperhatikan dalam meningkatkan citra DPR. Pada dasarnya tinggi atau rendahnya citra DPR dimata masyarakat dipengaruhi tinggi atau rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR. Hal tersebut seharusnya yang menjadi fokus perhatian dari upaya yang dilakukan Sekretariat Jenderal dan DPR secara kelembagaan untuk meningkatkan citra DPR di mata masyarakat.

Sebagaimana dikemukakan John Locke, kepercayaan masyarakat terhadap legislatif dapat terwujud apabila legislatif dapat menunjukkan bahwa apa yang dilakukannya adalah untuk kebajikan rakyat karena pada hakikatnya kekuasaan legislatif adalah menifestasi pendelegasian kekuasaan rakyat pada negara. Jadi yang menentukan apa yang seharusnya dan tidak dilakukan legislatif misalnya tidak boleh merumuskan undang-undang yang membatasi kebebasan, melanggar hak-hak asasi individu atau bertentangan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh mayoritas rakyat.

Karenanya, aksi PR yang dilakukan tidak hanya sekedar memberikan informasi dan mempublikasi laporan persidangan ataupun kinerja DPR kepada masyarakat melainkan harus mampu memaparkan dan menjelaskan sejauhmana DPR dalam menjalankan kekuasaan legislasi yang dimilikinya telah merumuskan undang-undang yang sesuai dengan mayoritas kebutuhan masyarakat. Tak hanya itu, aksi PR yang dilakukan oleh DPR juga harus mampu menjelaskan bahwa dalam merumuskan setiap substansi dalam pembahasan legislasi, DPR selalu menghindari terjadinya pembatasan atas hak-hak warga negara, selalu berupaya selaras dengan tujuan yang hendak dicapai oleh mayoritas masyarakat.

Demikian pula dalam menjalankan fungsi pengawasan dan anggaran, aksi PR yang dilakukan DPR harus mampu memaparkan dan menjelaskan sejauhmana pelaksanaan fungsi pengawasan dan anggaran tersebut sudah selaras dengan apa yang menjadi harapan mayoritas masyarakat.

IX. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Low trust to parlement adalah sebuah kenyataan yang harus dihadapi oleh hampir seluruh parlemen di dunia termasuk DPR. Karena itu PR Parlemen merupakan satu kegiatan yang harus dilakukan secara profesional yaitu dengan cara melaksanakan publikasi informasi dan laporan persidangan DPR; penerimaan dan penyerapan aspirasi masyarakat; pengaturan hubungan dengan pers dan media penyiaran; melakukan pengelolaan manajemen dan strategi PR yang profesional serta dengan menguasai berbagai standar etik yang berlaku berdasarkan berbagai peraturan perundangan yang ada serta berani mengambil langkah tegas jika terjadi berbagai tindak jurnalistik baik melalui media cetak, media penyiaran maupun laman.

Terhadap berbagai kegiatan PR Parlemen tersebut, baik itu kegiatan publikasi melalui berbagai media cetak, media penyiaran, media laman maupun berbagai kegiatan kehumasan seperti parlemen remaja maupun kegiatan gelar budaya perlu dilakukan serangkaian evaluasi yang terukur secara sistematis guna mengetahui tingkat keberhasilan strategi PR yang diterapkan.

Disamping itu terkait dengan manajemen PR, Struktur manajemen yang terwakili oleh keberadaan Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI belum memenuhi terwakilinya keberadaan keempat sub yang memiliki tugas yang berbeda tersebut. Penataan struktur organisasi PR yang melekat di kesetjenan ini yang masih menjadi salah satu titik kelemahan dari pengelolaan manajemen PR Parlemen di DPR RI. Untuk itu perlu digagas re-organisasi dalam pengelolaan manajemen PR di DPR sehingga keberadaan keempat sub yang memiliki tugas yang berbeda yaitu melakukan

riset, melakukan pengelolaan komunikasi eksternal, melakukan pengelolaan komunikasi internal, pengelolaan kegiatan yang berhubungan dengan sarana dan prasarana kehumasan, ada dalam struktur organisasi yang mengelola manajemen dan strategi PR Parlemen di DPR.

Terakhir, manajemen dan strategi PR Parlemen DPR ke depan harus mampu menghasilkan aksi PR tak sekedar memberikan informasi tentang kinerja DPR melainkan sejauhmana DPR apa yang telah dilakukan DPR tersebut untuk kebajikan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Frazier Moore, Humas: Membangun citra dengan komunikasi, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2004
- John Locke, Two Treatises of Government, New Edition, Everyman, London, 1993.

Jurnal

- Handrini Ardiyanti, Kehumasan Yang Efektif Untuk DPR, Info Singkat, PPPDI Sekretariat Jenderal DPR RI, Maret 2012

Karya Ilmiah Tidak Diterbitkan

- Mohammad Djazuli, Citra DPR RI di Kalangan Masyarakat Yang Datang ke Gedung DPR, , Universitas Indonesia, 2004
- Adwin Pratama Anas, Pengarus Program Marketing Education & Entertainment (Edutainment) Departemen Terhadap Corporate Image PT Rekreasindo Nusantara, Makassar, 2012

Dokumen

- Tardan, *Introductory Note on Topical Discussion On Parliament and Public Relations*, International Parliamentary Union, Geneve, 1986
- Laporan Kunjungan Kerja Tim Kehumasan Sekretariat Jenderal DPR RI Ke Negara Turki Tanggal 25 s.d 30 November 2012

Peraturan Perundang-Undangan

- Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan pengaduan Masyarakat DPR RI sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan BURT Nomor: 08/BURT/DPR RI/I/2010-2011 .
- Peraturan DPR RI No.1 Tahun 2013 tentang Peliputan Pers di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pedoman Umum Pengelolaan Kehumasan sebagaimana ditetapkan dengan
Keputusan BURT No.07/BURT/DPR RI/I/2010-2011

Surat Kabar

Koran Tempo Edisi Selasa, 19 Agustus 2008.

OPTIMALISASI PENGELOLAAN KETERBUKAAN INFORMASI PUBLIK DI DPR RI

*Ahmad Budiman**

I. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) mewajibkan kepada semua badan publik untuk membuka akses atas informasi publik¹ yang berkaitan dengan badan publik² kepada masyarakat, untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang transparan dan akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan. Keseriusan DPR RI sebagai badan publik dalam mengelola dan memberikan pelayanan informasi publik, dilihat dari dihasilkannya Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI sehingga mampu menjawab pertanyaan mendasar mengenai identifikasi informasi publik dan informasi dikecualikan di DPR RI. Karena itu tidak salah apabila Komisi Informasi Pusat pada tahun 2010 memberikan penghargaan kepada DPR RI sebagai badan publik terbaik ketiga dalam mengelola dan memberikan pelayanan informasi publik.

Berbagai hal yang terkait dengan pengelolaan keterbukaan informasi publik di DPR RI telah disiapkan sebaik mungkin, dalam rangka memenuhi hak publik untuk mendapatkan informasi publik. Penyiapannya dilakukan baik secara teknis yaitu terkait dengan teknis pengelolaan dan pelayanan

* Penulis adalah peneliti komunikasi politik P3DI Setjen DPR RI; email: a.budiman69@gmail.com

¹ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 1 angka 2 Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan Negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

² *Ibid.*, Pasal 1 angka 3, Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruhnya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan/ atau luar negeri.

informasi publik, juga dilakukan penyiapan yang bersifat substantif. Hal penting yang bersifat substantif yang dilakukan DPR RI yaitu menetapkan kategori informasi publik dan mana yang masuk informasi dikecualikan.

Kelebihan yang dimiliki DPR RI dalam rangka pengelolaan keterbukaan informasi publik, sesungguhnya dapat menjadi model pengelolaan informasi publik di instansi lainnya terutama dalam memastikan kategori informasi publik yang dimilikinya. Identifikasi informasi publik di DPR RI dan Setjen DPR RI terdiri dari informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, informasi publik yang wajib disediakan setiap saat dan informasi yang dikecualikan.³

Kelebihan lain yang mampu dihasilkan DPR RI sebagai badan publik adalah menetapkan informasi yang dikecualikan. Banyak badan publik yang kesulitan untuk menentukan identifikasi informasi yang dikecualikan, karena terlalu banyaknya informasi yang menurutnya bukan merupakan informasi publik dan harus dirahasiakan baik oleh institusinya maupun oleh pejabatnya. Namun DPR RI sudah dapat menentukan hanya informasi yang dimaksud saja yang dikecualikan, sedangkan informasi yang lainnya masuk dalam kategori informasi publik. Jenis-jenis informasi dikecualikan di DPR RI yaitu informasi publik DPR RI dan hasil rapat-rapat di DPR RI yang bersifat tertutup yang dinyatakan rahasia; surat DPR RI yang bersifat rahasia; surat atau dokumen DPR RI yang substansinya menurut peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan; surat atau dokumen yang diterima oleh DPR RI yang substansinya dinyatakan rahasia oleh pemberi surat atau dokumen; informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang; informasi yang berkaitan dengan rahasia pribadi; dan informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi atau berupa wasiat seseorang.

Untuk memberikan jaminan atas kelancaran pengelolaan layanan informasi publik, DPR RI juga telah menetapkan hak dan kewajiban DPR RI sebagai badan publik serta hak dan kewajiban pemohon informasi. Selain itu juga ditentukan standar penyimpanan dan pelayanan informasi serta penetapan Pejabat Pengelola Informasi Dokumentasi (PPID) sebagai pejabat yang berwenang memimpin pengelolaan KIP di DPR RI.

II. PERMASALAHAN

Tingginya intensitas kerja DPR RI serta kuatnya tuntutan masyarakat akan kinerja DPR RI, membuat DPR RI harus berupaya sebaik mungkin untuk memenuhi tuntutan masyarakat akan ketersediaan informasi dan dokumentasi terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI. Hal ini membuat

³ Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang KIP di DPR RI.

Sekretariat Jenderal DPR RI yang mendapatkan mandat⁴ untuk mengelola KIP di DPR RI harus berupaya sebaik mungkin untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan masyarakat akan ketersediaan informasi dan dokumentasi terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI, serta informasi dan dokumentasi tentang pelaksanaan tugas dan fungsi Sekretariat Jenderal DPR RI.

Tingginya frekuensi permintaan informasi publik di DPR RI, menimbulkan masalah pengelolaan informasi publik di DPR RI yang perlu disempurnakan agar sejalan dengan permintaan informasi publik tersebut. Perlu upaya yang lebih serius dalam rangka optimalisasi pengelolaan informasi publik di DPR RI yang realitanya banyak informasi publik yang kepemilikannya masih berada di bawah penguasaan Alat Kelengkapan DPR RI dan unit kerja di Setjen DPR RI.

Sedangkan masalah yang lain terkait dengan keharusan melakukan uji konsekuensi atas informasi yang dikecualikan sebagaimana diperintahkan dalam UU KIP. Uji konsekuensi ini sekaligus menjadi dasar penting bagi badan publik untuk menolak permohonan informasi publik dari pemohon informasi terkait dengan informasi yang masuk dalam kategori dikecualikan. Uji konsekuensi juga digunakan sebagai argumentasi dasar yang patut diketahui oleh pemohon informasi, mengapa informasi tersebut masuk dalam kategori informasi dikecualikan. Untuk itu penyusunannya perlu optimal agar dapat menjadi alasan terhadap informasi yang dikecualikan.

III. KERANGKA PEMIKIRAN

Demokrasi mensyaratkan adanya keterbukaan yang meliputi keterbukaan informasi publik dan keterbukaan berupa hak untuk berserikat dan mengeluarkan pendapat. Keterbukaan atau transparansi dalam perkembangannya menjadi salah satu prinsip atau pilar negara demokrasi demi terwujudnya kontrol sosial. Transparansi dan kontrol sosial dibutuhkan untuk dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adalah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inherent* dalam *representation in presence*⁵.

⁴ Mandat itu terdapat pada Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang KIP di DPR RI, Pasal 8 bahwa dalam memenuhi kewajiban memberikan informasi publik, DPR RI mendelegasikan kepada Sekretariat Jenderal DPR RI untuk melakukan penyimpanan, pendokumentasian, penyediaan, dan pelayanan informasi publik kepada pemohon informasi.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 87.

Untuk dapat benar-benar menjalankan kedaulatannya, rakyat harus mengetahui segala hal tentang penyelenggaraan negara yang menyangkut kepentingan seluruh rakyat atau yang disebut sebagai kepentingan publik. Hal ini sekaligus sebagai pertanggungjawaban lembaga-lembaga penyelenggara negara kepada publik yang telah memberikan kekuasaan dan kewenangan melalui konstitusi kepada organ-organ negara. Jika publik tidak mengetahui segala sesuatu tentang penyelenggaraan negara, maka dengan sendirinya tidak dapat menjalankan fungsi kedaulatannya⁶. Pada penentuan suatu informasi dapat dikategorikan sebagai informasi publik atau bersifat rahasia, maka sebagai konsekuensi dari sistem demokrasi, rakyat juga harus dilibatkan melalui mekanisme tertentu untuk menentukan informasi apa saja yang masuk kategori rahasia dan diberi hak untuk mengajukan keberatan terhadap keputusan rahasia⁷.

Pelibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan memang dimaksudkan mengedepankan asas transparansi sejak kebijakan tersebut disusun. Namun demikian transparansi bukan berarti ketelanjangan, tetapi keterbukaan dalam arti yang sebenarnya, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktivitas badan publik yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat banyak. Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pembebanan kepada masyarakat harus diinformasikan terlebih dahulu sebelum ditetapkan, sehingga akan membangun penilaian publik terhadap berbagai kebijakan tersebut⁸.

Pengelolaan keterbukaan informasi publik, sesungguhnya menjadi jalan bagi setiap organisasi untuk melakukan perubahan menuju bentuk organisasi yang lebih partisipatif. Kebutuhan perubahan bagi organisasi seharusnya dipandang sebagai kesempatan untuk menciptakan nilai lebih secara efektif dalam lingkungan yang dinamis. Tuntutan perubahan hendaknya tidak dipandang sebagai tekanan yang menimbulkan ketegangan ataupun gejolak yang membahayakan. Jika organisasi ingin tetap hidup maka organisasi harus berinteraksi terhadap perubahan situasi⁹.

Keinginan untuk membangun keterbukaan informasi publik, sesungguhnya berasal dari realita di masyarakat untuk mendapatkan informasi publik

⁶ Roberto Mangabeira Unger, *Law In Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, (New York: The Free Press, 1976, hal. 58

⁷ Edy Prasetyono, "Rahasia Negara dan Hubungan Internasional", Makalah Disampaikan pada FGD "Menyoal Kerahasiaan Negara Secara Komprehensif Dalam Sistem Negara Demokratik", Imparsial, Jakarta, 9-10 Februari 2006. hal. 1.

⁸ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hal. 175.

⁹ Nevizond Chatab, *Profil Budaya Organisasi Mendiagnosis Budaya dan Merangsang Perubahannya*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2007, hal. 47.

sebagai upaya untuk menyempurnakan interaksi komunikasi khususnya interaksi dengan pemegang kebijakan. Realita komunikasi dibangun melalui suatu proses interaksi yang terjadi dalam kelompok, masyarakat dan budaya sebagaimana dimaksud dalam teori sosiokultural. Tradisi sosiokultural lebih fokus pada pola-pola interaksi antar manusia dari pada hal-hal yang terkait dengan sifat atau jiwa yang dimiliki seorang individu. Interaksi adalah proses dan tempat dimana berbagai makna, peran, aturan dan nilai budaya saling bekerja. Pemikiran tradisi sosiokultural secara sangat jelas menunjukkan ketertarikannya pada proses komunikasi yang terjadi pada situasi yang sebenarnya. Tradisi ini juga cenderung tertarik pada bagaimana makna diciptakan dalam interaksi sosial. Teori sosiokultural memberikan arti sangat penting bagi konteks yang terkait dengan bentuk-bentuk komunikasi dan makna yang muncul. Simbol memberikan makna yang berbeda-beda ketika komunikator berpindah dari satu situasi ke situasi lainnya¹⁰.

Pada pelaksanaannya, keterbukaan informasi publik diharapkan dapat memaksimalkan keberhasilan pelaksanaan 4 fungsi organisasi yaitu fungsi informatif, regulatif, persuasif dan integratif. Fungsi informatif maksudnya seluruh anggota dalam suatu organisasi berharap dapat memperoleh informasi yang lebih banyak, lebih baik, dan tepat waktu. Fungsi regulatif berkaitan dengan peraturan-peraturan yang berlaku dalam suatu organisasi terutama berkaitan dengan perintah atasan dan pesan yang terkandung dalam aturan yang perlu dipatuhi. Fungsi persuasif, bahwa pekerjaan yang dilakukan dengan penuh kesadaran dan tanggungjawab akan menghasilkan kepedulian yang lebih besar dibandingkan hanya berasal dari perintah atasan. Fungsi integratif dimana setiap organisasi menyediakan saluran yaitu komunikasi formal dan komunikasi informal, yang memungkinkan setiap anggotanya dapat melaksanakan tugas dan pekerjaan dengan baik¹¹.

IV. ANALISIS

1. Urgensi Optimalisasi KIP

Optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI sesungguhnya merupakan bentuk pertanggungjawaban DPR RI sebagai lembaga perwakilan kepada publik yang telah memberikan mandat kekuasaannya kepada DPR RI. Untuk itu, sudah seharusnya publik sebagai pemberi mandat juga memiliki akses dalam hal proses penyusunan dan kebijakan yang dihasilkan. Karena itu akses publik terhadap proses penyusunan dan kebijakan yang dihasilkan harus

¹⁰ Morisaan dan Andy Corry Wardhany, *Teori Komunikasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2009, hal. 38.

¹¹ Burhan Bungin, *Sosiologi Komunikasi Teori, Paradigma dan Diskursus Teknologi Komunikasi di Masyarakat*, Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Grup, 2009, hal. 280

dipermudah yang salah satu upayanya adalah dengan melakukan optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI.

Hal ini sekaligus sebagai pertanggungjawaban lembaga-lembaga penyelenggara negara kepada publik yang telah memberikan kekuasaan dan kewenangan melalui konstitusi kepada organ-organ negara. Jika publik tidak mengetahui segala sesuatu tentang penyelenggaraan negara, maka dengan sendirinya tidak dapat menjalankan fungsi kedaulatannya.

Optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI sesungguhnya merupakan implementasi dari asas transparansi dan kontrol sosial yang memang dibutuhkan untuk dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Optimalisasi pengelolaan KIP harus dapat memastikan, bahwa rakyat harus mengetahui segala hal tentang penyelenggaraan negara yang menyangkut kepentingan seluruh rakyat atau yang disebut sebagai kepentingan publik.

Melalui Pengelolaan keterbukaan informasi publik, DPR RI memiliki kesempatan untuk lebih dipercaya oleh seluruh masyarakat sebagai lembaga perwakilan rakyat. Pelayanan informasi publik, menyebabkan masyarakat mengetahui segala hal yang telah dan akan dilakukan oleh DPR RI. Pada kondisi ini, masyarakat memiliki kesempatan yang lebih besar untuk berpartisipasi dalam hal pembentukan setiap kebijakan yang terjadi di DPR RI. Sedangkan bagi DPR RI, interaksi dua arah dalam hal pengelolaan dan pelayanan informasi publik, menyebabkan DPR RI memiliki kesempatan untuk senantiasa menyesuaikan pengelolaan KIP di DPR RI dengan dinamika keterbukaan informasi publik yang terjadi di masyarakat.

Pada pelaksanaannya, keterbukaan informasi publik di DPR RI diharapkan dapat memaksimalkan keberhasilan pelaksanaan 4 fungsi organisasi yaitu fungsi informatif, regulatif, persuasif dan integratif. Optimalisasi pengelolaan KIP memberikan kesempatan kepada DPR RI untuk lebih banyak menginformasikan keseluruhan kinerjanya kepada masyarakat, melalui penyempurnaan dan kemudahan penggunaan media layanan informasi publik. Masyarakat menjadi semakin tahu mengenai mekanisme permintaan informasi dan bagaimana DPR RI melakukan pengelolaan dan menyajikan informasi publik yang dimaksud. Regulasi yang dibuat menjadikan masyarakat tahu tentang jenis informasi publik yang bisa diakses dan mana yang dikecualikan. Pada sisi yang lain DPR RI dapat lebih meyakinkan masyarakat, bahwa optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI adalah bentuk tanggungjawab DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang dipercaya oleh masyarakatnya. Dan terakhir, keterpaduan antara pengelolaan dan pelayanan informasi publik lebih dapat memastikan bahwa pelaksanaan ketiga fungsi Dewan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat akan benar-benar terwujud. Sehingga Melalui cara seperti ini, masalah yang

mungkin timbul dalam bentuk sengketa permohonan informasi publik di DPR RI, menjadi semakin kecil untuk terjadi.

2. Bentuk Optimalisasi Pengelolaan KIP

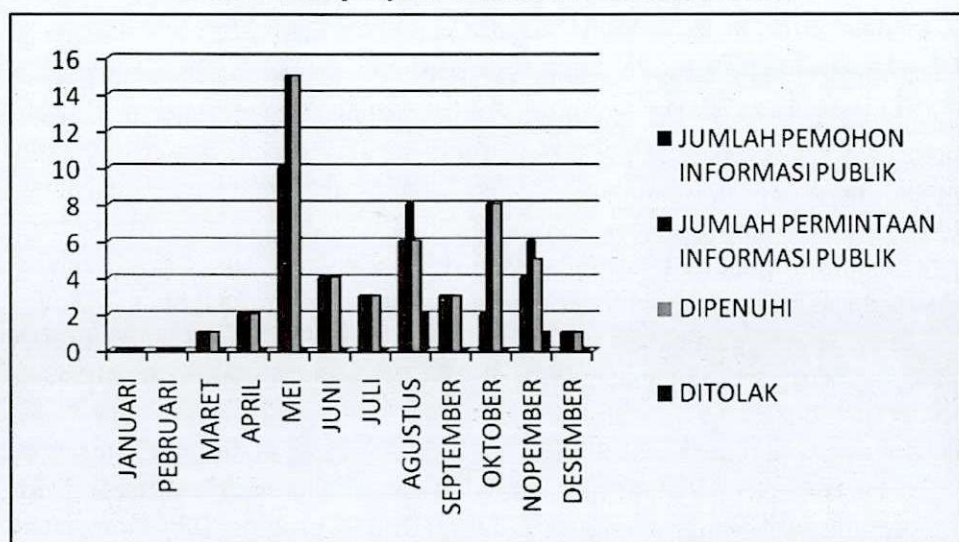
Menyadari bahwa UU tentang KIP merupakan UU usul inisiatif DPR RI, menjadi motivasi yang kuat bagi DPR RI untuk memberikan pelayanan informasi publik dengan sebaik mungkin sejak UU tersebut diberlakukan. Pengelolaan dan pelayanan informasi publik yang optimal merupakan kesempatan bagi DPR RI untuk menjadi lebih dekat dan dipercaya oleh masyarakat, melalui ketersediaan informasi publik dari pelaksanaan tugas dan wewenang DPR RI.

Bukti nyata optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI yaitu dengan telah dibaginya kategori informasi publik di DPR RI. Adapun spesifikasi informasi publik tersebut yaitu:

- a. Informasi publik di DPR RI yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala terdiri dari informasi yang berkaitan dengan organisasi DPR RI, administrasi keanggotaan DPR RI, fungsi DPR RI, program DPR RI, kegiatan dan kinerja DPR RI, laporan keuangan DPR RI yang telah diaudit; dan informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undang. Hal yang sama terjadi pula di Setjen DPR RI, yang meliputi struktur organisasi Setjen DPR RI, program Setjen DPR RI, kegiatan dan kinerja Setjen DPR RI, laporan keuangan Setjen DPR RI yang telah diaudit, laporan akses informasi publik, hak dan tata cara memperoleh informasi publik, tata cara pengajuan keberatan, dan tata cara pengaduan penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran yang dilakukan oleh pejabat Setjen DPR RI, serta pengumuman barang dan jasa yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Informasi publik di DPR RI yang wajib disediakan setiap saat meliputi informasi yang berkaitan dengan daftar seluruh informasi publik yang berada di bawah penguasaannya namun tidak termasuk informasi yang dikecualikan, hasil keputusan DPR RI dan pertimbangannya, peraturan DPR RI, keputusan DPR RI, dan keputusan Pimpinan DPR RI, perjanjian DPR RI dengan pihak ketiga, informasi dan kebijakan yang disampaikan dalam rapat yang terbuka untuk umum, informasi tentang rencana strategis dan rencana kerja DPR RI, dan informasi tentang agenda kerja dan Alat Kelengkapan Dewan.

DPR RI perlu melakukan pengelolaan KIP secara serius, karena banyak badan publik yang menjadikan DPR RI sebagai model pengelolaan KIP di instansinya. Atas keseriusan DPR RI dalam rangka pengelolaan KIP, dapat terlihat dari semakin meningkatnya penerimaan dan layanan informasi publik. Pemohon informasinya pun cukup beragam dari semua lapisan masyarakat dan demikian juga dengan jenis informasi yang dimintapun cukup beragam. Adapun datanya adalah sebagai berikut:

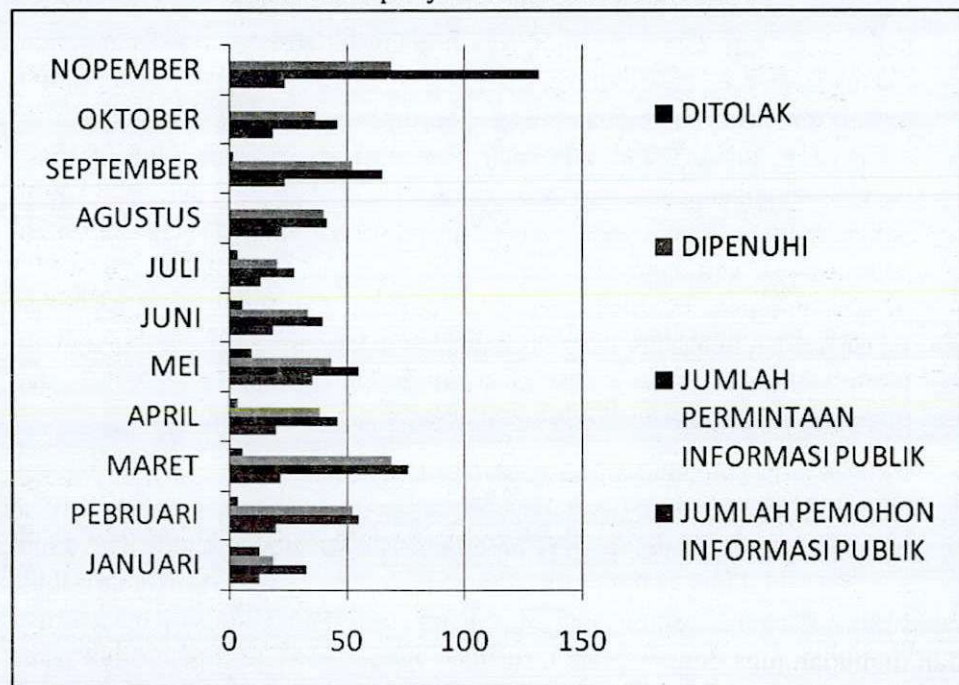
Grafik. 1 Rekap Layanan Informasi Publik Tahun 2010



Sumber: PPID Setjen DPR RI

Diawal dilaksanakannya KIP di DPR RI, jumlah permintaan informasi publik sejumlah 51 permintaan dari 36 pemohon informasi dan 3 permintaan informasi publik ditolak karena masuk dalam kategori informasi dikecualikan.

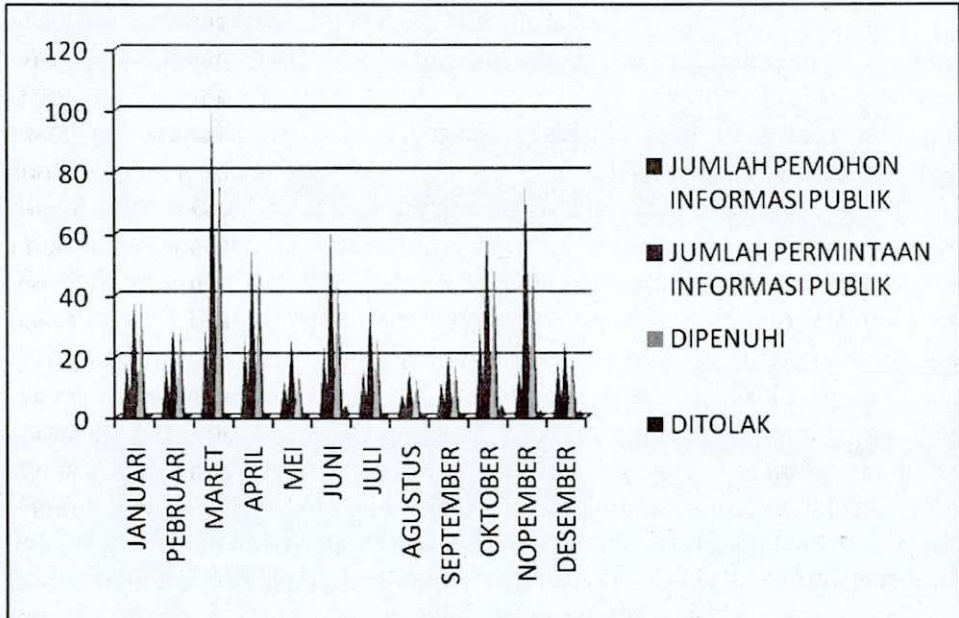
Grafik 2. Rekap Layanan Informasi Publik 2011



Sumber: PPID Setjen DPR RI

Total penerimaan permintaan informasi publik ke DPR RI pada tahun 2012 meningkat tajam menjadi 674 permintaan dari 248 pemohon informasi dengan 43 ditolak karena termasuk dalam kategori informasi dikecualikan.

Grafik .3 Rekap Layanan Informasi Publik Tahun 2012



Sumber: PPID Setjen DPR RI

Pada tahun 2012 jumlah permintaan informasi publik juga cukup banyak mencapai 562 permintaan informasi publik dari 227 pemohon informasi dan 15 permintaan ditolak karena masuk dalam kategori informasi dikecualikan.

Kesadaran untuk melakukan optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI berangkat dari kemampuan DPR RI dalam memberikan pelayanan informasi publik selama ini dan didukung oleh dinamika keterbukaan informasi publik yang terjadi di masyarakat pada masa kini dan masa yang akan datang. Untuk itu bentuk optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI yaitu:

- penataan sistem pengelolaan informasi publik di DPR RI;
- menyempurnakan mekanisme pelayanan informasi publik;
- layanan *online*; dan
- menetapkan uji konsekuensi atas informasi yang di kecualikan.

Deskripsi atas bentuk optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI adalah sebagaimana diuraikan berikut ini:

a. Penataan Sistem Pengelolaan Informasi Publik di DPR RI

Tuntutan untuk melakukan upaya berupa optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI, berasal dari semakin meningkatnya tuntutan masyarakat

untuk mendapatkan layanan informasi publik. Pasal 20 dan Pasal 21 UU KIP mengamanatkan kepada siapa orang berhak memperoleh dan mendapatkan layanan informasi publik termasuk juga informasi DPR RI dan Setjen DPR RI. Mekanismenya dimulai saat mana pemohon informasi mengajukan permintaan tertulis untuk mendapatkan pelayanan data atau informasi kepada petugas layanan informasi, dimana surat permintaan ditujukan kepada PPID dan tembusannya ditujukan kepada Sekjen DPR RI. Pada hari yang sama petugas informasi harus menerima, mencatat, dan menyampaikan surat permintaan kepada PPID.

PPID selanjutnya menyampaikan memo kepada seluruh unit kerja terkait untuk mempersiapkan informasi dimaksud dan menyerahkannya kepada PPID. Jangka waktu penyiapan data dilakukan sesuai dengan jenis data yaitu data mentah (kliping dan data statistik sederhana) 1 hari kerja, data terolah berupa *pointers*: 3 hari kerja dan Kajian/analisis ilmiah: 7 hari kerja. Tahapan krusial dalam pengelolaan informasi publik ini yaitu PPID harus dapat memastikan identifikasi atas informasi publik yang diminta apakah termasuk informasi publik tersedia setiap saat, informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, atau justru masuk dalam informasi dikecualikan. Dan untuk keseluruhan pelaksanaan pengelolaan dan penyediaan informasi publik ini, UU KIP telah membatasinya selama-lamanya 10 hari kerja. Namun apabila keputusannya ditolak, PPID membuat alasan penolakan memberikan informasi atas informasi yang dikecualikan secara tertulis, untuk kemudian diserahkan kepada pemohon informasi. Untuk hal ini batas waktu penyampaian penolakan permohonan informasi dimaksud tidak boleh lebih dari 5 hari kerja.

Pengelolaan KIP di DPR RI sesungguhnya memberikan kesempatan yang sangat baik untuk melakukan penataan sistem pengelolaan informasi yang dihasilkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan serta Setjen DPR RI. Alat Kelengkapan Dewan atau unit kerja pemilik informasi wajib menyimpan informasi yang masih dipergunakan. Kewajiban ini dilakukan selama aktivitas pekerjaannya masih berlangsung. Untuk itu unit kerja pemilik informasi wajib membuat dan memperbarui rekap atas informasi yang masih dipergunakan dan menyerahkannya kepada PPID.

Selanjutnya unit kerja wajib menyerahkan informasi publik yang sudah tidak terkait langsung dengan aktivitas pekerjaannya kepada Bidang Arsip Dokumentasi untuk dikelola dan diarsipkan. Bidang Arsip dan Dokumentasi membuat rekap atas informasi yang dimilikinya dan menyerahkan kepada PPID. Rekap keseluruhan atas informasi yang dimiliki PPID selanjutnya diumumkan sebagai informasi yang wajib disediakan setiap saat.

Persoalannya, apakah mekanisme pengelolaan KIP di DPR RI ini sudah sesuai dengan standar pelayanan sebagaimana diperintahkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik baik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan sebagai tolak ukur dalam penyelenggaraan pelayanan di lingkungan masing-masing?

Hal ini berarti, optimalisasi pengelolaan informasi publik harus dilakukan sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Untuk itu standar pelayanan pengelolaan KIP di DPR RI perlu dilakukan dengan memperhatikan prinsip:

1. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun Penyelenggara.
2. Konsistensi. Dalam penyusunan dan penerapan standar pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam mentaati waktu, prosedur, persyaratan, dan penetapan biaya pelayanan yang terjangkau.
3. Partisipatif. Penyusunan Standar pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
4. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan.
5. Berkesinambungan. Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan.
6. Transparansi. Harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat.
7. Keadilan. Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

b. Menyempurnakan Mekanisme Pelayanan Informasi Publik

Perubahan mendasar dari dilakukannya optimalisasi pengelolaan informasi publik di DPR RI adalah menyempurnakan mekanisme pelayanan informasi publik, agar sesuai dengan prinsip pelayanan publik. Hal ini ditandai

dengan ditetapkan visi pengelolaan KIP di DPR RI yaitu terwujudnya PPID DPR RI yang taat azas, netral, dan profesional. Untuk mewujudkan visinya tersebut, maka misi yang ditetapkan yaitu:

1. Meningkatkan sistem penyediaan layanan informasi secara cepat, mudah, dan wajar sesuai dengan petunjuk teknis standar layanan informasi publik.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam menjamin terpenuhinya hak publik untuk memperoleh informasi.
3. Meningkatkan kompetensi dalam bidang penyimpanan, pengelolaan, pelayanan dan antisipasi dalam penyelesaian sengketa.

Berdasarkan visi dan misi yang telah ditetapkan tersebut, maka motto pengelolaan KIP di DPR RI perlu ditetapkan, yaitu: "PRIMA." P = Profesional; Dalam memberikan layanan informasi, PPID DPR RI bekerja dengan profesional dan penuh tanggung jawab. R = Ramah; PPID DPR RI melayani dengan senyum dan keramahan dari hati. I = Integritas; PPID DPR RI memberikan pelayanan dengan kesungguhan dan dedikasi tinggi. M = Mudah; PPID DPR RI menyediakan layanan informasi yang mudah dan dapat diakses seluruh lapisan masyarakat. A = Amanah; PPID DPR RI memberikan layanan informasi dengan penuh amanah.

Untuk itu atas motto yang telah ditetapkan tersebut, maka pengelolaan KIP di DPR RI menetapkan maklumat yang perlu diumumkan kepada semua pihak:

Dengan ini kami berupaya dengan sungguh-sungguh untuk :

1. Memberikan pelayanan informasi dengan cepat, mudah, dan sederhana
2. Merespon permohonan informasi publik dan mengkoordinasikan pengelolaan informasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku
3. Memberikan empati dan rasa peduli terhadap pemohon informasi publik
4. Menyediakan ruang dan fasilitas desk informasi yang cukup nyaman
5. Menyiapkan petugas layanan informasi publik yang berdedikasi dan siap melayani

Pada sisi yang lain, optimalisasi pengelolaan keterbukaan informasi publik akan mengarahkan perubahan sistem pengelolaan informasi publik di DPR RI menjadi lebih baik dan lebih partisipatif sesuai dengan dinamika keterbukaan informasi publik. Bagi DPR RI dan Setjen DPR RI sebagai pemilik informasi publik, patut menyadari bahwa perubahan tersebut harus dipandang sebagai kesempatan untuk menciptakan nilai lebih secara efektif dalam lingkungan yang dinamis. Tuntutan perubahan hendaknya tidak dipandang sebagai tekanan yang menimbulkan ketegangan ataupun gejolak yang membahayakan. Jika organisasi ingin tetap hidup maka organisasi harus

berinteraksi terhadap perubahan situasi. Untuk itu pengelolaan KIP di DPR RI harus dioptimalkan namun tetap sejalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. DPR RI dalam pengelolaan KIP di DPR RI membuka akses seluas-luasnya terhadap informasi publik, namun tetap mengelolanya secara selektif terhadap informasi yang dikecualikan.

Penetapan visi, misi, motto dan maklumat pengelolaan KIP di DPR RI menjadi sebuah tekad untuk memberikan pelayanan informasi publik yang terbaik kepada masyarakat. Janji-janji ini adalah juga ukuran bagi masyarakat terhadap bentuk pelayanan yang diterimanya saat mengajukan permohonan informasi publik ke DPR RI. Sedangkan bagi kepentingan intern, janji-janji ini merupakan panduan untuk menata sistem pengelolaan dan meningkatkan profesionalisme kerja dalam rangka pengelolaan keterbukaan informasi publik di DPR RI. Tidak adanya masalah yang dibawa pada tahap sengketa informasi, bukan berarti dapat menjadi ukuran bagi pelayanan yang prima dalam pengelolaan KIP di DPR RI. Untuk itu tetap diperlukan ukuran yang baku dalam menilai keberhasilan pengelolaan KIP di DPR RI. Disinilah arti penting survei kepuasan masyarakat perlu dilakukan, dalam rangka menilai seberapa besar tingkat kepuasan masyarakat, bagaimana sistem selama ini dijalankan, apa kendalanya dan bagaimana solusi kebijakan di masa yang akan datang.

c. Layanan Online

Upaya yang telah dilakukan DPR RI dalam rangka mengoptimalkan pengelolaan KIP di DPR RI memang berasal dari realita di masyarakat yang selalu ingin mendapatkan kemudahan untuk mendapatkan informasi publik sebagai upaya untuk menyempurnakan interaksi komunikasi khususnya interaksi dengan pemegang kebijakan. Untuk itu layanan informasi publik semakin dipermudah dengan disediakannya layanan informasi publik secara *online* melalui <http://ppid.dpr.go.id/>. Pemohon informasi dengan standar pelayanan yang sama tidak perlu lagi berkunjung ke DPR RI, tapi cukup mengajukan permohonan informasi publik secara *online*. Pemohon informasi akan mendapatkan informasi publik yang mintanya melalui email yang dikirimkan kepadanya.

d. Menetapkan Uji Konsekuensi atas Informasi dikecualikan

Persoalan krusial yang lainnya yang perlu dilakukan pembenahan dalam rangka pengelolaan KIP di DPR RI yaitu menyusun dan menyajikan uji konsekuensi atas informasi yang dikecualikan. Uji konsekuensi menjadi bagian penting dalam optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI karena dapat menjelaskan kepada pemohon informasi mengenai argumentasi pengecualian atas informasi yang dimohonkannya ke DPR RI. Uji konsekuensi

juga merupakan bagian dari penataan sistem pengelolaan informasi publik di intern DPR RI. Bahwa sedari awal, rekam jejak atas informasi yang dihasilkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI harus terdata dengan lengkap, mana yang berasal dari rapat terbuka dan mana yang berasal dari rapat tertutup dan informasinya bersifat rahasia. Rekam jejak informasi ini tentunya akan membantu dalam perumusan argumentasi uji konsekuensi¹² berikut norma yang mengaturnya, sehingga dapat diterima oleh pemohon informasi serta tidak menimbulkan potensi sengketa atas informasi publik.

Informasi hasil-hasil rapat DPR RI yang bersifat tertutup dan dinyatakan rahasia termasuk dalam kategori informasi dikecualikan di DPR RI yang bentuknya meliputi laporan singkat, catatan rapat, risalah dan pembicaraan serta keputusan rapat tertutup yang bersifat rahasia. Ketentuan hukum yang mendasari pengecualian ini yaitu Pasal 242 ayat (1) jo Pasal 269 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR, Pasal 6 ayat 3 huruf e UU tentang KIP, dan Pasal 9 PP 61 tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Untuk itu masa retensinya ditetapkan selama dua masa sidang ditambah satu masa sidang (sesuai Tatib) untuk risalah UU yang sedang berlangsung.

Informasi dikecualikan lainnya berupa surat-surat DPR RI yang bersifat rahasia yang bentuknya berupa surat presiden tentang pengajuan nama-nama calon duta besar RI untuk negara sahabat dan surat presiden tentang calon duta besar dan konsuler negara sahabat untuk Indonesia. Dasar hukum yang melandasinya Pasal 7 dan Pasal 17 huruf i UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, serta Pasal 9 PP 61 tahun 2010 tentang Pelaksanaan UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Untuk jenis informasi yang dikecualikan ini, masa retensinya yaitu berakhir sampai dengan diumumkan pada Rapat Paripurna DPR RI.

Informasi dikecualikan yang berikutnya yaitu Surat-surat atau dokumen DPR yang substansinya menurut peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan yang bentuknya berupa transaksi yang mencurigakan, data nasabah perbankan, dan bahan dan hasil rapat yang akan digunakan untuk proses penyelidikan. Dasar hukum pengecualiannya yaitu UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Angket serta Pasal 9 PP 61 tentang Pelaksanaan Keterbukaan Informasi Publik. Masa retensinya dikenakan hanya kepada hasil-hasil rapat panitia angket yg telah diputuskan di dalam rapat Paripurna.

Surat atau dokumen yang diterima oleh DPR RI yang substansinya dinyatakan rahasia oleh pemberi surat atau dokumen termasuk juga dalam informasi dikecualikan yang bentuknya berupa memorandum atau surat

¹² PPID Setjen DPR RI, Uji Konsekuensi Informasi Dikecualikan.

antarbadan publik atau intrabadan publik yang menurut sifatnya dirahasiakan, kecuali atas putusan Komisi Informasi. Dasar hukumnya yaitu Pasal 7 ayat (1), Pasal 17 huruf i UU KIP dan Pasal 9 PP 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Masa retensinya yaitu ditentukan oleh Badan Publik yang memiliki kewenangan terhadap surat atau dokumen yang disampaikan kepada DPR RI

Informasi dikecualikan lainnya yaitu informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang, bentuknya adalah informasi yang digunakan untuk penggunaan hak penyelidikan. Dasar hukumnya UU Nomor 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket. Masa retensinya dikenakan hanya kepada hasil-hasil rapat panitia angket yg telah diputuskan di dalam rapat Paripurna.

Informasi yang berkaitan dengan rahasia pribadi juga termasuk informasi dikecualikan, bentuknya berupa riwayat dan kondisi anggota keluarga; riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang; kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang; hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal. Dasar hukumnya yaitu Pasal 7 ayat (1) UU KIP, UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Masa retensinya ditentukan oleh Pihak atau institusi yang berwenang untuk mengeluarkannya.

Terakhir informasi DPR RI yang masuk dalam kategori informasi dikecualikan yaitu Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi atau berupa wasiat seseorang. Bentuknya berupa akta otentik yang bersifat pribadi atau berupa wasiat seseorang meliputi fakta dan wasiat. Dasar hukumnya yaitu Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 17 huruf g UU KIP.

Informasi dikecualikan yang berada dibawah penguasaan Setjen DPR RI juga perlu dilakukan uji konsekuensi. Tujuannya sama yaitu memberikan kemudahan kepada pemohon informasi untuk mengetahui argumentasi atas informasi yang dikecualikan, serta menjadi panduan kerja bagi PPID untuk memberikan dan menolak permohonan informasi yang masuk dalam kategori ini.

Informasi dikecualikan di Setjen DPR RI yaitu Surat atau dokumen Setjen DPR yang substansinya menurut peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan. Bentuknya berupa memorandum atau surat antarbadan publik atau intrabadan publik yang menurut sifatnya dirahasiakan, kecuali atas

putusan KIP. Dasar hukumnya Pasal 9 PP Nomor 61 tentang Pelaksanaan Keterbukaan Informasi Publik. Masa retensi yang terkait dengan urusan kepegawaian masa retensi ditentukan sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden dan/atau SK Sekjen. Sedangkan masa retensi yang terkait dengan LHKPN ditentukan oleh KPK.

Informasi dikecualikan lainnya berupa informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang misalnya yang terkait dengan rahasia jabatan. Dasar hukumnya yaitu UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 6 ayat (1) yang mengatur soal rahasia jabatan. Masa retensinya yaitu paling lama 5 tahun setelah pejabat yang bersangkutan Pensiun.

Terakhir informasi dikecualikan di Setjen DPR RI yaitu Informasi yang berkaitan dengan hak-hak pribadi. Bentuknya berupa riwayat dan kondisi anggota keluarga; riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang; kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang; hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal. Dasar hukumnya Pasal 6 ayat (3) huruf c, Pasa 7 ayat (1), Pasal 17 huruf h UU KIP, UU Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Masa retensinya yaitu ditentukan oleh institusi yang berwenang mengerluarkannya.

Optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI dan termasuk di dalamnya dengan menetapkan uji konsekuensi atas informasi yang dikecualikan adalah merupakan bukti nyata dari DPR RI mengembangkan transparansi dan akuntabilitas publik sebagai pilar dasar negara yang demokrasi. Optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI sekaligus juga menjadi upaya yang serius dari DPR RI untuk membuka akses publik seluas-luasnya dalam rangka melakukan kontrol sosial terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan. Karena bagaimanapun juga transparansi dan kontrol sosial dibutuhkan untuk dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Pengelolaan keterbukaan informasi publik adalah merupakan jalan penting bagi tetap berlangsungnya partisipasi publik dalam pelaksanaan ketiga fungsi Dewan yang pasti dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.

V. PENUTUP

Pengelolaan keterbukaan informasi publik yang dilaksanakan secara efektif oleh setiap badan publik termasuk juga oleh DPR RI, pada umumnya dimulai dari menciptakan kesadaran seluruh jajaran internal badan publik bahwa informasi merupakan kebutuhan yang mendasar untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Bahwa pelayanan keterbukaan informasi publik adalah bagian dari proses partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam penyusunan sebuah kebijakan.

Keterbukaan informasi publik di DPR RI memang dimaksudkan untuk mempermudah masyarakat dalam mengakses informasi publik. Pengelolaan KIP di DPR RI memang sudah dapat menentukan mana informasi yang termasuk informasi publik dan mana yang termasuk informasi dikecualikan, serta mana informasi publik yang harus disediakan setiap saat, berkala dan sewaktu-waktu. Sistem pelayanan informasi publik dibangun sesuai dengan prinsip pelayanan informasi yang bersifat cepat, mudah dan murah bagi masyarakat sebagai pemohon informasi publik.

Optimalisasi pengelolaan KIP DI DPR RI berasal dari realita di masyarakat yang selalu ingin mendapatkan kemudahan untuk mendapatkan informasi publik sebagai upaya untuk menyempurnakan interaksi komunikasi khususnya interaksi dengan rakyat sebagai pemegang kebijakan. Bentuk dari optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI yaitu penataan sistem pengelolaan informasi publik di DPR RI, menyempurnakan mekanisme pelayanan informasi publik, layanan online, dan menetapkan uji konsekuensi atas informasi yang di kecualikan. Optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI memang sejalan dengan tingginya frekuensi permintaan informasi publik di DPR RI dan dinamika keterbukaan informasi publik yang terjadi di masyarakat pada masa kini dan masa yang akan datang.

Banyaknya permintaan informasi yang dilayangkan pemohon informasi kepada PPID DPR RI, sesungguhnya menjadi indikator bahwa PPID DPR RI telah mampu memberikan pelayanan informasi publik yang kredibel, cepat dan mudah diakses. Dan kedua, menjadi indikator berharga dari semakin seriusnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan, serta meningkatnya kecintaan masyarakat terhadap DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat. Karena itu optimalisasi pengelolaan KIP di DPR RI adalah sebuah keharusan untuk selalu dilaksanakan sejalan dengan upaya melakukan reformasi di lembaga perwakilan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Burhan Bungin, *Sosiologi Komunikasi Teori, Paradigma dan Diskursus Teknologi Komunikasi di Masyarakat*, Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Grup, 2009.
- Edy Prasetyono, "Rahasia Negara dan Hubungan Internasional", Makalah Disampaikan pada FGD "Menyoal Kerahasiaan Negara Secara Komprehensif Dalam Sistem Negara Demokratik", Imparsial, Jakarta, 9-10 Februari 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Morisaan dan Andy Corry Wardhany, *Teori Komunikasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2009.
- Nevizond Chatab, *Profil Budaya Organisasi Mendiagnosis Budaya dan Merangsang Perubahannya*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 2007.
- Roberto Mangabeira Unger, *Law In Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, (New York: The Free Press, 1976.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI

EPILOG

Pembahasan buku ini menunjukkan bahwa masih ada persoalan dalam proses demokrasi di Indonesia khususnya yang terjadi di DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat. Secara umum eksistensi lembaga ini sudah cukup menggambarkan asas pembagian kekuasaan sebagai cabang kekuasaan di bidang legislatif. Namun demikian, proses yang dimulai sejak pemilu (terutama pada pemilu 2009) menunjukkan adanya persoalan serius ketika modal (uang termasuk popularitas) menjadi faktor penting dalam keterpilihan seorang wakil rakyat. Oleh karena itu buku ini hendak memperlihatkan bagaimana sistem pemilu tahun 2009 yang masih memiliki berbagai kekurangan mendasar.

Pada sisi yang lain, mekanisme *checks and balances* menjadi persoalan serius juga dalam menata system ketatanegaraan kita. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif seringkali tersandera oleh sepak terjang DPR RI melalui berbagai hak-haknya terutama hak yang terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan, sehingga secara prosedural Presiden tetap bias dimakzulkan meskipun jalannya berliku. Al hasil, Presiden sering tergantung dan sangat memperhitungkan kekuatan politik di DPR RI dalam mengambil suatu kebijakan termasuk kebijakan yang sesungguhnya menjadi ranah atau kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau bahkan sebagai kepala Negara.

Selain menjalin hubungan dengan Presiden, DPR RI juga memiliki hubungan kerja dengan DPD RI yang tentunya harus disinergikan sehingga mekanisme kerja antara dua lembaga perwakilan ini menjadi baik dan terukur. Buku ini mengupas hal tersebut dengan melihat perspektif bahwa dua lembaga perwakilan ini memiliki tugas dan fungsi yang sudah diatur dalam konstitusi UUD Negara RI Tahun 1945.

Berbagai persoalan lainnya menjadi suatu pelajaran berharga baik terkait reformasi birokrasi di DPR RI sebagai unsur pendukung atau *supporting system* yang handal dalam rangka menunjang kinerja DPR RI dalam menjalankan berbagai tugas dan fungsinya baik di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Keberadaan *supporting system* di DPR RI sangat penting dengan mengingat tantangan ke depan yang semakin berat baik ke dalam maupun ke luar sebagai bagian dari masyarakat dunia atau internasional. Birokrasi dan

unsur pendukung lainnya harus mampu mengikuti gerak langkah perubahan dan tantangan itu sehingga dapat menjadi kekuatan yang dapat diandalkan oleh DPR RI secara khusus dan masyarakat secara umum.

Yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana relasi DPR RI dengan masyarakat sehingga lembaga ini diyakini sebagai lembaga penerima sekaligus penyalur aspirasi masyarakat. Hal ini sangat penting di tengah keterpurukan DPR RI yang dalam beberapa survei dan pemberitaan cenderung dikesankan *public negative* dan bahkan cenderung tidak dipercaya. Padahal, di tengah berbagai kekurangan tersebut masih ada karya dan kerja DPR RI yang bermanfaat bagi masyarakat. Oleh karena ini buku ini menunjukkan bagaimana menjalin relasi dengan masyarakat melalui keterbukaan informasi sesuai peraturan perundang-undangan serta bagaimana *public relation*-nya bekerja agar masyarakat tahu, paham, dan mengerti dan pada akhirnya percaya serta mencintai lembaga perwakilannya.

Semoga buku ini mampu menginspirasi para *stakeholders* dalam melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing dan pada akhirnya DPR RI sebagai lembaga perwakilan dapat melakukan introspeksi sekaligus meningkatkan kinerjanya agar selalu dipercaya dan dicintai masyarakat.

INDEKS

A

Absensi, 30, 31
 Administrasi, 49, 143, 146, 147, 150, 152, 153, 155, 193
 Amandemen konstitusi, 91, 100
 Aspirasi, 6, 15, 46, 47, 52, 59, 66, 69, 91, 132, 135, 150, 163, 165, 167, 182, 206

B

Badan fungsional keahlian (BKF), 75, 141, 150, 153, 154
 Bad news is a good news, 180
 Bikameral, 79, 81, 83, 86, 91

C

Check and balance, 91, 111, 129, 132, 135
 Cognitive maps, 48

D

Dewan Perwakilan Daerah (DPD), 68, 79

F

Fungsi pengawasan DPR RI, 59, 60, 72, 74, 164
 Forum, 24, 59, 99, 107, 112

G

Good governance, 23, 39, 46, 113, 134

I

Informasi publik, 164, 168, 175, 178, 187, 188, 190, 191, 193, 194, 201, 203

K

Kehumasan, 171, 172, 172, 176, 178, 182, 183
 Konsultan, 41, 146, 176

Konstitusional, 9, 11, 81, 82, 84, 86, 87, 91, 95, 98, 107, 112, 121, 125, 133, 150

Kontrol sosial, 46, 189, 192, 202,

Koran Tempo, 180, 181

KPK, 29, 32, 33, 34, 107, 108, 127, 156, 202

L

Legislasi, 21, 24, 25, 27, 29, 31, 32, 46, 47, 49, 51, 52

Low trust to parlemen, 161, 182

Lower house, 81

M

Mafia pemilu, 13, 15, 18

Mahkamah konstitusi 2, 3, 9, 10, 11, 14, 18, 67, 71, 80, 126

Manajemen, 33, 76, 143, 144, 145, 147, 154, 158, 163, 170, 175, 181, 182, 183

Money politics, 7, 16

N

Nilai-nilai, 21, 43, 44, 45, 51, 144,

Nomenklatur, 1, 108, 152

P

Parliamentary threshold, 1, 8, 14, 16, 18

Patologi, 40

Pegawai, 75, 145, 146, 148, 150, 152, 154, 155, 158,

Pengelolaan KIP, 188, 191, 192, 193, 195, 196, 198, 199, 202, 203

POLRI, 29, 131

Publikasi, 67, 162, 163, 175, 177, 178, 182

Putusan MK, 80, 87, 88, 89, 90, 91, 126
 Profesional, 15, 40, 46, 65, 109, 124, 144,
 150, 153, 155, 162, 176, 182, 198
 Prolegnas, 21, 24, 25, 27, 34, 50, 57, 68,
 71, 76, 80, 84
 Prof. Dr. Jimly Ashiddiqie, SH., 80, 81
 Proporsional representation, 15
 PPID, 164, 188, 196, 198, 199, 201, 203
 PR Parlemen, 162, 170, 171, 175, 178,
 179, 180, 182, 183

Q

Quorum, 128

R

Rancangan undang-undang, 21, 68, 69,
 71, 73, 74, 75, 82, 88, 141
 Reshuffle, 112, 113, 119
 Revisi UU, 30, 32, 151, 154, 158

S

Sanksi, 30, 44, 65, 106, 108, 124
 Sekretariat Jenderal DPR, 61, 77, 141,
 147, 151, 158, 164, 166, 169, 170,
 172, 182, 189
 Sistem politik Indonesia, 79, 101
 Strategi disfemisme, 181

T

Terwakil, 22, 62, 164, 175, 182
 TNI, 118, 131, 175

U

UU MD3, 30, 75, 77, 87, 89, 91
 Unikameral, 79
 Upper house, 81

V

Veto Presiden, 110, 111
 Win-win solution, 42