

KAJIAN TERHADAP PERATURAN TATA TERTIB DPR RI

Penulis:
Ronny S.H. Bako
Prayudi
Riris Katharina
Lidya Suryani
Novianto M. Hantoro

**PUSAT PENGKAJIAN, PENGOLAHAN DATA DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**

JAKARTA

2008



KAJIAN TERHADAP PERATURAN TATA TERTIB DPR RI

Hak Cipta Dilindungi oleh UU
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi
buku ini tanpa izin dari penerbit

Sanksi Pelanggaran Pasal 44 UU No. 7 Tahun 1987 tentang Perubahan atas UU No. 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta:

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu cipta atau memberi izin untuk itu dipidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau dengan denda paling banyak Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah).

Kredit Foto : Novianto M. Hantoro

ISBN : 978-979-9052-49-0

DAFTAR ISI

Daftar Isi	3
Sambutan	5

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan	6
C. Tujuan dan Kegunaan	11
D. Metode Penelitian	11

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN

A. Sistem Hukum di Indonesia	16
B. Aspek Kinerja	19
C. Peraturan Tata Tertib	23
D. Konsep Fungsi Legislasi	24
E. Konsep Fungsi Pengawasan	28
F. Konsep Fungsi Anggaran	36
G. Konsepsi Alat Kelengkapan DPR	40

BAB III PEMETAAN MASALAH

A. Pengantar	45
B. Pemetaan Masalah	46

BAB IV ANALISIS

A. Analisis Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR	51
B. Analisis Terhadap Fungsi Legislasi	63
C. Analisis Terhadap Fungsi Pengawasan	72
D. Analisis Terhadap Fungsi Anggaran	94
E. Analisis Terhadap Alat Kelengkapan DPR	98
F. Analisis Terhadap Pimpinan Alat Kelengkapan	125
G. Analisis Terhadap Fraksi	129
H. Analisis Terhadap Organisasi Sekretariat Jenderal DPR	130

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Terhadap Bentuk Hukum Peraturan Tatib DPR	141
B. Terhadap Fungsi Legislasi	142
C. Terhadap Fungsi Pengawasan	143
D. Terhadap Fungsi Anggaran	146
E. Terhadap Alat Kelengkapan DPR dan Fraksi	146
F. Terhadap Sekretariat Jenderal	149
Daftar Pustaka	151
Biografi	154

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR RI

Puji dan syukur patut kita panjatkan ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, atas diterbitkannya buku ini. Buku yang berjudul **“KAJIAN TERHADAP PERATURAN TATA TERTIB DPR RI”** ini merupakan hasil kajian dari peneliti di Sekretariat Jenderal DPR RI atas dukungan dan kerjasama dengan *United Nations Development Programme* (UNDP).

Peraturan Tata Tertib DPR RI merupakan sebuah instrumen penting bagi anggota Dewan dan Sekretariat Jenderal DPR RI. Melalui Peraturan Tata Tertib tersebut diatur bagaimana mekanisme dan tata cara persidangan. Mekanisme persidangan yang efektif, jelas, dan aspiratif akan bermuara pada lahirnya keputusan yang baik. Untuk itu demi menyempurnakan peraturan tata tertib DPR RI agar terwujud mekanisme dan tata cara persidangan yang dimaksud, perlu dilakukan sebuah kajian terhadap perubahan peraturan tata tertib DPR RI. Kajian ini dilakukan terhadap pelaksanaan tiga fungsi DPR, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan serta bagaimana DPR melalui alat-alat kelengkapannya melaksanakan ketiga fungsi konstitusionalnya.

Momentum penerbitan buku ini juga cukup tepat mengingat pada saat ini Dewan sedang membahas RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Implikasi hadirnya UU baru yang mengatur susunan dan kedudukan DPR adalah adanya perubahan terhadap peraturan tata tertib DPR. Hal ini mengingat peraturan tata tertib merupakan penjabaran langsung dan ketentuan undang-undang tersebut.

Akhirnya, kami berharap semoga buku ini dapat bermanfaat bagi Anggota Dewan yang terhormat pada khususnya dan para pembaca pada umumnya.

Jakarta, Desember 2008
Sekretaris Jenderal DPR RI

 RS.

Dra. Hj. NINING INDRA SHALEH, M.Si.

peran untuk melakukan perubahan terhadap Tatib DPR.

Dalam implementasinya, yang terjadi adalah bahwa Baleg, sebagai sebuah alat kelengkapan mempunyai kepentingan terhadap keberadaan dirinya sendiri. Hal ini dapat terlihat dari peran Baleg yang dibentuk sebagai sebuah *law center* DPR. Dimana, setiap RUU yang diajukan oleh anggota, Fraksi, maupun Komisi atau Gabungan Komisi harus dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg. Kondisi ini bisa saja dipandang sebagai sebuah birokrasi baru di dalam DPR dalam fungsi legislasi. Kepentingan Baleg dalam Tatib DPR yang baru terlihat dari upaya memasukkan ketentuan mengenai tenaga ahli sekurang-kurangnya sebanyak 15 orang.

Membahas hal-hal yang sarat akan kepentingan politik dan kepentingan kelompok dalam waktu yang singkat, jelas akan menghasilkan suatu produk yang banyak cacatnya. Artinya, produk yang semacam ini akan menimbulkan banyak pertentangan di kalangan *user* (penggunanya). Itu sebabnya, Tatib DPR dipastikan akan sering mengalami perubahan. Jika perubahan itu disebabkan oleh tuntutan kebutuhan masyarakat, hal itu merupakan sesuatu yang wajar dan harus. Namun, bila tuntutan itu terjadi karena kepentingan kelompok tertentu, tentu yang dibuat rugi adalah masyarakat, karena dengan demikian, akan banyak waktu DPR yang tersita untuk membahas kepentingannya sendiri dan tentu akan banyak uang yang habis terbuang bukan untuk kepentingan rakyat. Apalagi pembahasan perubahan Tatib DPR tidak mengikutsertakan masyarakat dengan alasan Tatib DPR mengatur internal DPR.

Oleh karena itu, dengan melihat kepada beberapa permasalahan di atas, melalui penelitian ini, akan dilakukan analisis mengenai :

1. Bagaimana ketentuan politik dan sekaligus peraturan dalam hukum substantif yang mengatur mengenai DPR diterjemahkan di dalam Peraturan Tatib DPR?
2. Hal apa saja yang telah diatur dalam Peraturan Tatib DPR-RI?
3. Apakah Peraturan Tatib DPR yang telah ada telah cukup memadai untuk dapat melaksanakan fungsi DPR dengan baik?
4. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Tatib selama ini, ditinjau dari aspek politis dan hukum?
5. Bagaimanakah solusi dalam kerangka upaya penyempurnaan lebih lanjut Peraturan Tatib untuk menjawab tuntutan aspirasi publik

dalam kerangka menuju proses konsolidasi demokratisasi sistem politik nasional?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui bagaimana Peraturan Tatib DPR menerjemahkan peraturan dari hukum substantif dan kerangka sistem politik yang demokratis.
- b. Memetakan permasalahan-permasalahan yang terkait dengan ketentuan dalam Peraturan Tatib DPR yang cenderung dapat menghambat pelaksanaan fungsi DPR dan memberikan dampak tertentu bagi jalannya pemerintahan secara keseluruhan?
- c. Menemukan solusi atau alternatif penyelesaian masalah guna penyempurnaan Peraturan Tatib DPR sehingga dapat berimplikasi terhadap peningkatan kinerja DPR RI.

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi anggota DPR RI melalui Baleg DPR dalam menyusun Rancangan Perubahan Peraturan Tatib DPR atau menjadi materi UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Untuk mendapatkan data, penelitian terhadap Peraturan Tatib DPR RI dilakukan dalam dua tahapan. *Pertama*, penelusuran literatur dan inventarisasi permasalahan dari berbagai sumber. Penelusuran literatur termasuk dengan melakukan perbandingan Peraturan Tatib yang ada di parlemen di negara lain. *Kedua*, diskusi/wawancara baik secara intern maupun ekstern dengan pihak-pihak terkait.

Selanjutnya dibuat berbagai matriks ataupun tabel terkait dengan Peraturan Tatib untuk dapat diidentifikasi permasalahannya. Permasalahan yang telah teridentifikasi dianalisis dan dihasilkan output berupa rekomendasi terhadap perubahan Peraturan Tatib DPR.

KERANGKA PEMIKIRAN

Berbagai kecenderungan keberhasilan dan sebaliknya kegagalan transisi politik menuju proses konsolidasi demokrasi di setiap negara menunjukkan, bahwa ketentuan prosedural yang mengatur tata kerja lembaga-lembaga demokrasi bersangkutan mempunyai peranan sangat menentukan keberhasilan pencapaian tugas dan wewenang kelembagaan itu sendiri.

Procedural democracy is essentially a competition of parties in an electoral system. An electoral-based definition of democracy assumes that process is at the core of its legitimacy. The electoral definition emerged where the purpose of establishing representative institutions was taken for granted. Those using this definition did not deem it a problem that corrupt elites might use electoral procedures to maintain themselves in power against the best interests of the people.”⁸

Ketentuan prosedural ini sangat menentukan posisinya apakah dapat bersifat membuka ruang yang sangat berlebihan, mampu bersifat kondusif, atau sebaliknya justru membelenggu kerja lembaga atau individu yang terlibat di dalamnya dalam menjalankan peranannya sesuai dengan fungsi masing-masing.

Di dalam ilmu hukum berkembang teori fungsi dan teori organ. Dalam teori organ, negara dipandang sebagai suatu organisme. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*Die Staatsorgane*). Alat perlengkapan negara

⁸ Baca lebih lanjut tulisan Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Brothers, 1947), hal. 269. dibandingkan Samuel Huntington, *The Third Wave Democratisation*, (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), hal. 7.

dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi negara. Pelaksanaan fungsi-fungsi, seperti *wetgeving* (legislatif), *uitvoering* (eksekutif), dan *rechtspraak* (yudikatif), menentukan persyaratan yang berbeda-beda kepada organ-organ (badan-badan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern.⁹ Berdasarkan pendapat ini, maka dapat ditafsirkan bahwa DPR sebagai salah satu alat perlengkapan negara dapat menjalankan fungsinya di bidang legislatif (*wetgeving*) dapat mengatur sendiri aturan main yang mengikat lembaga ini sesuai dengan fungsinya di bidang legislatif. Pengaturan aturan yang mengikat DPR adalah dalam bentuk tata tertib DPR.

Bila dikaitkan pendapat Kranenburg dengan sistem hukum Indonesia, maka sebenarnya hal-hal yang berhubungan dengan fungsi di bidang legislatif (*wetgeving*) sudah diatur dalam sejumlah peraturan perundang-undangan, dari tingkat UUD 1945 sampai dengan Peraturan Presiden. Bahkan dalam UU No 22 Tahun 2003 sudah disebutkan hal-hal apa saja yang akan diatur dalam Peraturan Tatib DPR. Hanya sayangnya walaupun sistem hukum telah memberikan ruang untuk pengaturan lebih lanjut ke dalam Peraturan Tatib DPR, ternyata selama ini belum semua aturan dasar terimplementasi ke dalam Peraturan Tatib DPR. Di sisi lain ada beberapa peraturan dasar sudah terimplementasi di dalam Tatib, tapi dalam pelaksanaannya masih mengalami hambatan, baik hambatan karena penafsiran aturan tersebut juga hambatan karena tidak jelasnya aturan dasar yang memerintahkannya.

Pasal 102 ayat (4) UU No 22 Tahun 2003 menyebutkan bahwa "Peraturan tata tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi tata cara:

- a. pengucapan sumpah/janji;
- b. pemilihan dan penetapan pimpinan;
- c. pemberhentian dan penggantian pimpinan;
- d. penyelenggaraan sidang/rapat;
- e. pelaksanaan fungsi, tugas, kewajiban dan wewenang serta hak anggota/lembaga;
- f. pengaduan dan tugas badan kehormatan dalam proses

⁹ R. Kranenburg dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. (Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990), hal. 99 dan 152.

- penggantian antar waktu;
- g. pembentukan, susunan, tugas dan wewenang serta kewajiban dalam alat-alat kelengkapan;
- h. pembuatan keputusan;
- i. pelaksanaan konsultasi antara legislatif dan eksekutif;
- j. penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat;
- k. pelaksanaan hubungan kerja sekretariat dan pakar/ahli; dan
- l. pengaturan protokoler dan kode etik serta alat kelengkapan lembaga.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka jelas UU No 22 Tahun 2003 sudah membatasi pengaturan Peraturan Tatib DPR terbatas kepada segi-segi yang bersifat formil/tata cara. Oleh sebab itu maka seharusnya Peraturan Tatib DPR mengatur 12 materi pokok yang diperintahkan oleh UU No 22 Tahun 2003.

Realisasi sebagian atau keseluruhan fungsi dan peranan badan perwakilan digerakkan oleh organisasi badan ini dan dijalankan dalam proses intern lembaga. Apabila struktur organisasi lembaga merupakan unsur pemeran, maka proses intern lembaga merupakan interaksi di antara struktur tersebut.¹⁰ Strukturalisasi parlemen intinya adalah pengelompokan keseluruhan anggotanya. Komisi merupakan pengelompokan anggota secara fungsional, artinya dibentuk atas tugas-tugas tertentu dari lembaga.

Selanjutnya proses di dalam badan perwakilan yang merupakan interaksi dari seluruh struktur dalam menghadapi masalah serta mencari penyelesaiannya dalam bentuk keputusan lembaga sesuai dengan fungsi-fungsinya, berjalan menurut aturan yang disusun oleh lembaga itu sendiri dalam bentuk tata tertib. Langkah yang perlu diikuti setiap anggota, setiap kelompok, atau setiap struktur dalam memproses tugasnya ditentukan dalam Peraturan Tatib. Namun, argumentasi dan kekuatan akan menentukan arti kata tata tertib di dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, kemungkinan terjadinya perubahan pelaksanaan prosedur dari waktu ke waktu atau dari satu kasus ke kasus yang lain menjadi terbuka di setiap badan perwakilan. Hanya kesepakatan sebagian besar anggota akan penggunaan rasionalitas dalam menerjemahkan tata tertib ke dalam

¹⁰ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hal. 53.

tingkah lakulah yang dapat mendekatkan tata tertib kepada kenyataan sebagaimana adanya.¹¹

Sebagai sebuah Peraturan Tatib, sebagaimana sebuah peraturan perundang-undangan, bahasa dari peraturan tersebut haruslah jelas. Sebagaimana dikemukakan oleh Seidman, kejelasan dan ketelitian dalam penyusunan sebuah peraturan harus lebih spesifik. Untuk mencapai kespesifikan, penyusun peraturan harus memberikan perhatian khusus dalam menyusun rincian aturan ke dalam kalimat-kalimat dengan menggunakan kata-kata secara akurat.¹² Tanpa kejelasan, yang muncul adalah interpretasi yang didasarkan pada kepentingan-kepentingan sesaat dan ini jelas tidak dapat dibenarkan.

Meskipun tata kerja dan prosedur pelaksanaan berbagai kegiatan dan lembaga yang dicakup oleh Peraturan Tatib masih bersifat normatif *legal formal*, atau tergantung pada sikap dan perilaku politik para politisi itu sendiri, tetapi ketentuan yang telah digariskannya akan sangat menjadi penting dalam tataran operasional. Hal ini disebabkan secara prosedural konstitusional, dengan mengacu pada aturan hukum yang lebih tinggi, Peraturan Tatib akan dapat menjadi panduan yang mengikat secara efektif bagi DPR secara kelembagaan dan para individu politisi serta berbagai hal yang menjadi sarana pendukung kinerjanya, dalam menjawab tuntutan publik mengenai peranan DPR agar benar-benar mampu menjawab sebagai lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, kejelasan kalimat menjadi sesuatu yang harus.

A. Sistem Hukum di Indonesia

Istilah keluarga sistem hukum (*parent legal system*) dapat dipersamakan dengan sistem-sistem hukum utama (*major legal system*) atau bahkan cukup ditulis sebagai keluarga hukum (*legal family*) saja. Di dunia ini biasanya dikemukakan ada tiga keluarga sistem hukum, yaitu (1) *civil law system*, (2) *common law system* dan (3) *socialist law system*. Di luar ketiga keluarga ini, ada kategori lain-lain, yang biasanya disebut keluarga sistem hukum bertradisi campuran. Sistem *civil law* atau sistem hukum Eropa Kontinental banyak dipengaruhi oleh paham legisme yang mengatakan

¹¹ *Ibid.*, hal. 55-56

¹² Seidman, Ann, *Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, ELIPS, Jakarta, 2001, hal. 320.

bahwa hanya hukum tertulislah yang berlaku sebagai hukum. Paham legisme ini lebih menekankan kepada kepastian hukum yang dilambangkan dalam bentuk tulisan atau dalam bentuk hitam atau putih daripada keadilan yang banyak tumbuh dan berkembang dalam hukum tak tertulis. Kelemahan sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system* adalah bahwa hukum tertulis tidak mampu menampung semua perkembangan-perkembangan dan perubahan-perubahan yang tidak tertulis.

Sistem *common law* atau *system Anglo Saxon* yang banyak dianut di Inggris dan Amerika merupakan sistem hukum yang menganut aliran *presidenten recht* atau hukum kebiasaan yang tak tertulis. Dalam sistem ini, hukum dibentuk melalui putusan hakim. Himpunan dari banyak putusan hakim tersebut pada akhirnya membentuk kumpulan hukum kebiasaan yang dituliskan. Artinya sistem hukum *Anglo Saxon* pun akhirnya juga mengandalkan hukum kebiasaan tertulis.

Secara teoritis komponen sistem hukum menurut Lawrence Friedmann terdiri atas tiga komponen, pertama, *legal substance* (materi hukum), kedua, *legal structure* (struktur hukum), ketiga *legal culture* (budaya hukum). *Legal substance* diartikan sebagai materi hukum yang terdiri dari materi hukum tertulis, materi hukum tak tertulis dan materi hukum dari yurisprudensi. *Legal structure* merupakan sistem hukum yang berkaitan dengan *law enforcement*, dengan demikian *legal structure* mencakup semua kelembagaan hukum dalam rangka penegakan hukum. *Legal structure* merupakan budaya hukum yaitu sikap dan perilaku masyarakat terhadap hukum. Sikap dan perilaku ini terbentuk karena adanya proses pemahaman dan pengetahuan terhadap nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Konsep sistem hukum yang diciptakan Lawrence Friedmann merupakan komponen subsistem hukum yang berhubungan satu sama lain membentuk sistem hukum, baik sistem hukum tertulis (*civil law*) maupun sistem hukum tak tertulis (*common law*), baik sistem hukum publik maupun hukum privat.

Di antara madzab filsafat hukum tersebut, aliran positivisme hukum dan utilitarianisme sangat mendominasi perjalanan sejarah hukum di Indonesia. Kedua aliran ini memandang hukum sebagai produk politik. Jika positivisme hukum lebih mengandalkan kepastian hukum sebagai satu-satunya tujuan hukum, maka utilitarianisme menambahkannya dengan tujuan kemanfaatan. Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan ini, dimensi keadilan dapat saja diabaikan. Kedua aliran ini mempunyai

sejumlah kelemahan, oleh karena itu Mochtar Kusumaatmadja memperkenalkan Teori Hukum Pembangunan, yang diartikan bahwa hukum harus juga memperhatikan keberadaan hukum lainnya, seperti hukum adat dan hukum agama dan hukum harus menjadi sarana memperbaharui kehidupan.

Bila konsepsi sistem hukum ini dikaitkan dengan sistem hukum yang ada di Indonesia saat ini, maka sudah terjadi pencampuran sistem hukum yang ada di dunia saat ini. Di satu sisi bisa saja hal ini dapat dibenarkan sesuai dengan konsep hukum yang disepakati di Indonesia. Hal ini bisa kita lihat di konstitusi UUD 1945, yang ternyata banyak terjadi pencampuran sistem hukum, misalnya dalam hal pemberian pertimbangan DPR dalam hal pengangkatan duta. Konsepsi pemberian pertimbangan parlemen terhadap duta besar hanya dilakukan di beberapa negara yang menganut sistem *Anglo Saxon*, seperti di negara-negara yang berbasis kepada sistem parlementer.

Adanya penggabungan sistem hukum juga terjadi dalam peraturan Tata Tertib DPR, hal ini sebagai konsekuensi dari hal senada telah diatur dalam peraturan yang lebih tinggi tingkatnya. Sehingga wajar saja dalam kerangka pemikiran sistem hukum bila dikaitkan dengan perbaikan atas peraturan Tata Tertib DPR, maka perlu adanya pengaturan kembali terhadap hal tertentu disesuaikan dengan sistem hukum yang kita anut.

Hal lainnya yang juga saat ini berkembang dalam kerangka sistem hukum yaitu adanya keterbukaan dalam menata suatu sistem. Hal ini sejalan dengan era saat ini adanya demokratisasi yaitu usaha untuk mencapai demokrasi di suatu negara. Sehingga negara dituntut untuk melakukan *good governance* dalam menata suatu sistem hukum. Hal ini juga menjadi keharusan dalam menata peraturan perundang-undangan termasuk peraturan Tata Tertib DPR. Untuk itu dalam kerangka pembentukan suatu peraturan Tata Tertib yang baik, maka semua prinsip yang ada dalam kerangka *good governance* juga wajib dipertimbangkan, khususnya untuk mengatur segala sesuatu yang mengatur kepentingan DPR, perlu dipublikasikan kepada pemangku kepentingan. sehingga tidak ada hal

B. Aspek Kinerja

Berkaitan dengan sorotan masyarakat terhadap kinerja DPR RI maka harus ada suatu ukuran atau kriteria yang dapat menjadi acuan dalam menilai kinerja tersebut. Sebelum menentukan kriteria yang dapat menjadi acuan dalam menilai kinerja maka harus diketahui terlebih dahulu mengenai konsep kata “peningkatan kinerja”.

Kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Jika dilihat dari asal katanya, kata kinerja adalah terjemahan dari kata *performance*, yang menurut *The Scribner-Bantam English Dictionary*, terbitan Amerika Serikat dan Canada (1979), berasal dari akar kata “*to perform*” dengan beberapa “*entries*” yaitu: (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan (*to do or carry out, execute*); (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat atau nazar (*to discharge of fulfill; as vow*); (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab (*to execute or complete an understaking*); dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin (*to do what is expected of a person or machine*).

Beberapa pengertian lain mengenai kinerja adalah sebagai berikut¹³:

Kinerja merupakan seperangkat hasil yang dicapai dan merujuk pada tindakan pencapaian serta pelaksanaan sesuatu pekerjaan yang diminta. Kinerja merupakan salah satu kumpulan total dari kerja yang ada pada diri pekerja. Kinerja dipengaruhi oleh tujuan.

1. Kinerja merupakan suatu fungsi dari motivasi dan kemampuan. Untuk menyelesaikan tugas atau pekerjaan, seseorang harus memiliki derajat kesediaan dan tingkat kemampuan tertentu. Kesediaan dan keterampilan seseorang tidaklah cukup efektif untuk mengerjakan sesuatu tanpa pemahaman yang jelas tentang apa yang akan dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya.
2. Kinerja merujuk kepada pencapaian tujuan karyawan atas tugas yang diberikan.

¹³ Veithzal Rivai Ahmad Fawzi MB, “Performance Appraisal”, 2005; Rajagrafindo Persada dalam KINERJA: APA ITU? Mei 29th, 2007 by [sjafriz mangkuprawira](http://ronawajah.wordpress.com/2007/05/29/kinerja-apa-itu/) <http://ronawajah.wordpress.com/2007/05/29/kinerja-apa-itu/>

3. Kinerja merujuk kepada tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tugas serta kemampuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kinerja dinyatakan baik dan sukses jika tujuan yang diinginkan dapat tercapai dengan baik.
4. Pencapaian tujuan yang telah ditetapkan merupakan salah satu tolok ukur kinerja individu. Ada tiga kriteria dalam melakukan penilaian kinerja individu, yakni: (a) tugas individu; (b) perilaku individu; dan (c) ciri individu.
5. Kinerja sebagai kualitas dan kuantitas dari pencapaian tugas-tugas, baik yang dilakukan oleh individu, kelompok maupun perusahaan.
6. Kinerja sebagai fungsi interaksi antara kemampuan atau *ability* (A), motivasi atau *motivation* (M) dan kesempatan atau *opportunity* (O), yaitu kinerja = $f(A \times M \times O)$. Artinya: kinerja merupakan fungsi dari kemampuan, motivasi dan kesempatan. Dengan demikian, kinerja ditentukan oleh faktor-faktor kemampuan, motivasi dan kesempatan. Kesempatan kinerja adalah tingkat-tingkat kinerja yang tinggi yang sebagian merupakan fungsi dari tiadanya rintangan-rintangan yang mengendalakan karyawan itu. Meskipun seorang individu mungkin bersedia dan mampu, bisa saja ada rintangan yang menjadi penghambat.

Kinerja artinya sesuatu yang dicapai; prestasi yang diperlihatkan.¹⁴ Aktivitas kerja mencapai hasil; berkenaan dengan hasil yang dicapai; unjuk kerja; menghasilkan sesuatu; prestasi yang diperlihatkan. Kinerja Organisasi adalah sesuatu gambaran berkaitan dengan unjuk kerja mencapai tujuan dan hasil yang diinginkan.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 kinerja dimaknai sebagai suatu prestasi kerja. Kinerja Instansi pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik.¹⁵

Sehubungan dengan itu, kinerja adalah kesediaan seseorang atau kelompok orang untuk melakukan sesuatu kegiatan dan

¹⁴ ———, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka.

¹⁵ Kolonel CKU Drs. Anthon Simbolon, M.Si, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip)* <http://www.mabesad.mil.id/artikel/artikel2/310504lakip1.htm>

menyempurnakannya sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Jika dikaitkan dengan *performance* sebagai kata benda (*noun*) di mana salah satu entrinya adalah hasil dari sesuatu pekerjaan (*thing done*), pengertian *performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu perusahaan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan perusahaan secara legal, tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral atau etika.

Berdasarkan pengertian kinerja tersebut maka konsep kinerja DPR RI dapat diartikan sebagai berikut yaitu keberhasilan DPR RI dalam menjalankan tugas dan fungsi konstitusionalnya sesuai dengan mekanisme kerjanya pada kurun waktu tertentu. Penilaian kinerja DPR RI merupakan proses kegiatan yang dilakukan untuk mengevaluasi tingkat pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga. Ukuran kinerja DPR RI dapat merupakan ukuran yang objektif, yaitu kinerja pekerjaan yang dapat dibuktikan oleh masyarakat pemilihnya biasanya dalam bentuk kuantitatif. Selain itu dapat merupakan ukuran yang subyektif, yaitu penilaian yang didasarkan pada standar atau opini dari mereka yang melakukan penilaian dan tidak dapat dibuktikan oleh orang lain.

Kinerja dalam menjalankan fungsinya tidak berdiri sendiri, tapi berhubungan dengan kepuasan kerja dan tingkat imbalan, dipengaruhi oleh keterampilan, kemampuan dan sifat-sifat individu. Oleh karena itu, menurut model *partner-lawyer*, kinerja individu pada dasarnya dipengaruhi oleh faktor-faktor: (a) harapan mengenai imbalan; (b) dorongan; (c) kemampuan; kebutuhan dan sifat; (d) persepsi terhadap tugas; (e) imbalan internal dan eksternal; (f) persepsi terhadap tingkat imbalan dan kepuasan kerja. Dengan demikian, kinerja pada dasarnya ditentukan oleh tiga hal, yaitu: (1) kemampuan, (2) keinginan dan (3) lingkungan.

Peningkatan kinerja yang baik sangat tergantung pada pola manajemen kinerja. Dalam hal ini kinerja organisasi dibangun atas kinerja individu, kinerja tim, kinerja unit, dan kinerja institusi. Sedangkan hal-hal yang berpengaruh terhadap kinerja adalah perilaku individu, perilaku organisasi, struktur kelembagaan, aturan kelembagaan, sistem informasi dan sistem insentif yang memadai.

Pilihan pola manajemen akan menentukan capaian hasil kerja, salah satu konsep yang mendasarkan pada hasil adalah "*Performance Based Management*" yaitu pendekatan sistematis untuk meningkatkan kinerja

melalui proses berkelanjutan, dengan cara menetapkan *strategic performance objective*, mengukur kinerja, mengumpulkan, menganalisa, *review* dan melaporkan data kinerja, serta menggunakannya untuk mendorong peningkatan kinerja.

Berkaitan dengan alur manajemen berbasis *performance*, di lembaga eksekutif terdapat Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Inpres tersebut mewajibkan setiap instansi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan negara untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya serta kewenangan pengelolaan sumber daya dengan didasarkan suatu perencanaan strategi yang ditetapkan oleh masing-masing instansi.

Pertanggungjawaban dimaksud berupa laporan yang disampaikan kepada atasan masing-masing, lembaga pengawasan dan penilai akuntabilitas, dan akhirnya disampaikan kepada presiden selaku kepala pemerintahan. Laporan tersebut menggambarkan kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Sistem AKIP ini merupakan siklus pertanggungjawaban yang dimulai dari kegiatan: a) Penyusunan *strategic planning*; b) Perencanaan kinerja; c) Pengukuran kinerja; d) Penetapan kinerja; e) Evaluasi kinerja; dan e) Pelaporan informasi kinerja dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). LAKIP menggambarkan kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan melalui sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

Apabila mengacu pada sistem tersebut, maka bentuk sistem akuntabilitas kinerja DPR RI berupa penyusunan perencanaan strategi antara lain berisikan visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi pembangunan DPR RI untuk lima tahun mendatang. Namun dapat diterjemahkan dalam penetapan prioritas rencana program tahunan.

Usaha mewujudkan visi, misi, tujuan, sasaran dan arah kebijakan di atas perlu didukung dengan strategi umum, yang kemudian diterjemahkan ke dalam program-program pembangunan yang diuraikan ke dalam kegiatan-kegiatan yang mendukung masing-masing program tersebut. Strategi pembangunan DPR RI disusun dan disesuaikan dengan setiap bidang fungsi DPR RI yaitu: 1) Fungsi Legislasi, 2) Fungsi Anggaran dan 3) Fungsi Pengawasan.

Selain konsep kinerja, berkaitan dengan tuntutan transparansi dan akuntabilitas DPR maka perlu pula diketahui terlebih dahulu definisi

dari kedua hal tersebut, yaitu: “Transparansi dimaknai sebagai membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang segala hal yang berkaitan dengan kinerja Dewan, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara”.

“Akuntabilitas adalah kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif atau organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban”.¹⁶ Berkaitan dengan DPR RI sebagai lembaga negara pemegang kedaulatan rakyat maka akuntabilitas DPR RI dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat/rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.

C. Peraturan Tata Tertib

Tata tertib merupakan aturan lebih lanjut dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya dan ruang lingkupnya terbatas pada suatu wilayah kekuasaan tertentu, misalnya berlaku di parlemen suatu negara. Sebagai suatu pengaturan lebih lanjut, maka pengaturan tata tertib DPR harus mempunyai dasar hukum hal apa saja yang akan diatur dalam peraturan tata tertib.

Dasar hukum utama (*legal base*) dari perlunya tatib dapat dilihat dalam Pasal 102 ayat (1) UUNo 22 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa “Peraturan tata tertib MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi , DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing lembaga dan berfungsi untuk memperjelas pelaksanaan tugas dan mengatur mekanisme kerja anggota/ lembaga”. Dalam Pasal 102 ayat (4) ditegaskan lagi bahwa “Peraturan tata tertib sekurang-kurangnya meliputi tatacara :

- a. pengucapan sumpah/janji;
- b. pemilihan dan penetapan pimpinan;
- c. pemberhentian dan penggantian pimpinan;

¹⁶ Kolonel CKU Drs. Anthon Simbolon, M.Si, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip)
<http://www.mabesad.mil.id/artikel/artikel2/310504lakip1.htm>

- d. penyelenggaraan sidang/rapat;
- e. pelaksanaan fungsi, tugas, kewajiban dan wewenang serta hak anggota/lembaga;
- f. pengaduan dan tugas badan kehormatan dalam proses pergantian antar waktu;
- g. pembentukan, susunan, tugas dan wewenang serta kewajiban alat-alat kelengkapan;
- h. pembuatan keputusan;
- i. pelaksanaan konsultasi antara legislatif dan eksekutif;
- j. penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat;
- k. pelaksanaan hubungan kerja sekretariat dan pakar/ahli; dan
- l. pengaturan protokoler dan kode etik serta alat kelengkapan lembaga.”

Tatib DPR merupakan aturan yang dijadikan pedoman dalam permusyawaratan di dalam DPR. Tatib berfungsi untuk memantapkan tata laksana lembaga DPR dalam rangka melaksanakan kehidupan kenegaraan yang demokratis konstitusional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹⁷

D. Konsep Fungsi Legislasi

Kata “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti perundang-undangan atau pembuatan undang-undang, dengan kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang-undang.¹⁸ Dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Fungsi legislasi DPR menurut Penjelasan Pasal 25 UU No 22 Tahun 2002 yaitu “fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Selanjutnya, undang-undang sendiri biasanya dibedakan menjadi dua, yaitu undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) dan undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*). Dalam arti materiil, pengertian undang-undang adalah meliputi semua bentuk peraturan

¹⁷ AA Oka Mahendra, “Perluakah Peraturan Tata Tertib DPR Disempurnakan”, *Suara Karya* 22 – 23 Agustus 1989. Pendapat Oka Mahendra juga dibenarkan oleh Ibrahim Ambong yang memandang tatib, mengharuskan anggota DPR menjadi salah satu fraksi yang ada di DPR, lihat Ibrahim Ambong, *op.cit.*, hal 92.

¹⁸ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia, An English-Indonesia Dictionary*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), hal. 353.

perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang berwenang dan mempunyai kekuatan mengikat.¹⁹ Sedangkan dalam arti formal, pengertian undang-undang hanya menunjuk pada satu bentuk peraturan tertentu, yaitu bentuk peraturan yang dibentuk oleh Badan Pembuat Undang-undang menurut tata cara yang telah ditentukan, dituangkan dalam bentuk yang telah ditentukan serta diundangkan sebagaimana mestinya. Bentuk peraturan inilah yang disebut dengan undang-undang.²⁰

Hamid Attamimi memberikan pemahaman tentang undang-undang, bahwa 'undang-undang' dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia ialah produk yang dibentuk oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan dengan persetujuan DPR.²¹ Berdasarkan hal tersebut, maka tepat apabila *wet in formele zin* dipersamakan dengan undang-undang, sementara *wet in materiele zin* di negeri Belanda mempunyai arti khusus, karena bukan hanya hasil bentukan *Regering* dan *Staten-Generaal*, melainkan dapat juga merupakan produk yang dibentuk oleh pembentuk peraturan yang lebih rendah, seperti Raja, Menteri, dan lain-lainnya.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka penulisan dalam kajian ini sangat erat kaitannya dengan *wet in formele zin*, atau undang-undang dalam arti formal atau undang-undang. Dalam arti formal, maka pembentukan undang-undang terkait dengan badan pembentuknya dan prosedur pembentukannya.

¹⁹ Soehino, *Hukum Tatanegara Teknik Perundang-Undangan*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1990), 16. Jadi menurut Soehino dari pengertian tersebut tidak terikat oleh bentuk dan siapa yang membentuknya. Undang-Undang dalam pengertian materiil ini dapat disebut pula dengan istilah peraturan perundangan, jadi meliputi peraturan yang mempunyai tingkat paling tinggi, yaitu Undang-Undang Dasar sampai dengan peraturan yang tingkatnya paling rendah. Hal ini sama dengan yang dikemukakan oleh Bagir Manan yang mendefinisikan undang-undang dalam arti materiil sebagai setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Bagir Manan, *Op. cit.*, 3.

²⁰ Soehino, *Ibid*, Bandingkan dengan rumusan Bagir Manan, *Op.Cit.* 4, yang menyebutkan bahwa undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Bagir Manan dalam pengertian ini telah menyebut secara eksplisit "kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif", sedangkan Soehino menyebutnya "Badan Pembentuk Undang-undang"

²¹ Pemahaman tersebut diambil dari teks UUD 1945 sebelum perubahan, Lihat Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV" (Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990), 199.

D.1. Badan Pembentuk Undang-Undang

Secara umum badan pembentuk undang-undang dikenal dengan istilah badan legislatif (*legislative*). Hal ini mengacu pada prinsip pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesqueiu yang membagi tiga cabang kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun pada perkembangannya prinsip ini tidak selalu diterapkan secara murni, karena pada beberapa negara badan pembentuk undang-undang, tidak hanya merupakan kekuasaan badan legislatif, namun dapat juga meliputi kekuasaan eksekutif atau hasil kerjasama antara eksekutif dan legislatif.

Banyak pihak beranggapan bahwa dengan telah dilakukan perubahan pada Pasal 20 ayat (1) dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelumnya, maka fungsi legislatif telah dikembalikan kepada DPR dan telah terjadi pemisahan kekuasaan dari UUD 1945 sebelumnya yang memberikan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada Presiden. Padahal apabila lebih dicermati justru Presiden lebih memiliki kekuasaan berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 sekarang dibandingkan sebelumnya.

Pada DPR era reformasi Pasal 20 UUD 1945 menyatakan “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. UUD 1945 sebelumnya tidak pernah menyebutkan bahwa RUU harus dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. UUD 1945 sebelum perubahan hanya menyebutkan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Tidak ada keharusan Presiden ikut serta dalam pembahasan di DPR apalagi memberikan persetujuannya. Jadi kekuasaan membentuk undang-undang oleh Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) sebenarnya harus dibaca satu nafas dengan kata-kata berikutnya “dengan persetujuan DPR”. Kekuasaan itu tidak ada artinya kalau DPR tidak memberikan persetujuannya. Permasalahan yang terjadi selama berlakunya UUD 1945 sebenarnya hanya permasalahan dalam praktek akibat dominasi eksekutif dan lemahnya legislatif.

Mekanisme pembentukan undang-undang tersebut tetap berlangsung sampai sekarang, meskipun masa Orde Lama telah berganti dengan Orde Baru dan Orde Reformasi, hanya dengan beberapa perubahan menyangkut tingkat pembicaraan. Pada prinsipnya tetap sama, bahwa pembahasan dilakukan bersama-sama dengan Menteri pada rapat Komisi dan sedapat mungkin telah dicapai kata sepakat di dalam Komisi

(atau alat kelengkapan), sehingga di dalam rapat paripurna tidak perlu ada perdebatan.

Salah satu lembaga negara baru yang dibentuk berdasarkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah Dewan Perwakilan Daerah. Ketentuan mengenai DPD ditempatkan di dalam satu Bab tersendiri, yaitu Bab VIIA yang terdiri dari 2 (dua) Pasal, Pasal 22C dan Pasal 22DUUD 1945. Pasal 22D UUD 1945 mengatur mengenai kewenangan DPD. Kewenangan DPD yang diatur di dalam UUD 1945 yang terkait dengan fungsi legislasi DPR adalah:

“Mengajukan kepada DPR, 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; ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta keuangan pusat dan daerah; memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

D.2. Proses Pembuatan Undang-Undang

Pembuatan hukum yang dilakukan secara sengaja oleh badan yang berwenang untuk itu merupakan sumber yang bersifat hukum yang paling utama. Kegiatan dari badan tersebut disebut sebagai kegiatan perundang-undangan yang menghasilkan substansi yang tidak diragukan lagi keabsahannya (*ipso jure*). Dari beberapa definisi yang dikemukakan oleh para ahli, pengertian peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah aturan hukum tertulis yang dibuat lembaga yang berwenang melalui mekanisme tertentu dan bersifat mengikat umum.

Prof. Padmo Wahyono merinci proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Proses yang mengawali pembentukan undang-undang
2. Proses pembentukannya sendiri
3. Proses setelah pembentukannya

Disadari bahwa proses pembentukan undang-undang seyogyanya diartikan dalam jangkauan yang lebih luas mulai dari penelitian,

pengkajian, sampai dengan pengundangannya. Pemahaman semacam ini memungkinkan pengamatan pembentukan sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh dengan melihat keseluruhan tahap perkembangan menuju pembentukan undang-undang, bahkan tahap-tahap berikut yang selalu terkait yaitu penerapan, evaluasi atau mungkin sampai tahap pengujian.²²

Berdasarkan UU No. 10 tahun 2004, proses pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tahapan-tahapan tersebut dalam pembuatan undang-undang adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan (prolegnas)
- b. Persiapan (penyusunan naskah akademik)
- c. Perumusan (*drafting stage*)
- d. Pembahasan (Tahapan di DPR)
- e. Pengesahan (Penandatanganan Presiden atau berlaku otomatis)
- f. Pengundangan (Menteri Hukum dan HAM)
- g. Penyebarluasan.

Proses berdasarkan undang-undang tersebut sesungguhnya terdapat kekurangan, misalnya mengenai teknik penyusunan bukan merupakan rangkaian dari proses, melainkan bagian dari perumusan. Selanjutnya penyebarluasan diperlukan tidak hanya setelah RUU diundangkan menjadi UU (dalam arti sosialisasi), melainkan memerlukan pula tahapan penyerapan aspirasi masyarakat, baik pada tahap sebelum pembahasan maupun ketika berlangsung pembahasan.

E. Konsep Fungsi Pengawasan

Era reformasi pasca tahun 1998 telah menghasilkan sejumlah perubahan sangat fundamental dalam kehidupan kenegaraan. Hal yang sangat mendasar atas kenyataan tersebut, adalah dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan perubahan kedua UUD 1945, ditegaskan pada Pasal 20 A bahwa: "(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; (2) Dalam melaksanakan fungsinya,

²² M. Saleh Baharis, "Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nasional yang telah berlangsung hingga kini", *Majalah Hukum BPHN* No 2 Tahun 1996, hal 23

selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat; (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas; (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.”²³

Sejak pernyataan berhenti Soeharto dan diangkatnya B.J Habibie sebagai Presiden Republik Indonesia yang ketiga, penampilan politik DPR jauh lebih semarak dibandingkan DPR di dalam periode keanggotaannya sebelumnya, terutama ketika dibandingkan DPR masa Orde Baru. Setelah periode keanggotaan DPR hasil Pemilu 1999, perwakilan politik TNI/Polri mengalami pengurangan jumlah anggotanya yang berlangsung secara signifikan dan setelah Pemilu 2004 keanggotaan DPR sepenuhnya adalah tidak lagi ada yang berdasarkan jalur pengangkatan.²⁴ Dengan hadirnya *performance politik* DPR yang sepenuhnya berlandaskan pilihan rakyat dalam Pemilu, seharusnya peranan politiknya dalam konteks demokrasi juga mengalami peningkatan yang sangat berarti. Tetapi pada kenyataannya, anggapan normatif demikian tidak terjadi secara otomatis, karena berbagai hal berlangsung dalam skala yang sangat luas dan mempengaruhi kemampuan artikulatif DPR agar dapat berjalan secara konstruktif bagi sistem politik.

Dengan konstruksi kenegaraan yang memberikan serangkaian kewenangan bagi DPR dalam menjalankan berbagai peranan politiknya, termasuk di antaranya adalah mengenai fungsi pengawasan, penilaian publik atas hubungan antar kelembagaan negara mengalami perubahan. Penilaian ini beranjak pada anggapan bahwa telah terjadi pergeseran dalam poros kekuasaan yaitu dari pihak eksekutif yang sangat dominan dimasa sebelumnya kepada pihak legislatif setelah terjadi perubahan

²³ Hasil Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus tahun 2000.

²⁴ Selama beberapa periode keanggotaan DPR, TNI/Polri mendapat alokasi kursi cukup besar melalui jalur pengangkatan. Dimasa Orde Baru, ketika TNI/Polri masih bergabung dalam ABRI, pernah mendapat jatah sangat besar, yaitu 100 kursi DPR, yaitu pada periode 1992-1997. Pada periode berikutnya, 1997-1999, Fraksi ABRI di DPR memiliki 75 kursi. Dalam periode keanggotaan 1999-2004, TNI/Polri menjadi sebuah fraksi baik di DPR maupun MPR dengan 38 kursi saja. Baru pada Sidang Umum MPR 2000, keluarlah Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peranan TNI dan Polri. Pada Pasal 5 Tap itu menyebutkan bahwa anggota TNI tidak menggunakan hak memilih dan dipilihnya

konstitusi. Kebebasan politik berorganisasi dan berekspresi yang melahirkan berbagai partai dalam jumlah besar, juga menyebabkan komposisi latar belakang dan peta politik fraksi di DPR juga mengalami perluasan konfigurasi dan jumlahnya. Melalui konfigurasi demikian kompleks, maka pemerintah tidak dapat lagi secara sepihak memaksakan kehendak politik atau dalam melahirkan kebijakan-kebijakannya.

Salah satu hal yang menjadi muatan dalam perubahan anggapan publik di atas, adalah mengenai kesan terjadinya dominasi penggunaan fungsi pengawasan dibandingkan pelaksanaan fungsi legislasi dan penetapan anggaran negara yang bersifat substansial. Kesan ini tentu mengundang polemik mengenai validitas kebenarannya terkait dengan data-data yang ada, dan kadangkala dijadikan olokritik bagi DPR sendiri dalam memperbaiki kinerjanya agar memperoleh penilaian lebih positif dari publik.

Kuatnya fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah, kadangkala dinilai sebagai suatu hal yang menghambat efektivitas kerja pemerintahan dalam menjalankan fungsinya di tataran eksekutif. Dengan konstruksi UUD 1945 yang menggunakan sistem pemerintahan adalah presidensial, jelas bahwa Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen²⁵ dan berkedudukan sangat kuat dalam kehidupan kenegaraan. Meskipun di sisi lainpun, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, sebagaimana dimungkinkan untuk dilakukan dalam sistem pemerintahan parlementer. Padal 17 UUD 1945, sebagai hasil perubahan pertama dan ketiga, jelas menunjukkan penggunaan sistem presidensial, yaitu sebagai berikut: "(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,

²⁵ Kecuali dengan alasan hukum, yang itupun juga sulit dilakukan karena harus melalui pengajuan usulannya dalam rangka memperoleh pendapat dari Mahkamah Konstitusi (MK) dan diajukan oleh DPR kepada MPR tentang kemungkinan penyelenggaraan Sidang MPR untuk membahas usulan ini. Prosedur pengajuan dan mekanisme politik dalam rangka memperoleh keabsahan pelaksanaan semacam impeachment bagi pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, dapat dibaca di Pasal 7 B UUD 1945. Kesulitan di MPR adalah, persyaratan untuk sidang dan pengambilan keputusannya sangat berat, yaitu melalui forum rapat paripurna Majelis yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam Rapat Paripurna MPR. Adapun alasan hukum itu adalah, pendapat DPR bahwa Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.”²⁶ Dengan konstruksi demikian, sebenarnya kekhawatiran atas terbenturnya Presiden dalam menjalankan pemerintahan dan kenegaraan dianggap kurang beralasan. Tetapi dilain pihak, dengan komposisi fraksi yang beragam dan kekuatan politik Presiden yang dapat berbeda dengan pihak pemegang kursi mayoritas di DPR, maka ketergantungan eksekutif kepada DPR dapat terbuka peluang untuk direalisasikan.

Munculnya kepemimpinan pemerintahan dibawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai hasil pertama kali dalam sejarah dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu tahun 2004, juga tidak terlepas dari tarik menarik politik parlemen, terkait fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR. Dengan legitimasi politik yang sangat kuat, Presiden ternyata terkesan masih tergantung pada dukungan politik dari kekuatan fraksi di parlemen dalam menjalankan berbagai kebijakannya. Kesan ini sangat terekam kuat

berkaitan dengan aturan di bawahnya. Aturan yang sangat menentukan, adalah keberadaan Peraturan Tata Tertib. Ketentuan ini tidak saja memuat prosedur administratif persidangan dan alat kelengkapan, tetapi juga tidak jarang memuat hal-hal bermakna substansial secara politis. Sehingga, keberadaan Peraturan Tata Tertib DPR jelas mempunyai konsekuensi tertentu terhadap hubungan legislatif dengan lembaga negara lainnya, terutama menyangkut hubungan DPR dengan pihak eksekutif.

Andrew Ellis, menguraikan bahwa sistem pemerintahan presidensial secara umum memiliki 3 karakteristik.²⁷ *Pertama*, Presiden dipilih untuk suatu periode yang sudah ditetapkan dan bertanggungjawab kepada UUD, tidak kepada badan legislatif; Presiden tidak dapat diturunkan di tengah jalan oleh mosi tidak percaya lembaga legislatif, melainkan hanya oleh proses *impeachment* karena telah melanggar konstitusi atau melanggar sumpah jabatan. *Kedua*, Presiden dalam sistem Presidensial dipilih secara umum, baik secara langsung atau melalui suatu badan pemilihan (*electoral college*, seperti halnya di Amerika Serikat). Sementara itu, Perdana Menteri dipilih oleh badan legislatif. *Ketiga*, Presiden adalah kepala eksekutif tunggal, sementara kabinet parlementer merupakan eksekutif kolektif.

Pelaksanaan sistem semi presidensial secara khusus dapat sangat menyulitkan, jika presiden dan pendukung-pendukungnya tidak memiliki suara mayoritas di dalam badan legislatif. Pengalaman di Perancis telah menunjukkan bahwa sistem itu dapat berfungsi sebagai suatu sistem presidensial ketika Presiden dan Perdana Menteri berasal dari partai yang sama. Namun, akan lebih merupakan suatu sistem parlementer, jika Presiden dan Perdana Menteri berasal dari partai yang berseberangan, dan Perdana Menteri menguasai mayoritas di dalam lembaga legislatif (yang tanpa itu pemerintah tidak akan dapat bertahan): peran presiden sangat dikurangi dan dibatasi terutama hanya pada masalah-masalah internasional. Konflik yang pernah berlangsung antara Presiden dan Parlemen di Taiwan, di mana untuk pertama kali Presiden dipilih langsung mendapatkan partai-partai yang menentang kebijakannya mampu menguasai mayoritas di dalam badan legislatif, merupakan suatu ujian kuat tidaknya konstitusi di bawah tekanan.²⁸

²⁷ Andrew Ellis "Pembahasan Undang-Undang Dasar Indonesia: Program Jangka Pendek, Pembahasan Jangka Panjang, dan Struktur yang Unik" (dalam *Panduan Parlemen Indonesia*, Yayasan API, 2001)

²⁸ *Ibid.*

Dalam praktek pemerintahan sehari-hari, sangat kental terjadi kombinasi dalam masing-masing unsur pemerintahan, yaitu antara presidensial dan parlementer. Atau, apa yang oleh Arend Lipjhart, disebut sebagai *hybrid forms of government*.²⁹ Di antara masing-masing unsur yang dikombinasikan pada sistem pemerintahan tersebut, tidak sedikit yang melahirkan terhadap apa yang disebut sebagai sistem semi presidensial. Sistem tersebut melahirkan berbagai karakteristik dalam upaya pemerintahan dapat bertahan sesuai dengan prinsip kurun waktu jabatan yang diembannya secara pasti. Sehingga, Mathew Soberg Shugart dan Scot Mainwaring pernah menyebut bahwa: "*presidentialism can be defined in terms of two basic characteristics: 'separate origin (separate popular elections), and separate survival' (fixed terms of office both president and legislature). According to the second criterion, the proposal of the Committee on the Constitutional System and the new Israeli system would clearly not qualify as presidential, but neither would be the French Fifth Republic: because the National Assembly can be dissolved prematurely. Moreover, a fixed term of office for the legislature can also be a characteristic of parliamentary system, as in the case of Norway.*"³⁰

Perspektif sistem pemerintahan yang dianut oleh setiap negara adalah penting menjadi catatan dalam menciptakan suatu konstruksi sistem politik yang terkonsolidasi secara demokratis. Sehingga, praktek pemerintahan sehari-hari yang dijalankan tidak mengalami kondisi yang rancu. Jika misalnya, sistem presidensial yang dianut, maka penggunaan hak-hak DPR dalam tataran fungsi pengawasan pun harus mengacu pada masalah tersebut. Jangan sampai dengan sistem presidensial yang dianut dalam konstitusi, tetapi sebaliknya dalam praktek sehari-hari yang terjadi adalah berlaku sistem pemerintahan parlementer.

Ini jelas berbeda, karena masing-masing memiliki landasan pemikiran dan dampak dari penyelenggaraannya dalam tataran praktek yang dapat saling berbeda. Misalnya, meskipun sistem parlementer dapat mengakibatkan jatuhnya suatu kabinet pemerintahan, ketika kekuatan politik parlemen secara mayoritas menjatuhkan mosi tidak percaya kepada eksekutif, tetapi sebaliknya eksekutif pun memiliki kewenangan yang

²⁹ Berdasarkan hasil penelitian di 36 negara pada berbagai kawasan dunia, kesimpulan itu ditarik, lihat lebih lanjut Arend Lipjhart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999, h. 118.

³⁰ *Ibid.*, hal. 122

sangat kuat. Kewenangan itu adalah ketika seorang kepala eksekutif, yaitu Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan menggunakan otoritasnya untuk mempercepat penyelenggaraan pemilu guna memulihkan dukungan politik bagi dirinya. Sebaliknya, dalam sistem presidensial, kedudukan Presiden yang tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen di tengah jalan, kecuali dengan alasan hukum *impeachment*, tetapi eksekutif tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen.

Praktek politik pemerintahan sehari-hari terkait erat dengan bangunan sistem kepartaian yang terjadi, karena masing-masing pilihan demokrasi dapat memberikan konsekuensi tertentu. Arend Lipjhart berdasarkan perbedaan antara model demokrasi konsensus dan demokrasi mayoritas, menguraikan adanya lima perbedaan terkait dengan apa yang disebutnya sebagai "*the executive parties dimension*".³¹ Pertama adalah, konsentrasi kekuasaan eksekutif ditangan kekuatan mayoritas tunggal di kabinet berhadapan dengan pembagian kekuasaan secara luas dalam koalisi multi partai. Kedua, hubungan eksekutif terhadap legislatif di mana eksekutif berperan dominan berhadapan dengan kondisi eksekutif terhadap legislatif yang kekuatannya berimbang. Ketiga, sistem dua partai berhadapan dengan sistem multi partai. Keempat, sistem pemilu yang bersifat mayoritas dan tidak seimbang berhadapan dengan sistem perwakilan yang proporsional. Kelima, berbagai kelompok kepentingan yang bersaing secara bebas dan penuh di antara mereka berhadapan adanya koordinasi dan "*corporatist*" kelompok kepentingan yang bertujuan untuk melakukan kompromi dan konsentrasi.

Di samping persoalan karakteristik yang membedakan secara sistemik, antara presidensial dan parlementer dengan praktek politik sehari-hari, masalah lain yang penting dicatat adalah prosedur demokrasi itu sendiri. Dinamika politik yang terjadi secara tidak seimbang dalam pengambilan keputusan ditingkat pemerintahan, terutama berkaitan dengan pengawasan parlemen terhadap eksekutif, sangat rawan bagi terjadinya pertentangan antar elit politik. Artinya, konflik yang terjadi tidak kondusif bagi proses konsolidasi demokrasi, karena perbedaan pendapat lebih bermakna sebagai permusuhan dibandingkan sebagai suatu kekuatan alternatif oposisi. Pada tataran ini, adalah sangat menentukan

³¹ Lihat Chapter 1, mengenai "*Introduction*", *Ibid.*, khususnya mulai halaman 3 dan seterusnya

posisi dari kesepakatan yang dapat dicapai oleh para elit politik dalam rangka proses institusionalisasi politik.³² Salah satu di antara tiga kategori institusi yang harus menjadi fokus adalah mengenai institusi perwakilan, yaitu parlemen, partai politik, dan pemilu. Ini dalam rangka memberikan penilaian apakah instusi politik yang dibangun mampu menjalankan nilai-nilai demokrasi secara terkonsolidasi, seperti halnya kontrol, terbuka, partisipatif, dan akuntabel.

Keyakinan atas pilihan melakukan negosiasi antar elit politik seringkali diterjemahkan sebagai sesuatu yang kurang positif. Ini disebabkan adanya politik kompromi yang terkesan tidak legal karena diluar jalur kelembagaan resmi, ketika parlemen dan eksekutif sedang menghadapi persoalan perbedaan pandangan yang sangat tajam tentang suatu persoalan tertentu. Dimasa kepemimpinan Presiden SBY dan Megawati, pilihan untuk melakukan koalisi pelangi dengan beragam partai politik berjalan dalam ruang yang sangat luas. Pilihan ini seringkali diterjemahkan sebagai suatu pragmatisme yang tidak sejalan dengan membentuk sistem politik yang bersifat *check and balances*. Padahal, dengan sikap kritis yang semakin berkembang subur setelah politik industrialisasi regim selama kurun waktu panjang, terlepas dari kegagalan dan keberhasilan pencapaian target pertumbuhan ekonominya, kelembagaan negara dan infrastruktur politik diharapkan berperan secara optimal dan sekaligus efisien, agar tidak terjebak pada situasi kemunduran atau sekedar berada di landasan anomi. Krisis terhadap industri kapitalis di Asia tenggara (di mana Indonesia, paling parah) pada tahun 1997 dan pertumbuhan kelas menengah yang kritis serta ambruknya sistem politik, setelah memasuki kurun waktu politik kebebasan ternyata masih berada dalam tahap terus mencari bentuk yang relatif kondusif secara kelembagaan (*ter-institutionalize*) dengan aspirasi yang berkembang.³³ Rekaman sejarah pendudukan mahasiswa di gedung DPR pada saat menuntut Soeharto mundur dari kekuasaan di tahun 1998 sangat membekas dan memberikan arti bagi bangkitnya peranan DPR dalam

³² Dua kategori lainnya, adalah mengenai institusi eksekutif negara (lembaga kepresidenan, sistem pemerintahan, birokrasi, dan militer); di satu pihak, dan institusi peradilan dan sistem hukum yang menyertainya. Baca Larry Diamond, *Developing Democracy toward Consolidation*, pengantar: Larry Diamond & Sutoro Eko, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hal. xxiii.

³³ Baca tulisan Ariel Heryanto, "Intelektual Politik, Media, dan Demokratisasi: Politik Budaya Kelas Menengah Indonesia", dalam Ariel Heryanto dan Summit K. Mandal, *Menggugat Otoriterisme di Asia Tenggara*, Kepustakaan Populer Gramedia (KPG), Jakarta, 2004, hal. 50-56.

menggunakan hak-hak politiknya yang selama kurun waktu lama dibelenggu oleh regim otoriter.³⁴

Jika dimasa sebelumnya dikenal berbagai istilah mengenai pertemuan ekstra struktur kekuatan politik fraksi tertentu, seperti halnya “setengah kamar”, “seperempat kamar”, dan seterusnya, maka dimasa reformasi lebih mengambil bentuk yang sangat informal melalui jalur tokoh partai dan para anggotanya di parlemen. Setiap keputusan yang diambil parlemen baik ketika mengalami perubahan konstelasi sikap maupun saat ditempuhnya jalur voting secara komposisi fraksi, selalu dianggap mempunyai konsekuensi dalam politik kekuasaan. Kepemimpinan pemerintahan setelah Pemilu 1999 dan Pemilu 2004, utamanya ketika tampil Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono, tampaknya belajar dari kejatuhan Abdurrahman Wahid, menunjukkan suatu langkah percepatan penggunaan cara akomodasi politik. Konsekuensinya, kabinet menjadi sangat gemuk dengan keikutsertaan para tokoh dari lintas ultra partai politik. Pertimbangan atas *current events* atas fenomena politik memasuki era pemilihan langsung Presiden oleh rakyat sekalipun ditahun 2004, justru mempertegas percepatan pilihan cara itu. Bahkan, ketika PDI Perjuangan mulai mengklaim untuk berusaha menjadi partai politik oposisi, langkah ke arah penyatuan berbagai kekuatan dalam kubu pemerintahan atau tegasnya di eksekutif tersebut berdasarkan peta politik parlemen, sampai batas-batas tertentu menyangkut isu yang dianggap sangat kuat dengan pemilikan kepentingan partai, pada kenyataannya masih berlangsung kuat.

F. Konsepsi Fungsi Anggaran

F.1. Masa UUD Tahun 1945

Pasal 23 ayat (1) jo Penjelasan Pasal 23 ayat (1) UUD Tahun 1945, menegaskan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada Pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Penjelasan Undang-

³⁴ Mengenai gelombang aksi protes massa, termasuk mahasiswa di berbagai tempat dan daerah yang berusaha keras memaksa mundur Soeharto dan regim Orde Baru disaat-saat puncak memanasnya, baca antara lain Denny J.A, *Democratization From Below: Protest Events and Regime Change in Indonesia 1997-1998*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2006, khususnya pemahaman pada hal.:27.

Undang Dasar 1945, mengemukakan dengan tegas bahwa kekuasaan negara yang tertinggi adalah di tangan MPR, yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.³⁵ Penjelasan Umum UUD 1945 telah dengan jelas menyatakan bahwa Presiden ialah penyelenggara negara yang tertinggi, di bawah MPR. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden. Presiden harus mendapatkan persetujuan dari DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Meskipun kekuasaan dan tanggung jawab penyelenggara pemerintahan terpusat pada Presiden, tapi dalam hal penetapan anggaran negara, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, kedudukan DPR lebih kuat dibandingkan Pemerintah.

Pemerintah dapat menjalankan APBN setelah RUU tentang RAPBN telah mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah dalam bentuk UU tentang APBN, persetujuan ini dapat diberikan karena DPR memegang kedaulatan di bidang budget. Jadi persetujuan dari DPR terhadap RAPBN merupakan sebagai kuasa.

Dilihat dari segi hukum tata negara, APBN merupakan suatu kuasa atau mandat yang diberikan oleh DPR kepada Pemerintah untuk melakukan penerimaan pendapatan negara dan menggunakannya sebagai pengeluaran untuk tujuan tertentu dalam batas-batas jumlah yang telah ditetapkan dalam tahun anggaran. Kuasa atau mandat ini yaitu dalam bentuk persetujuan dalam bentuk undang-undang. Adanya persetujuan dari rakyat yang diwakili oleh DPR merupakan hal yang bersifat mutlak. Persetujuan yang diberikan merupakan tindakan yang pada dasarnya sebagai bentuk pengawasan, dimana rakyat dapat menilai, menimbang-nimbang, mempertanyakan setiap RAPBN yang diajukan ke DPR oleh Pemerintah.

Dalam hubungannya dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, maka tanggungjawab pemerintah/presiden dalam pelaksanaan APBN harus diberikan kepada DPR, jadi tanggungjawab disini bukan dalam arti kedudukan Presiden tidak bergantung kepada DPR.³⁶

³⁵ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977) hal 14.

³⁶ Arifin Soeria Atmadja, "Ruang Lingkup Keuangan Negara Menurut UUD 1945", dalam buku *Pelatihan Evaluasi dan Analisa Anggaran*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000) hal 4.

Implementasi hak *begrooting* DPR diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 132 meliputi:

- a. Pembicaraan Pendahuluan penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. Pembahasan Laporan Semester I dan Perkiraan Perubahan APBN tahun berjalan;
- d. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan
- e. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perhitungan Anggaran Negara.

F.2. Pasca Amandemen UUD Tahun 1945

Di masa amandemen UUD 1945 APBN juga ditetapkan dengan UU, hanya saja kalau di masa UUD 1945 pemegang kekuasaan pembentuk UU berada di tangan Presiden (Pasal 5 ayat (1)), maka di masa UUD Negara RI Tahun 1945, pemegang kekuasaan pembentukan UU berada di tangan DPR (Pasal 20 ayat (1)), sedangkan pelaksanaan APBN tetap menjadi tanggung jawab Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara (Bab III), khususnya pada Pasal 4 ayat (1) yang menegaskan bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.

Hal lain yang juga mempunyai implikasi terhadap fungsi anggaran, yaitu fungsi anggaran tidak lagi hanya sebatas APBN semata, tetapi fungsi anggaran mempunyai korelasi dengan hal keuangan negara. Ini dapat dilihat dengan telah ditetapkannya beberapa UU yang berhubungan dengan APBN, seperti: 1) UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; 2) UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan 3) UU No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Akhirnya tahapan akhir dari fungsi anggaran yaitu pada mekanisme fungsi anggaran khususnya mekanisme penyusunan, pembahasan dan penetapan APBN. Pada tahapan ini dapat diketahui fungsi anggaran yang sebenarnya. Untuk melengkapi mekanisme fungsi anggaran ini, maka dapat diketahui juga pelaksanaan fungsi anggaran. Pada tahapan ini dapat

dilihat bagaimana fungsi anggaran melakukan fungsinya, melalui penggunaan hak yang dimiliki oleh DPR dan hak-hak yang dimiliki oleh anggota DPR.

Terakhir yang perlu diketahui terhadap fungsi anggaran, yaitu adanya beberapa perubahan mendasar terhadap APBN, yaitu :

1. Format baru APBN sebagai konsekuensi dari ditetapkannya UU No 17 Tahun 2003,
2. Adanya sistem perencanaan pembangunan nasional melalui UU No 25 Tahun 2004, yang menjadi dasar bagi ditetapkannya APBN.

Fungsi anggaran merupakan salah satu dari 3 (tiga) fungsi parlemen yang ada, seperti fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Hal ini sejalan dengan pandangan Wade dan Bradley,³⁷ bahwa *the functions of parliament* terdiri dari, 1) *control of executive*, 2) *legislation* dan 3) *financial procedure*.

Secara umum pengertian anggaran menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia adalah taksiran mengenai penerimaan dan pengeluaran kas yang diharapkan untuk periode yang akan datang.³⁸ Pengertian anggaran akan mirip dengan pengertian budget, sebab pengertian budget pada umumnya selalu diasumsikan dengan keberadaan keuangan perusahaan pada umumnya, hal ini dapat dilihat dari pengertian budget yaitu anggaran pemasukan dan pengeluaran, anggaran belanja, rencana pemasukan terperinci sebagai pedoman untuk menjalankan operasi masa mendatang dan juga digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian atas pelaksanaan.³⁹

Arifin Soeria Atmadja, berpandangan bahwa konsep menggunakan anggaran tahun yang lalu, apabila DPR menolak RAPBN, perlu diperhatikan, apakah yang dimaksud adalah nilai anggaran tahun yang lalu akan sama digunakan untuk tahun anggaran mendatang, atau seluruh konsepsi anggaran tahun yang lalu, baik nilai anggaran dan proyek dan program yang ada tahun yang lalu, akan digunakan untuk tahun yang mendatang.⁴⁰ Jadi konsep menggunakan anggaran tahun yang lalu, apabila parlemen menolak atas rancangan negara yang diusulkan oleh pemerintah,

³⁷ Wade dan Bradley, *op.cit.*, hal 126 – 143.

³⁸ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *op.cit.*, hal. 40-41.

³⁹ *Ibid.*, hal. 292.

⁴⁰ Bako, Ronny, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Yarsif Watampone dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, 2005, hal. 35

juga masih perlu diperdebatkan. Argumentasi Arifin Soeria Atmadja diatas, telah diakomodasikan pada Pasal 15 ayat (6) UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyebutkan: "Apabila DPR tidak menyetujui RUU sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya."⁴¹

Di sisi lain, fungsi anggaran tidak terlepas dari bagian dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh parlemen terhadap pemerintah atas bidang anggaran negara. Pengawasan yang dimaksud adalah pengawasan atas penerimaan dan pengeluaran anggaran negara sesuai dengan prioritas pembangunan yang telah disetujui bersama, sehingga apabila ada perubahan atas penerimaan dan/atau pengeluaran negara, hal tersebut harus mendapatkan persetujuan dari parlemen.

Berperannya fungsi anggaran oleh parlemen ditentukan oleh aturan formil yang berkaitan dengan anggaran negara dan aturan materiil yang berkaitan dengan anggaran negara. Aturan formil yang berkaitan dengan fungsi anggaran adalah tahapan/prosedur dari digunakannya fungsi anggaran, misalnya di Indonesia dasar hukum dalam melaksanakan fungsi anggaran diatur dalam 1) UUD 1945, pada Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1); dan 2) diatur dalam peraturan tatib DPR, khususnya mengenai pengaturan a) Penetapan APBN; b) Pembentukan UU.

G. Konsepsi Alat Kelengkapan DPR

Berdasarkan Bab VIII Pasal 98 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, disebutkan bahwa alat kelengkapan DPR terdiri atas: a) Pimpinan; b) Komisi; c) Badan Musyawarah; d) Badan Legislasi; e) Badan Urusan Rumah Tangga; f) Badan Kerjasama Antar-Parlemen; g) Badan Kehormatan; h) Panitia Anggaran; dan i) Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Dalam Peraturan Tatib DPR sendiri, pada bagian Kedudukan dan Susunan, Pasal 3 ayat (2) butir b, dinyatakan bahwa alat kelengkapan

⁴¹ Bandingkan dengan draft RUU Keuangan Negara, pada Pasal 12 ayat (5) yang menyebutkan Apabila DPR tidak menyetujui sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk membiayai keperluan setiap bulan, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya 1/12 (satu perdua belas) dari realisasi anggaran Pemerintah Pusat tahun anggaran sebelumnya"

DPR meliputi: 1) Pimpinan DPR; 2) Badan Musyawarah; 3) Komisi; 4) Badan Legislasi; 5) Panitia Anggaran; 6) Badan Urusan Rumah Tangga; 7) Badan Kerja Sama Antar Parlemen; 8) Badan Kehormatan; dan 9) Panitia Khusus (Pansus).

Dalam UU Susduk maupun Peraturan Tatib DPR itu sendiri tidak diketemukan pengertian dari alat kelengkapan itu sendiri. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, alat mengandung beberapa arti. Arti yang mendekati dengan konteks ini adalah “yang dipakai untuk mencapai maksud” atau “yang dipakai untuk menjalankan kekuasaan negara”. Sementara, kelengkapan adalah hal lengkap, kegenapan, kekompletan, segala sesuatu yang dilengkapi (disediakan) untuk berlayar (berperang, dsb).

Dalam kaitannya dengan konteks DPR, alat kelengkapan itu dapat diartikan sebagai sesuatu yang disediakan bagi DPR untuk menjalankan fungsi DPR, yang berdasarkan UU Susduk meliputi Pimpinan DPR, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kerja Sama Antar Parlemen, Badan Kehormatan, dan Panitia Khusus. Saat ini, Komisi DPR berjumlah 11 Komisi, sedangkan Panitia Khusus, disesuaikan dengan kebutuhan DPR. Panitia Khusus ada yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan ada yang dibentuk dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran.

Jika ditelaah satu per satu nama-nama alat kelengkapan, baik yang ada di UU Susduk maupun Peraturan Tatib DPR, hanya Panitia Khusus yang tidak dinyatakan secara implisit di dalam UU Susduk. Hal ini disebabkan karena Pansus-lah satu-satunya alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara, alat kelengkapan yang lainnya bersifat tetap. Ini menandakan bahwa, alat kelengkapan DPR tersebut memiliki sifat yang berbeda. Ada yang bersifat tetap, dan ada yang bersifat sementara. Bersifat tetap, apabila alat kelengkapan ini menjalankan tugasnya secara terus menerus dan berkelanjutan. Bersifat sementara, apabila alat kelengkapan ini bubar setelah selesai menjalankan tugas yang diberikan kepadanya.

Selain dari sifat (tetap dan sementara), perbedaan lain dari alat kelengkapan ini adalah dari segi fungsi dari masing-masing alat kelengkapan. Dalam Peraturan Tatib DPR disebutkan fungsi dari masing-masing alat kelengkapan DPR tersebut: 1) Pimpinan DPR pada Pasal 27 ayat (1), 2) Badan Musyawarah, pada Pasal 31 ayat (1), 3) Komisi, pada Pasal 37, 4) Badan Legislasi, pada Pasal 42, 5) Panitia Anggaran, pada

Pasal 46 ayat (1), 6) Badan Urusan Rumah Tangga, pada Pasal 51 ayat (1), 7) Badan Kerja Sama Antar Parlemen, pada Pasal 55 ayat (1), 8) Badan Kehormatan, pada Pasal 59 ayat (1), 9) Panitia Khusus, pada Pasal 68 ayat (1).

Dibandingkan dengan parlemen di negara lain, alat kelengkapan juga dimiliki oleh masing-masing parlemen. Hanya saja terdapat beberapa perbedaan. Perbedaan itu antara lain mengenai jenis, nama, dan jumlah alat kelengkapan tersebut. Ada alat kelengkapan yang disebut sebagai *standing committees* (alat kelengkapan bersifat tetap) dan *special committees* (alat kelengkapan bersifat sementara).

Nama-nama alat kelengkapan juga berbeda-beda sesuai dengan istilah yang biasa digunakan. Namun, ada beberapa yang bisa dipersamakan dengan Indonesia, misalnya Komisi sebagaimana Komisi di Indonesia (Komisi Perdagangan dan Industri). Ada juga yang tidak sama dengan Indonesia, misalnya Komisi Peraturan (*Committee on Rules*). Jumlah alat kelengkapan juga disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing negara. Ada yang jumlah komisi diperbesar (sampai 45 komisi di Philipina), namun ada juga yang jumlah alat kelengkapan lainnya diperbanyak.

Dalam implementasinya, selain alat kelengkapan sebagaimana dimuat di dalam UU Susduk, di DPR terdapat juga Fraksi. Dilihat dari sejarah keberadaan Fraksi di DPR, istilah fraksi dikenal sejak DPR Sementara Tahun 1950. Pada tahun 1959 fraksi dapat merupakan gabungan anggota DPR yang separtai/segolongan atau bersamaan asatujuan politiknya.

Fraksi juga memegang peranan penting dalam pelaksanaan fungsi DPR. Sebab, dalam setiap pembentukan alat kelengkapan sebagaimana dikemukakan di atas, keterlibatan Fraksi selalu ada. Sebagaimana dalam pembentukan Pimpinan DPR, peran Fraksi terlihat sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 23 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPR: "Calon Ketua dan Wakil Ketua diusulkan kepada Pimpinan Sementara secara tertulis oleh Fraksi dalam satu paket calon pimpinan yang terdiri atas 1 (satu) orang calon Ketua dan 3 (tiga) orang calon Wakil Ketua dari Fraksi yang berbeda, untuk ditetapkan sebagai paket calon dalam Rapat Paripurna". Jumlah anggota Pimpinan DPR 4 orang.

Namun, dalam implementasinya, menurut Peraturan Tatib DPR, Fraksi bukanlah merupakan alat kelengkapan DPR. Fraksi dinyatakan

sebagai sesuatu yang bersifat mandiri dan dibentuk dalam rangka optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban DPR. Tugas Fraksi ada 2 yaitu:

1. Mengkoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR.
2. Meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.

PEMETAAN MASALAH

A. PENGANTAR

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada kedudukan yang strategis dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Sebelum reformasi dan perubahan UUD 1945, praktek penyelenggaraan pemerintahan kita menggambarkan kuatnya peran lembaga eksekutif (*executive heavy*). Sebaliknya, dalam era reformasi dan pasca amandemen UUD 1945 terjadi penguatan peran DPR, baik di bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Di bidang legislasi misalnya, terjadi pergeseran kekuasaan dari Presiden kepada DPR. Demikian pula dalam bidang pengawasan, terjadi peningkatan peran DPR RI, karena beberapa kebijakan publik yang sebelumnya menjadi hak prerogatif Presiden, sekarang harus dikonsultasikan, mendapat pertimbangan, bahkan persetujuan dari DPR RI.

Berdasarkan sudut pandang DPR, ternyata terjadinya proses amandemen juga berimplikasi terhadap eksistensi DPR, baik dari segi keberadaan DPR sebagai suatu lembaga negara atau pelaksanaan fungsi yang dimiliki oleh DPR selama ini. Hal lainnya juga pelaksanaan tugas DPR melalui aturan yang mengikat DPR dalam bentuk peraturan tata tertib juga masih menimbulkan sejumlah permasalahan. Untuk menjawab permasalahan ini sesuai dengan rumusan pokok masalah yang ditetapkan dalam bab pendahuluan, di bawah ini digambarkan pemetaan permasalahan sebagai berikut.

B. PEMETAAN MASALAH

Perubahan UUD 1945 telah menetapkan DPR-RI pada kedudukan yang strategis dalam hal pembentukan undang-undang, serta pelaksanaan fungsi pengawasan dan anggaran. Perubahan tersebut membawa konsekuensi pada meningkatnya harapan masyarakat terhadap kinerja Dewan. Namun, setelah delapan tahun pasca reformasi, masyarakat menilai bahwa DPR-RI belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal seperti yang diharapkan. Secara umum dikatakan, kinerja DPR relative rendah dan menyebabkan citranya belum baik.⁴²

Dalam bidang legislasi, tiga permasalahan yang diidentifikasi penghambat kinerja Dewan, adalah:⁴³

1. Kualitas UU yang dihasilkan belum memadai, sehingga kurang memberi manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat.
2. Target jumlah penyelesaian RUU yang telah ditetapkan dalam prioritas tahunan Prolegnas belum dapat terpenuhi.
3. Proses pembahasan RUU yang kurang transparan, sehingga sulit diakses publik.

Dalam bidang pengawasan, beberapa permasalahan yang diidentifikasi sebagai penghambat kinerja Dewan, adalah:⁴⁴

1. Rendahnya efektifitas pengawasan melalui rapat-rapat.
2. Aspirasi masyarakat/konstituen pada saat Anggota melakukan pengawasan ke daerah tertentu (kunjungan kerja) seringkali tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.
3. DPR-RI belum efektif menjalankan tugas dan fungsi *checks and balances*.

Di fungsi anggaran, permasalahan yang diidentifikasi adalah:

1. APBN belum menjawab kebutuhan masyarakat.
2. Mekanisme penyusunan APBN belum efektif dan banyak Anggota DPR-RI yang belum memahami siklus dan mekanisme penyusunan APBN.
3. pembahasan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK oleh Komisi dan alat kelengkapan DPR-RI lainnya kurang efektif.

⁴² Lihat Executive Summary dari buku Reformasi DPR-RI, Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR-RI, Jakarta, Desember 2006, hal vii.

⁴³ Ibid, hal viii.

⁴⁴ Ibid, hal xii.

Kontroversi tentang Tatib DPR selama ini pernah diungkapkan beberapa orang,⁴⁵ ada sisi yang memandang Tatib dibuat untuk kepentingan penguasa, ada juga yang berpandangan bahwa Tatib yang ada justru membelenggu eksistensi dari anggota parlemen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Hal ini didukung oleh pendapat beberapa Ketua Umum partai politik⁴⁶ yang mengalami kesulitan ketika menjadi anggota DPR.

Prinsip peraturan Tatib DPR sebenarnya sama dengan *rule of procedures* yang ada di beberapa parlemen dunia, seperti halnya dengan parlemen di Belanda. Hanya saja ada beberapa hal dalam Tatib DPR yang tidak sejalan dengan makna seharusnya dari suatu Tatib. *Rules of procedures* yang ada di beberapa parlemen, seperti parlemen di Belanda,⁴⁷ diartikan sebagai aturan yang mengikat para anggota parlemen dalam melaksanakan tugasnya sebagai seorang anggota parlemen. Sebagai suatu aturan, *rules of procedures* hanya mengatur aturan yang bersifat formal, yaitu hanya mengatur tata cara atau mekanisme atas setiap kegiatan dari anggota parlemen dan mengatur tata cara atas setiap kegiatan dari parlemen.

Bila kita mau konsisten ingin mengatur kepentingan DPR dalam Tatib, maka hal-hal yang secara normatif disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, antara lain 1) Undang-Undang Dasar Negara RI

⁴⁵ Polemik tentang tatib sebagai alat mekanisme kerja bagi seorang anggota parlemen, apakah perlu diatur secara rinci ditentang oleh Riswanda, yang memandang bahwa tatib DPR yang terlalu detil dan terinci, justru membuat ketidakberdayaan anggota DPR dalam melaksanakan fungsinya, atau pendapat Alfian yang memandang bahwa perumusan tatib DPR yang berlaku selama ini dianggap rumit, sulit dan mengandung persyaratan berat, yang mereflesikan pengaruh dan memantapkan stabilitas politik, BN Marbun mengakui bahwa kendala terbesar yang menyebabkan kurang berfungsinya DPR dalam melaksanakan hak-haknya, karena begitu rumitnya persyaratan dalam tatib DPR, bahkan seharusnya tatib dijadikan UU, biar pemerintah juga terikat, Bahkan dalam penelitian Siti Nur Solechah, terungkap bahwa tatib DPR, khususnya tatib Nomor 10/DPR-RI/III/82-83, dapat dipandang mempersulit langkah Dewan sendiri, misalnya hak meminta keterangan kepada Presiden (Pasal 10 – Pasal 14) harus ditempuh dalam 15 prosedur, hak mengadakan penyelidikan (Pasal 15 – Pasal 22) harus melalui 18 prosedur, hak menyatakan pernyataan pendapat (Pasal 24 – Pasal 30), harus melalui 19 prosedur dan hak mengajukan pertanyaan (Pasal 34 – Pasal 36) harus melewati 8 prosedur, Lihat Ronny Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, hal 188.

⁴⁶ Ismail Metareum (Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan) memandang bahwa tatib yang dibuat pertama kali di zaman Orde Baru, dibuat dengan pendekatan keamanan dan stabilitas dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR-RI mengusulkan agar segera diadakan perubahan terhadap tatib DPR-RI, Soerjadi (Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia) mengatakan bahwa rumusan yang terdapat dalam tatib cukup membingungkan dan bersifat mementahkan atau sedikit-tidaknya menghalangi pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPR secara optimal, lihat "Tatib DPR Merantai Dirinya Sendiri", *Kompas* 30 Desember 1991, *ibid* hal 188.

⁴⁷ Lihat *rules of procedures* yang terdapat di beberapa parlemen, termasuk parlemen di Belanda.

Tahun 1945, 2) UU No 23 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD atau UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan diatur lebih lanjut dalam peraturan tata tertib.

Adapun pemetaan masalah yang berhubungan dengan fungsi legislasi antara lain:

1. Pengertian pembentukan undang-undang di Indonesia, antara pengertian menurut para pakar dengan pengertian yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Peranan kekuasaan membentuk undang-undang di tangan DPR sebagaimana diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan pelaksanaannya oleh DPR.
3. Peranan DPR bersama Presiden dalam membahas Rancangan Undang-Undang
4. Peranan DPD dalam mengajukan terhadap RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah dan sikap DPR dalam menyikapi RUU yang diajukan DPD tersebut.
5. Peranan DPD dalam ikut membahas RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah.

Permasalahan tersebut merupakan permasalahan pada tataran konsep, sementara permasalahan praktis di dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang hendak dipetakan adalah:

1. Struktur DPR berkaitan dengan efektivitas alat kelengkapan Dewan dalam pelaksanaan fungsi legislasi;
2. Sistematika Tata Tertib DPR berkaitan dengan perlunya pembedaan antara hukum substantif dan hukum prosedural agar pengaturan mengenai proses pembentukan undang-undang dalam Tata Tertib DPR tidak mengulangi apa yang telah diatur di dalam UUD 1945 dan undang-undang;
3. Pengaturan proses legislasi berkaitan dengan perlunya pengaturan secara terperinci setiap tahapan atau proses pembentukan undang-undang berdasarkan jenis RUU dan setiap tingkatan;
4. Optimalisasi *supporting system* berkaitan dengan perangkat pendukung Dewan dalam proses pembentukan undang-undang mulai dari masalah teknis, administratif, dan keahlian.

Adapun pemetaan masalah yang berhubungan dengan fungsi pengawasan antara lain:

1. Dinamika politik empiris terkait dengan ketentuan dan realitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, terutama mengenai penggunaan hak interpelasi yang cenderung dapat mengundang kesan multi tafsir dan terjebak dalam debat kemungkinan pertentangannya dengan sistem pemerintahan yang dianut bangsa Indonesia, apakah bersifat presidensial atau sebaliknya parlementer, maupun terhadap adopsi percampuran di antara kedua system pemerintahan dimaksud.
2. Peranan DPR dalam menjalankan tugas dan kewenangannya yang berhubungan dengan pengisian jabatan publik yang diars

3. Adanya dominasi alat kelengkapan DPR dalam menjalankan fungsinya, misalnya peranan dari Baleg yang lebih menonjol bila dibandingkan dengan alat kelengkapan lainnya yang menjalankan fungsi DPR; peran Pimpinan DPR dalam keputusan yang mengatasnamakan DPR.
4. Pemilihan pimpinan alat kelengkapan, terutama pemilihan pimpinan DPR.
5. Mereposisi kembali alat kelengkapan DPR yang ada, disesuaikan dengan tujuan dari dibentuknya sebuah alat kelengkapan DPR.
6. Penetapan jumlah Komisi dikaitkan dengan efektivitas pelaksanaan fungsi DPR.
7. Peran dan fungsi Fraksi yang dominan dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsi DPR.

Berdasarkan pemetaan masalah di atas, maka akan dianalisis dalam kajian ini. Analisis dilakukan selain menjawab rumusan pokok masalah yang diungkapkan pada Bab I Pendahuluan juga dikaitkan dengan kerangka pemikiran yang diungkapkan pada Bab II tentang Kerangka Pemikiran.



ESSE ANALYSIS

1. The first step in the analysis is to identify the main topic.

2. The second step is to identify the main argument.

The first step in the analysis is to identify the main topic. This is done by looking at the title and the first paragraph of the text. The title usually gives a clear indication of the main topic, and the first paragraph usually contains the main argument. Once the main topic and argument have been identified, the next step is to identify the evidence used to support the argument. This is done by looking at the rest of the text and identifying the facts, statistics, and other evidence used to support the argument. Finally, the last step is to evaluate the evidence and determine whether it is strong or weak. This is done by looking at the quality of the evidence and the way it is used to support the argument.

The second step in the analysis is to identify the main argument. This is done by looking at the first paragraph of the text and identifying the main point that the author is making. The main argument is usually stated in a clear and concise way, and it is usually supported by evidence. Once the main argument has been identified, the next step is to identify the evidence used to support the argument. This is done by looking at the rest of the text and identifying the facts, statistics, and other evidence used to support the argument.

The third step in the analysis is to evaluate the evidence and determine whether it is strong or weak. This is done by looking at the quality of the evidence and the way it is used to support the argument. The quality of the evidence is determined by looking at the source of the evidence and the way it was collected. The way the evidence is used to support the argument is determined by looking at the logic of the argument and the way the evidence is presented.

No.	Materi muatan	Pihak DPR	Pihak Non DPR
1.	Bab I Ketentuan Umum	V	
2.	Bab II Kedudukan, Fungsi Serta Tugas dan Wewenang	V	Presiden, DPD BPK
3.	Bab III Keanggotaan dan Kode Etik DPR	V	Presiden
4.	Bab IV Hak DPR serta Hak dan Kewajiban Anggota	V	
5.	Bab V Fraksi	V	
6.	Bab VI Pimpinan DPR	V	Presiden, Pimp. Lembaga Negara lainnya
7.	Bab VII Badan Musyawarah	V	
8.	Bab VIII Komisi	V	Pemerintah, BPK DPD
9.	Bab IX Badan Legislasi	V	Pemerintah, DPD, MK, MA pihak lain
10.	Bab X Panitia Anggaran	V	Presiden, Menteri pihak lain
11.	Bab XI BURT	V	
12.	Bab XII BKSAP	V	Parlemen Negara Lain, Organisasi Internasional
13.	Bab XIII Badan Kehormatan	V	Masyarakat, saksi
14.	Bab XIV Panitia Khusus	V	
15.	Bab XV Panitia Kerja dan Tim	V	Pihak Lain
16.	Bab XVI Persidangan dan Rapat DPR	V	Pihak Lain
17.	Bab XVII Pembentukan UU	V	Presiden, DPD, Masyarakat
18.	Bab XVIII Penetapan APBN	V	Pemerintah, Bank Indonesia
19.	Bab XIX Mengajukan/ Menganjurkan Memberikan Persetujuan, Pertimbangan/ Konsultasi Dan Pendapat	V	Pihak Lain, BPK, calon Dubes Negara Sahabat
20.	Bab XX Aspirasi Pengaduan Masyarakat	V	Masyarakat
21.	Bab XXI Pembahasan Hasil Pemeriksaan BPK	V	BPK
22.	Bab XXII Pembahasan Hasil Pengawasan DPD	V	DPD
23.	Bab XXIII Konsultasi dan Koordinasi Sesama Lembaga Negara	V	Presiden, Lembaga Negara, MK, MA

No.	Materi muatan	Pihak DPR	Pihak Non DPR
24.	Bab XXIV Tata cara penyampaian Hak DPR dan Hak Anggota DPR	V	Presiden, MK, MPR
25.	Bab XXV Menghadirkan seseorang untuk dimintai keterangan	V	Pejabat Negara, Pejabat Pemerintah, Warga Masyarakat
26.	Bab XXVI Larangan Bagi Anggota	V	
27.	Bab XXVII Penyidikan	V	Presiden
28.	Bab XXVIII Tata Cara Pengambilan Keputusan	V	
29.	Bab XXIX Sekretariat Jenderal	V	Presiden
30.	Bab XXX Surat Masuk dan Surat Keluar	V	
31.	Bab XXXI Lambang dan Tanda Anggota	V	
32.	Bab XXXII Tata Cara Perubahan Tatib	V	
33.	Bab XXXIII Ketentuan Peralihan	V	
34.	Bab XXXIV Ketentuan Penutup	V	

Dalam perjalanan masa eksistensi Tatib tetap diakui sebagai aturan internal yang mengatur kepentingan DPR secara kelembagaan dan anggota DPR. Di sisi lain dengan diundangkannya UU No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka eksistensi Tatib DPR tetap diakui validitas dan legalitasnya. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004 yang menyebutkan "Jenis dan peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Pengakuan terhadap validitas Tatib DPR semakin jelas bila dilihat dari penjelasan Pasal 7 ayat (4) yang menyebutkan, "Jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga atau komisi

yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPR Daerah Provinsi, Gubernur, DPR Daerah Kabupaten/ko, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat". Berdasarkan ketentuan hukum yang diatur dalam Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya, maka dapat disimpulkan bahwa Tatib DPR tetap diakui atas validitas dan legalitasnya.

Kondisi kekinian Tatib bila dilihat dari struktur hukum, maka sudah saatnya Tatib DPR dilakukan reposisi terhadap Tatib. Reposisi dilakukan⁴⁸ berdasarkan 2 hal, yaitu :

1. Reposisi terhadap bentuk hukum Tatib.
2. Reposisi terhadap materi muatan tatib.


Perlunya reposisi terhadap bentuk hukum Tatib dilakukan karena saat ini sudah diundangkan UU No 10 Tahun 2004, dengan diundangkannya UU No 10 Tahun 2004 maka secara dogma hukum semua peraturan perundang-undangan menyesuaikan dengan ketentuan yang diatur menurut UU No 10 Tahun 2004. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab XI Ketentuan Lain-Lain yang menyebutkan : *"Teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan⁴⁸, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Walikota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat, harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam undang-undang ini"*.

Dalam diskusi Focus Grup Discussion 15 Agustus 2007 yang diselenggarakan oleh UNDP bekerja sama dengan Setjen DPR, pada umumnya para peserta dan narasumber⁴⁹ sepakat untuk melakukan reposisi bentuk hukum peraturan Tatib, yang selama ini bentuk hukum peraturan Tatib diatur dalam Keputusan DPR, maka di masa mendatang

⁴⁸ Menurut Pasal 15 ayat (1) UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Pimpinan BPK terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua.

⁴⁹ Lihat makalah Reposisi Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR-RI, Jakarta 15 Agustus 2007.

bentuk hukum dari Tatib menjadi Peraturan DPR-RI tentang Tata Tertib DPR-RI.

Reposisi bentuk hukum Tatib semakin nyata bila dibaca ketentuan Pasal 1 angka 2 UUD No. 10 Tahun 2004 yang menyebutkan “”

dengan lembaga negara lainnya, misal Badan Pemeriksa Keuangan telah mengeluarkan sejumlah peraturan BPK, seperti Peraturan BPK No 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Peraturan ini sebagai tindak lanjut dari diundangkannya UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Lembaga Negara lainnya yang juga telah membentuk peraturan antara lain Mahkamah Agung yang telah mengeluarkan sejumlah Peraturan Mahkamah Agung (Perma), Bank Indonesia dengan Peraturan Bank Indonesia (PBI) atau Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK). Jadi berdasarkan pengalaman empiris selama ini, DPR sebagai lembaga negara termasuk lembaga yang lambat untuk membuat sejumlah peraturan DPR yang mengatur kepentingan DPR yang mengikat secara umum. Maka sepatutnya DPR dalam mengeluarkan sejumlah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga DPR.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No 10 Tahun 2004, peluang DPR untuk membentuk Peraturan DPR sudah dapat dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan telah diberlakukannya sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur DPR secara umum dan

secara khusus. Misalnya bila dilihat dalam UUD 1945 dapat ditemukan beberapa hal yang berhubungan dengan DPR, antara lain :

1. Pasal 5 ayat (1);
2. Pasal 7 A;
3. Pasal 7B ayat (1) sampai dengan ayat (6);
4. Pasal 7C;
5. Pasal 9;
6. Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2);
7. Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3);
8. Pasal 14 ayat (2);
9. Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 19 - Pasal 22 B;
10. Pasal 22C ayat (2);
11. Pasal 22D ayat (1) sampai ayat (3);
12. Pasal 22E ayat (2) dan ayat (3);
13. Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3);
14. Pasal 23E ayat (2);
15. Pasal 23F ayat (1);
16. Pasal 24B ayat (3); dan
17. Pasal 24C ayat (2) dan ayat (3).

Adapun sejumlah hal yang dapat dibentuk dengan peraturan DPR antara lain :

1. Peraturan DPR tentang Pemberian Persetujuan Atas Menyatakan Perang
2. Peraturan DPR tentang Pemberian Persetujuan Membuat Perdamaian Dengan Negara Lain.
3. Peraturan DPR tentang Pemberian Persetujuan Melakukan Perjanjian Dengan Negara Lain
4. Peraturan DPR tentang Pemberian Pertimbangan Atas Pengangkatan Duta
5. Peraturan DPR tentang Pemberian Pertimbangan Atas Penerimaan Penempatan Duta Negara Asing.
6. Peraturan DPR tentang Pemberian Pertimbangan Atas Amnesti dan Abolisi.
7. Peraturan DPR tentang Fungsi Legislasi
8. Peraturan DPR tentang Pembahasan Bersama Antara DPR dan Pemerintah Atas Suatu RUU.

9. Peraturan DPR tentang Fungsi Pengawasan.
10. Peraturan DPR tentang Fungsi Anggaran
11. Peraturan DPR tentang Hak DPR
12. Peraturan DPR tentang Hak-Hak Anggota DPR
13. Peraturan DPR tentang Pembuatan RUU Usul DPR.
14. Peraturan DPR tentang Pembahasan RUU usul DPD.
15. Peraturan DPR tentang Pembahasan RAPBN.
16. Peraturan DPR tentang Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK.
17. Peraturan DPR tentang Pengangkatan dan Pembehentian Pejabat Publik Oleh DPR.
18. Peraturan DPR tentang Hubungan DPR dengan Lembaga-lembaga Negara Lain.

A.2. Analisis terhadap Materi Muatan Tatib

Reposisi lainnya yang perlu dipikirkan atas Tatib adalah yang berhubungan dengan materi muatan Tatib itu sendiri. Bila diperhatikan Tatib DPR selama ini, ternyata dalam beberapa hal Tatib DPR merupakan pengulangan terhadap aturan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya pengaturan tentang Hak Anggota DPR dan Hak DPR sudah diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pengaturan hal yang sama dituangkan kembali dalam Tatib DPR Pasal 12 dan Pasal 13. Jadi ada kesan repetitif atau pengulangan pengaturan materi muatan yang sama ke dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Bila dilihat dari sudut ilmu perundang-undangan, maka sebaik mungkin tidak ada pengaturan materi muatan yang sama ke dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Hal ini untuk mencegah terjadinya bias pengertian atas materi muatan yang sama, sehingga tidak terjadi penafsiran hukum yang berbeda atas materi muatan pada beberapa peraturan perundang-undangan. Bila diamati maka dalam Tatib DPR terdapat materi muatan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya (lihat tabel)

Tabel 2
Beberapa Pengulangan Materi Muatan Tatib Pada Beberapa
Peraturan Perundang-undangan

No.	Materi Muatan Dalam Tatib	Materi Muatan Non Tatib
1.	Fungsi DPR (Pasal 4)	Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945 Pasal 25 UU No. 22 Tahun 2003
2.	Tugas dan wewenang DPR (Pasal 6)	Pasal 26 UU No. 22 Tahun 2003
3.	Sumpah/janji (Pasal 7)	Pasal 10 UU No. 22 Tahun 2003
4.	Hak DPR (Pasal 12)	Pasal 27 UU No. 22 Tahun 2003
5.	Hak dan Kewajiban Anggota (Pasal 13)	Pasal 28 dan 29 UU No. 22 Tahun 2003
6.	Tugas Pimpinan DPR (Pasal 27)	Pasal 22 UU No. 22 Tahun 2003
7.	DPR memegang kekuasaan membentuk UU Pasal 121 ayat (1)	Pasal 20 ayat (1) UUD 1945
8.	DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU... Pasal 121 ayat (4)	Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945

Alasan lain mengapa perlu dilakukannya reposisi terhadap materi muatan Tatib, mengingat Tatib dari konteks ilmu hukum merupakan bagian dari hukum formil, yang mengatur hanya seputar mekanisme atau tata cara tentang suatu masalah. Bila konsep ini diperhadapkan dengan materi muatan dalam Tatib DPR selama ini, maka dapat dilihat dan dibaca ternyata selama ini Tatib DPR tidak saja mengatur yang bersifat formil (mekanisme atau tata cara), tetapi dalam Tatib DPR juga dapat dilihat dan dibaca hal-hal yang bersifat materiil. Jadi dari sudut dogma ilmu hukum pengaturan materi muatan dalam Tatib DPR selama ini sudah menyimpang dari kaedah dan dogma ilmu hukum pada umumnya.

Dasar pembenaran lainnya tentang perlunya reposisi atas Tatib DPR juga bisa dilihat dari pengalaman beberapa parlemen negara asing, bahwa Tatib yang ada diatur di parlemennya hanya mengatur tentang mekanisme atau tata cara atas penggunaan hak dari lembaga parlemen dan anggota parlemen. Kalaupun ada beberapa aturan yang bersifat materiil, pengaturan materi muatan tersebut diatur dalam Peraturan Parlemen dan bukan dijadikan bagian dari Tatib parlemen tersebut.

Berdasarkan argumentasi hukum diatas, maka keharusan DPR untuk segera melakukan reposisi terhadap Tatib DPR adalah sesuatu yang wajar, dalam arti sesuai dengan pengalaman empiris di parlemen negara lain ataupun sejalan dengan dogma dan kaedah ilmu hukum yang dianut selama ini. Sehingga dengan adanya reposisi terhadap materi muatan Tatib adalah tindakan yang wajar dan dapat diterima dalam pergaulan dunia internasional dan peraturan yang ada di dunia hukum.

A.3. Analisis terhadap Peraturan Tatib Saat Ini

Legalitas dan validitas atas keberadaan Tatib DPR saat ini diatur dalam Pasal 7 ayat (4) UU No 10 Tahun 2004, sedangkan dasar hukum terhadap pentingnya pengaturan kepentingan DPR dalam peraturan Tatib DPR diatur dalam Pasal 102 UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal 102 menjadi penting karena menjadi dasar hukum pengaturan terhadap Tatib dan terhadap materi muatan yang perlu diatur dalam Tatib. Bahkan bila dibaca secara mendalam Pasal 102 telah membuat pagar atau batasan terhadap hal apa saja yang akan diatur dalam Tatib DPR.

Pada Pasal 102 ayat (1) menyebutkan: *“Peraturan tata tertib MPR, DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, ditetapkan oleh masing-masing lembaga dan berfungsi memperjelas tugas dan mengatur mekanisme kerja anggota/lembaga”*. Berdasarkan ketentuan ayat ini dapat dikatakan bahwa Tatib ditetapkan oleh masing-masing lembaga, termasuk Tatib DPR ditetapkan oleh lembaga DPR. Ini merupakan aturan yang bersifat formil bahwa Tatib DPR ditetapkan oleh lembaga DPR. Hal lainnya yang perlu diperhatikan pada ketentuan ayat (1) adalah Tatib ditetapkan untuk memperjelas tugas lembaga, artinya Tatib harus mengatur mekanisme atau tata cara dari tugas suatu lembaga, termasuk Tatib DPR ditetapkan untuk mengatur mekanisme atau tata cara dari tugas lembaga DPR. Makna hukum lainnya yang terdapat pada ayat ini adalah Tatib untuk mengatur mekanisme kerja anggota/lembaga. Artinya dalam Tatib harus diatur bagaimana mekanisme kerja anggota/lembaga. Misalnya mekanisme kerja anggota dalam melakukan pemilihan pejabat publik.

Bila konteks ketentuan Pasal 102 ayat (1) ini diperhadapkan dengan kondisi kekinian yang diatur dalam Tatib DPR, ternyata tidak semua makna hukum dalam ayat ini terwakili dalam Tatib DPR. Hal ini bisa

saja terjadi karena dalam Tatib mencampuradukkan aturan yang bersifat formil dan aturan yang bersifat materiil. Tatib yang seharusnya memperjelas tugas anggota/lembaga, tetapi dalam pengaturannya justru dalam Tatib diatur pengulangan materi muatan yang sama sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya, menurut Pasal 102 ayat (2) disebutkan bahwa "*Peraturan tata tertib berlaku untuk kepentingan intern masing-masing lembaga*". Makna hukum dari pengaturan ini adalah Tatib berlaku untuk masing-masing lembaga dan Tatib mengatur kepentingan intern masing-masing lembaga. Bila makna hukum diperhadapkan dengan kondisi kekinian yang diatur dalam Tatib DPR, maka dapat dilihat ada 2 sisi, pertama, Tatib DPR berlaku untuk DPR, tapi di sisi lain Tatib DPR bisa juga berlaku untuk pihak lain, apabila pihak lain berhubungan atau berkepentingan dengan DPR. Misalnya dalam pembahasan RUU, maka pihak pemerintah berkepentingan dengan DPR dalam melakukan pembahasan RUU. Jadi dari konteks ini terjadi perbedaan antara makna hukum yang disebutkan dalam ayat (2) dengan situasi kekinian yang diatur dalam Tatib. Untuk hal ini maka perlu adanya kejelasan tentang hubungan DPR dengan pemerintah dalam hal pembahasan RUU, dan kejelasan ini diatur bukan dalam Tatib DPR tapi diatur dalam Peraturan DPR tentang Pembahasan Bersama RUU Antara DPR dan Pemerintah. Dalam Tatib hanya diatur mekanisme kerja dari pembahasan bersama RUU tersebut.

Dalam Pasal 102 ayat (2) disebutkan bahwa "*Peraturan Tatib untuk kepentingan internal masing-masing lembaga.*" Berdasarkan ketentuan ayat ini, maka makna hukumnya adalah bahwa setiap lembaga harus mengetahui lebih dahulu kepentingan internal apa saja yang mengikat dan mengatur mereka. Setelah lembaga tersebut mengetahuinya baru diatur dalam Tatib lembaga tersebut. Bila makna hukum ini diperhadapkan dengan kepentingan internal DPR, maka yang dimaksud dengan kepentingan internal DPR adalah antara lain:

1. Fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPR;
2. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR;
3. Hak-hak anggota DPR;
4. DPR sebagai lembaga/institusi;
5. Anggota DPR sebagai pribadi subyek hukum.

Di sisi lain bila makna hukum ini diperhadapkan dengan kondisi kekinian dalam Tatib DPR, maka Tatib DPR sudah cukup mengatur hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan internal DPR.

Pasal 102 ayat (3) menyebutkan “Peraturan tata tertib yang mempunyai keterkaitan dengan pihak lain/suatu lembaga, di luar lembaga MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota, harus mendapat persetujuan dari pihak lain/lembaga yang terkait”. Berdasarkan ketentuan ini maka terdapat beberapa makna hukum, antara lain:

1. Adanya keterkaitan peraturan Tatib dengan pihak lain dan lembaga lain;
2. Kalau ada dalam Tatib keterkaitan dengan pihak lain dan lembaga lain, maka pengaturan dalam Tatib harus mendapat persetujuan dari pihak lain atau lembaga yang terkait.

Bila makna hukum diperhadapkan dengan kondisi kekinian dalam Tatib DPR, maka dapat dilihat bahwa Tatib DPR juga mempunyai keterkaitan dengan pihak lain dan lembaga lain. Misalnya calon yang akan menduduki jabatan publik, misalnya dalam pemilihan anggota pejabat publik, dimana DPR mempunyai peranan dalam proses pengangkatan pejabat publik dapat dikategorikan menjadi 2 kelompok, yaitu :

1. Kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya diusulkan oleh DPR, dengan persetujuan DPR dan dipilih oleh DPR.
2. Kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya harus mendapatkan pertimbangan DPR atau dikonsultasikan dengan DPR.

Di sisi lain, dalam Tatib juga diatur keterkaitan dengan lembaga lain (lihat tabel 1) selain DPR, antara lain keterkaitan:

1. DPR dengan Presiden, misal dalam hal pembahasan dan pengajuan RUU;
2. DPR dengan DPD, misal dalam hal pertimbangan atas RUU bidang otonomi daerah;
3. DPR dengan BPK, misal dalam hal tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK.

Bila makna hukum ini diperhadapkan dengan Tatib DPR saat ini, maka dapat dikatakan bahwa selama ini Tatib DPR telah mempunyai keterkaitan dengan pihak lain selain DPR dan keterkaitan dengan lembaga lain. Tetapi bila keterkaitan ini diperhadapkan dengan makna hukum kedua yaitu adanya persetujuan dari pihak lain yang terkait, maka dapat dikatakan selama ini belum semua hal tersebut dimintakan persetujuannya dengan lembaga lain. Hanya hubungan DPR dan BPK

selama ini sudah diatur adanya Nota Kesepakatan Bersama (MOU) antara kedua lembaga, misalnya tentang Penyerahan Hasil Pemeriksaan BPK.

Penegasan Tatib DPR hanya mengatur tentang mekanisme atau tata cara saja, sebenarnya sudah ditegaskan pada ketentuan Pasal 102 ayat (4), yang menyebutkan “Peraturan tata tertib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi tata cara :

- a. pengucapan sumpah;
- b. pemilihan dan penetapan pimpinan;
- c. pemberhentian dan penggantian pimpinan;
- d. penyelenggaraan sidang/rapat;
- e. pelaksanaan fungsi, tugas, kewajiban dan wewenang serta hak anggota/ lembaga;
- f. pengaduan dan tugas badan kehormatan dalam proses penggantian antar waktu;
- g. pembentukan, susunan, tugas dan wewenang serta kewajiban alat-alat kelengkapan;
- h. pembuatan keputusan;
- i. pelaksanaan konsultasi antara legislative dan eksekutif;
- j. penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat’
- k. pelaksanaan hubungan kerja sekretariat dan pakar/ahli; dan
- l. pengaturan protokoler dan kode etik serta alat kelengkapan lembaga.

Jadi berdasarkan ketentuan ayat (4) di atas, UU No 22 Tahun 2003 telah memberikan limitatif pengaturan 12 hal di atas hanya sebatas mengenai mekanisme atau tata cara terhadap 12 hal yang telah digariskan oleh Pasal 102 ayat (4).

Bila makna hukum dalam Pasal 102 ayat (4) dikaitkan dengan materi muatan dalam Tatib, maka dapat dikatakan bahwa apa yang diperintahkan oleh ayat (4) belum semua diatur mengenai tata caranya dalam Tatib. Hal ini bisa terjadi karena masih adanya pengulangan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan lain ke dalam Tatib, sedangkan mandat yang dituangkan dalam ayat (4) lolos atau luput dari pengaturannya.

Hal lainnya yang berhubungan dengan pengkajian ini adalah ketentuan sebagaimana disebutkan pada Pasal 102 ayat (5) yang menyebutkan “Peraturan tata tertib MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum”. Bila diamati ketentuan ayat (5) ini maka makna hukum yang terkandung ada 2

peristiwa hukum yaitu:

1. bahwa peraturan Tatib DPR tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan
2. bahwa peraturan Tatib DPR tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Makna hukum atas peristiwa hukum pertama bahwa Tatib tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan dogma hukum pada umumnya. Apabila terjadi suatu materi muatan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, maka ada mekanisme pengujian terhadap materi muatan yang bertentangan dengan peraturan yang di atasnya. Mengingat peraturan dimaksud adalah Tatib DPR, maka mekanismenya mengajukan permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) ke Mahkamah Agung (MA) dan oleh MA akan menetapkan apakah peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Bila terbukti peraturan Tatib bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya maka MA akan membatalkan peraturan tersebut yang dimintakan pengujiannya.

Sebaliknya terhadap makna hukum kedua, bahwa peraturan Tatib tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, maka secara hukum, peraturan Tatib yang bertentangan dengan kepentingan umum, demi hukum peraturan Tatib tersebut batal demi hukum.

Bila kedua makna hukum diperhadapkan dengan peraturan Tatib saat ini, maka belum pernah terjadi adanya pembatalan suatu hal dalam peraturan Tatib, atau belum pernah terjadi suatu hal dalam peraturan Tatib dinyatakan batal demi hukum.⁵⁰

B. Analisis Terhadap Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi atau fungsi pembentukan undang-undang merupakan salah satu fungsi penting dari parlemen. Lembaga parlemen sering pula disebut sebagai badan atau lembaga legislatif, yaitu lembaga yang tugasnya membentuk undang-undang, karena keterkaitannya dengan fungsi tersebut. Untuk itu, seringkali kinerja sebuah lembaga perwakilan

⁵⁰ Sebagaimana menjadi masukan LIPI atas revisi RUU No. 22 Tahun 2003, yang disampaikan dihadapan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Pansus RUU Partai Politik dan RUU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD, pada hari Rabu, 11 Juli 2007.

dikaitkan dengan berapa banyak jumlah undang-undang yang dihasilkan dan seberapa besar manfaat yang dapat diperoleh masyarakat dari undang-undang yang dihasilkan. Dengan kata lain, kinerja lembaga perwakilan dalam hal pembentukan undang-undang dinilai dari kuantitas dan kualitas undang-undang yang dihasilkan. Secara kuantitas, jumlah undang-undang yang dihasilkan dapat diukur dari perencanaan yang telah disusun sebagaimana tertuang di dalam program legislasi nasional dibandingkan dengan realisasinya. Sementara secara kualitas terdapat beberapa indikator, antara lain terkait dengan ketaatan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Berdasarkan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau oragan pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Indikator lainnya adalah apakah undang-undang yang dibentuk bersifat elitis atau partisipatoris, mampu menyelesaikan permasalahan bangsa, dan diterima atau mendapat respons yang baik dari masyarakat. Salah satu cara untuk mengukur respons dari masyarakat terhadap undang-undang yang dihasilkan oleh DPR adalah seberapa banyak permohonan masyarakat untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan seberapa banyak putusan dari Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan tersebut.

Dengan demikian, untuk mengukur kuantitas dan kualitas undang-undang yang dihasilkan oleh DPR, dapat dilakukan dua cara, *pertama* mengetahui realisasi jumlah undang-undang yang dihasilkan dengan rencana yang disusun berdasarkan program legislasi nasional. *Kedua*, dari membandingkan jumlah UU yang dihasilkan dengan jumlah undang-undang yang dimohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diuji secara materiil terhadap UUD dan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan tersebut. Cara yang kedua hanya merupakan salah satu cara untuk mengukur undang-undang secara kualitas. Masih ada cara lain, yaitu dengan meneliti semua substansi undang-undang untuk

dikonfirmasikan kepada *stakeholders* apakah secara kualitas substansi undang-undang tersebut telah memenuhi keinginan mereka. Namun cara ini memerlukan penelitian yang lebih mendalam dan waktu yang relatif lama.

Berdasarkan kedua hal tersebut, maka realitas yang terjadi adalah: Prolegnas 2005-2009 berjumlah 284 RUU dengan perincian:

- Prioritas Tahun 2005 berjumlah 55 RUU, realisasi 14 RUU selesai dibahas;
- Prioritas Tahun 2006 berjumlah 43 RUU, realisasi 39 RUU selesai dibahas;
- Prioritas Tahun 2007 berjumlah 32 RUU (ditambah 48 RUU luncuran tahun 2005 dan 2006) RUU, realisasi sampai dengan bulan Maret 2007 sejumlah 10 RUU selesai dibahas.

Sementara sejak terbentuknya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003, rekapitulasi perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah sebagai berikut:

Tabel 3
Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang di
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Tahun 2003 s/d 12 Juli 2007

NO	THN	SISA YANG LALU	TERIMA	JML (3+4)	PUTUS				JUMLAH PUTUSAN (6 + 7 + 8 + 9 = 10)	SISA TAHUN INI (5 - 10)	JUMLAH UU YANG DIUJI	KET. (6) Kabul (7) Tolak (8) Tidak Diterima (9) Tarik Kembali
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1	2003	-	24	24	-	-	3	1	4	20	16	(8) 2 Tidak Berwenang
2	2004	20	27	47	12	8	12	4	36	11	14	
3	2005	11	25	36	9	14	4	-	27	9	12	
4	2006	9	27	36	8	8	11	2	29	7	9	
5	2007	7	19	26	2	3	5	3	13	13	5	

Sumber: Website Mahkamah Konstitusi RI

Berdasarkan data di atas, tergambar adanya permasalahan dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR.

Secara kuantitas, permasalahan perencanaan dalam Prolegnas dan realisasinya terkait dengan beberapa hal, yaitu apakah perencanaannya sendiri yang tidak realistis, terlalu ambisius atau kemampuan DPR yang lemah untuk merealisasikannya. Permasalahan tersebut tentunya disebabkan karena beberapa faktor, antara lain kapabilitas, dukungan (SDM serta sarana dan prasarana), manajemen waktu, mekanisme kerja, dan lain-lain. Faktor mekanisme kerja tidak lepas dari aturan main atau prosedur tata kerja yang selama ini diatur melalui Tata Tertib DPR. Analisis terhadap Tata Tertib DPR ini mencoba menganalisis permasalahan tersebut dari sudut pandang *rules and procedur* pembentukan undang-undang.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, ketentuan mengenai pembentukan undang-undang diatur di dalam konstitusi dan beberapa undang-undang, diantaranya adalah UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan pembentukan undang-undang di dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22D. Ketentuan di dalam UU No. 22 Tahun 2003 terkait dengan hubungan DPR dan DPD dalam pembentukan undang-undang, sedangkan UU No. 10 Tahun 2004 merupakan tindak lanjut amanat dari Pasal 22A UUD 1945 untuk mengatur lebih lanjut tata cara pembentukan undang-undang dengan undang-undang. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 diatur mulai dari perencanaan atau penyusunan Program Legislasi Nasional sampai dengan pengundangan.

UUD 1945 dan kedua undang-undang tersebut tidak mengatur secara lebih rinci bagaimana prosedur proses legislasi tersebut dilaksanakan. Hal ini dimungkinkan karena memang substansi dari peraturan tersebut merupakan suatu hukum substantif, sementara hukum proseduralnya diserahkan kepada DPR untuk mengatur lebih lanjut. Hukum prosedural tersebut diatur di dalam Tata Tertib DPR.

Terkait dengan masalah pengaturan proses atau mekanisme di DPR dalam Tata Tertib DPR, maka prinsip yang harus dipegang adalah prinsip efektivitas, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Dengan keempat prinsip tersebut diharapkan produk undang-undang dapat meningkat baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Efektivitas akan tercermin dari tidak

banyaknya waktu terbuang, misalnya untuk menunggu kuorum karena masalah penjadwalan dan perangkapan anggota. Efisiensi salah satunya harus tercermin dalam jumlah anggota yang membahas RUU. Banyaknya jumlah anggota dan banyaknya tingkatan mulai dari Pansus/Komisi, ke Panja, ke Timus, kemudian Timcil atau Timsin menjadikan pembahasan undang-undang kadang menjadi tidak efisien. Termasuk tidak adanya mekanisme pembahasan dengan pemerintah yang kadang menjadikan pembahasan RUU sering berputar-putar. Transparansi harus tercermin misalnya dengan menyatakan sifat Rapat Panja menjadi terbuka. Prinsip akuntabilitas misalnya dengan membuat mekanisme dan proses yang tepat dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat. Bukan hanya formalitas, namun benar-benar diatur dalam waktu dan sasaran yang tepat. Artinya benar-benar pihak yang berkepentingan atau berkenaan langsung dengan RUU yang sedang dibahas.

Berkaitan dengan hal tersebut, akan dikemukakan dan dianalisis permasalahan di dalam Tata Tertib DPR yang terkait dengan fungsi legislasi dan bagaimana alternatif pilihan yang ada untuk dapat menyempurnakannya. Beberapa permasalahan di dalam Tata Tertib DPR tersebut adalah sebagai berikut:

B.1. Struktur DPR

Yang dimaksud dengan struktur DPR dalam hal ini adalah alat-alat kelengkapan yang dibentuk oleh DPR. Berdasarkan UU No. 22 Tahun 2003, alat kelengkapan DPR terdiri atas:

- a. Pimpinan;
- b. Komisi;
- c. Badan Musyawarah;
- d. Badan Legislasi;
- e. Badan Urusan Rumah Tangga;
- f. Badan Kerjasama Antar-Parlemen;
- g. Badan Kehormatan;
- h. Panitia Anggaran; dan
- i. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan.

Di antara alat kelengkapan tersebut, Komisi merupakan alat kelengkapan DPR yang paling vital. Implementasi pelaksanaan ketiga fungsi DPR berada di Komisi. Sementara alat-alat kelengkapan lain yang berupa badan dan panitia tidak mempunyai kewenangan pelaksanaan

ketiga fungsi sekaligus. Dengan demikian pendekatan yang harus dilakukan dalam meningkatkan kinerja DPR, termasuk di bidang legislasi, adalah mengefektifkan kerja Komisi. Dasar pembentukan Komisi selama ini adalah dikaitkan dengan jumlah fraksi yang ada di DPR dan keanggotaannya memperhatikan jumlah keanggotaan fraksi secara proporsional. Setelah jumlah komisi ditentukan, baru dilakukan penentuan pasangan kerja dari masing-masing Komisi. Komisi yang dibentuk oleh DPR tidak pernah lebih dari 11 Komisi. Rata-rata komisi memiliki pasangan kerja 3 departemen ditambah dengan beberapa lembaga pemerintah non departemen. Dalam kerangka penerapan sistem *the checks and balances* yang baik, maka pembentukan Komisi di DPR seharusnya dilakukan dengan dasar pertimbangan departemental (*departmentally related standing committee*). Dengan demikian apabila departemen berpasangan kerja dengan satu komisi, maka jumlah komisi yang ada di DPR akan semakin banyak. Dengan jumlah komisi yang banyak, maka tidak perlu jumlah Pimpinan komisi yang besar. Satu Komisi cukup dengan satu ketua dan satu wakil ketua (*chair person and vice/deputy chair person*). Dengan lahirnya UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, maka jumlah kementerian ada 34 ini berarti, komisi di DPR berjumlah minimal 34 kursi.

Terkait dengan masalah struktur, maka pembentukan Panitia Khusus (Pansus) juga perlu diperhatikan. Banyaknya Pansus yang dibentuk, baik untuk pembahasan RUU maupun Pansus non RUU, dan besarnya jumlah anggota Pansus, apalagi sistem yang digunakan juga adalah proporsional sehingga semua fraksi harus terwakili, menjadikan banyaknya terjadi perangkapan anggota di dalam beberapa Pansus. Hal ini menjadikan pelaksanaan tugas pembentukan undang-undang menjadi tidak efektif.

Dengan jumlah anggota Komisi yang besar, maka konsep pembahasan RUU oleh gabungan Komisi juga menjadi tidak efektif bahkan dapat dikatakan sangat jarang dilakukan. Untuk itu biasanya langsung dibentuk Pansus. Padahal dengan pembentukan Pansus, beberapa waktu akan terbuang untuk pengisian keanggotaan, penetapan di paripurna, pemilihan pimpinan Pansus, penunjukan sekretariat Pansus dan sebagainya. Apabila diserahkan kepada komisi, maka proses tersebut tidak perlu dilakukan karena secara otomatis semua perangkat sudah ada. Belum lagi karena Pansus beranggotakan anggota-anggota yang merangkap, maka seringkali rapat perlu ditunda karena tidak mencapai

kuorum.

Oleh karena itu, ke depan disarankan agar jumlah Komisi diperbesar, penugasan pembahasan RUU diprioritaskan kepada Komisi, apabila terkait dengan 2 departemen pembahasan diberikan kepada Gabungan 2 Komisi. Pansus RUU baru dibentuk apabila keterkaitan RUU lebih dari tiga departemen. Seiring dengan hal tersebut, perlu ada kriteria yang jelas tentang penugasan pembahasan RUU kepada alat kelengkapan DPR. Prioritas utama adalah untuk Komisi, setelah itu gabungan komisi, lalu kepada Pansus. Jumlah anggota Pansus perlu dibatasi, demikian pula dengan perangkapan anggota di dalam Pansus. Idealnya, dalam waktu yang bersamaan seorang anggota hanya dapat merangkap satu anggota Pansus RUU, mengingat ada Pansus atau Tim lain di luar Pansus RUU. Setelah satu Pansus diselesaikan, maka anggota dapat menjadi anggota Pansus berikutnya.

B.2. Proses Legislasi dalam Tata Tertib DPR

Sistematika Tata Tertib DPR (hukum prosedural) yang selalu disamakan dengan format undang-undang (hukum substantif) menjadikan Tata Tertib DPR mengulangi apa yang telah diatur di dalam undang-undang. Dengan model seperti itu apa yang diatur di dalam Tata Tertib DPR menjadi kurang terperinci. Ketentuan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi bukan berarti dilakukan dengan cara merumuskan kembali apa yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan di atasnya. Karena mengatur hal-hal yang sifatnya prosedural, maka aturan tersebut perlu dirinci secara proses dan kategori undang-undang mulai dari awal sampai dengan akhir. Dengan demikian, ketika rapat baru dimulai, tidak perlu lagi setiap alat kelengkapan membahas mekanisme pembahasan RUU (misalnya bagaimana pembahasan di tingkat alat kelengkapan, bagaimana di tingkat Panja, berapa putaran pembahasan DIM dilakukan, bagaimana menentukan pembahasan diserahkan kepada Panja, Timus, dan sebagainya) karena semuanya telah diatur di dalam Tata Tertib. Dengan demikian sistematika pada Tata Tertib DPR, khususnya pada bagian “Pembentukan Undang-Undang”, perlu diatur dengan lebih terperinci proses legislasi mulai dari perencanaan sampai dengan penyampaian RUU yang sudah disetujui bersama kepada Presiden. Proses tersebut juga perlu

dipisahkan berdasarkan RUU, karena ada kemungkinan metode pembahasannya berbeda atau tidak dapat disamakan, seperti RUU Perubahan, RUU Pengesahan Perjanjian Internasional, RUU pembentukan, penggabungan, dan penghapusan wilayah, RUU pembentukan Pengadilan Tinggi, RUU penetapan Perpu, dan RUU yang berkaitan dengan APBN.

Pengaturan di dalam Peraturan Tata Tertib DPR perlu dilakukan berdasarkan proses pembentukan undang-undang dan kemudian dari setiap tahapan proses tersebut diperinci, dan apabila dimungkinkan diberikan tenggat waktu. Proses tersebut antara lain meliputi perencanaan, pengajuan, dan pembahasan RUU. Berikut ini beberapa hal yang perlu dilakukan penyempurnaan dalam setiap tahapan atau proses.

B.2.1 Perencanaan (Penyusunan Prolegnas dan Prioritas Tahunan)

Format Prolegnas sebaiknya bukan hanya daftar keinginan atau daftar judul melainkan juga secara spesifik menggambarkan pokok-pokok pikiran yang akan diatur termasuk menentukan kewenangan DPD. Dalam penyusunan Prolegnas perlu dilakukan koordinasi dengan komisi: Komisi sebelumnya dapat mengadakan rapat intern, RDPU dengan masyarakat, dan Rapat kerja dengan Pemerintah khusus membahas Prolegnas dan prioritas tahunan, dan menyampaikan hasilnya kepada Baleg. Baleg mengompilasi hasil dari komisi dan mengoordinasikan dengan pemerintah, untuk selanjutnya disampaikan kepada Rapat Paripurna untuk ditetapkan.

B.2.2 Pengajuan RUU dari DPR

Terkait dengan proses pengajuan RUU dari DPR, ada satu rekomendasi yang diberikan yaitu memberikan tugas tambahan baru bagi Baleg, untuk melakukan harmonisasi, pemantapan, dan pembulatan konsepsi RUU yang diajukan oleh anggota atau komisi/gabungan komisi. Tugas Baleg dalam pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi perlu diatur mekanismenya dan perlu adanya pembatasan waktu.

Usulan RUU yang sudah dilakukan harmonisasi oleh Baleg disampaikan kembali kepada Pimpinan DPR, untuk dibawa ke Rapat Paripurna guna mendapatkan persetujuan. Opsi dalam Rapat Paripurna

hanya dibatasi pada disetujui atau ditolak (tanpa ada persetujuan dengan penyempurnaan). Kemudian apabila disetujui diajukan ke Presiden. Komisi yang mengusulkan secara otomatis menjadi Komisi yang membahas RUU, usulan anggota dapat ke Komisi atau ke Pansus dan anggota yang bersangkutan duduk menjadi anggota Pansus, sedangkan apabila diajukan oleh gabungan komisi, maka dibahas oleh gabungan komisi.

B.2.3. Pengajuan RUU oleh DPD kepada DPR

Pembahasan RUU dari DPD kepada DPR pada dasarnya sudah diatur di dalam Tata Tertib. Yang perlu disempurnakan adalah mekanisme di dalam Tata Tertib DPR tersebut perlu disampaikan kepada DPD untuk mendapat kesepahaman dan persetujuan terkait dengan mekanisme yang berlaku di DPR. Selanjutnya untuk adanya kepastian, perlu batasan waktu bagi Komisi dalam penanganan RUU yang berasal dari DPD. Pembahasan sebaiknya dilakukan oleh Komisi/Gabungan Komisi, bukan oleh Baleg, mengingat RUU tersebut akan terkait dengan pasangan kerja Komisi atau eksekutif.

B.2.4. Pembahasan RUU

Usulan penyempurnaan terkait dengan pembahasan RUU adalah:

- a. Perlu ada perbedaan prosedur jenis-jenis RUU, seperti RUU pada umumnya, RUU Perubahan, RUU Penetapan Perpu, RUU Pembentukan, Penggabungan, dan Penghapusan Wilayah, RUU Pembentukan Pengadilan Tinggi di Provinsi baru, dan RUU Pengesahan Perjanjian Internasional.
- b. Mekanisme pembahasan pada Tingkat I harus lebih terperinci, dari Tingkat Pansus/Komisi, Panitia Kerja, Tim Perumus, dan sebagainya, misalnya berapa putaran harus dilakukan dalam pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah.
- c. Memasukkan Pendapat akhir Fraksi dalam pembicaraan tingkat I. Dengan demikian Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna hanya mendengarkan laporan hasil pembicaraan Tingkat I dan pengambilan keputusan. Dalam Rapat Paripurna ini, anggota (sebagai pribadi) dapat menyampaikan pandangannya berkaitan dengan RUU tersebut sebelum pengambilan keputusan.

B.2.5. Penyerapan Aspirasi Masyarakat

Berkaitan dengan penyerapan aspirasi masyarakat, perlu adanya *time frame* atau batasan waktu yang jelas mengenai kapan tahapan penyerapan aspirasi masyarakat ini dilakukan, kapan penyebarluasan, dan bagaimana mekanisme penerimaan dan tindak lanjutnya. Metode penyerapan aspirasi juga perlu dipertegas, misalnya melalui seminar, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), atau kunjungan. Perlu juga diatur bahwa masukan dapat dilakukan dengan cara disampaikan secara tertulis maupun melalui delegasi.

B.3. Supporting System

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah dukungan teknis mulai dari sarana dan prasarana, dukungan administrasi, dan dukungan keahlian. Perlu ada manajemen yang baik berkaitan dengan sarana seperti ruang rapat dan perlengkapannya, distribusi bahan, konsumsi, risalah atau catatan rapat, dan optimalisasi peran staf ahli dan tenaga pendukung lainnya. Adanya tempat rapat yang tetap di dalam gedung DPR dengan fasilitas yang lengkap (mulai dari audio, *in focus*, layar permanen, dan sebagainya) dapat mengefektifkan jalannya rapat, sekaligus memudahkan pendokumentasian rapat.

Berkenaan dengan staf ahli, pada dasarnya staf ahli diperlukan untuk masing-masing anggota, namun apabila terkait dengan RUU yang sifatnya sangat teknis dapat dipikirkan adanya tenaga ahli yang sifatnya tidak tetap sepanjang pembahasan RUU tersebut.

Selanjutnya pokok-pokok perubahan yang ingin disampaikan dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR adalah sebagai berikut:

- Ketentuan yang sudah diatur di dalam UUD 1945 dan UU tidak perlu diatur kembali;
- Pengaturan didasarkan pada proses kegiatan dan alur pembahasan RUU di DPR mulai dari awal sampai akhir;
- Perubahan Sistematis Bab Pembentukan Undang-Undang berdasarkan kegiatan proses pembahasan setiap jenis RUU yang dapat dibedakan.

C. Analisis Terhadap Fungsi Pengawasan

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terutama terkait terhadap kinerja eksekutif adalah suatu bentuk proses politik demokrasi yang dalam realitas empiris sangat ditentukan oleh sistem pemerintahan yang dianut. Dalam sistem parlementer, maka pelaksanaan fungsi pengawasan adalah mempunyai konsekuensi yang sangat berat bagi nasib atau masa depan suatu pemerintahan yang berkuasa. Hal ini karena ketika penggunaan hak-hak tertentu dalam konteks fungsi dimaksud dilakukan, maka jawaban atau keterangan pemerintah dapat memancing reaksi tertentu lanjutan atas dasar penilaian parlemen yang menyoroti masalah itu. Penggunaan hak interpelasi dan hak angket misalnya, dapat berujung pada suatu tindakan mosi tidak percaya bagi pemerintah, ketika jawaban yang diberikan dianggap tidak lagi memadai untuk diberikan. Sebaliknya, dalam sistem presidensial, penggunaan hak interpelasi misalnya, atau hak angket atas suatu kasus tertentu, adalah merupakan suatu bentuk ruang lingkup kerja pengawasan parlemen terhadap pemerintahan.

Dengan semangat peningkatan kinerja pemerintah dalam melaksanakan amanat rakyat yang diperolehnya dalam Pemilu, maka ketentuan prosedural atas mekanisme penggunaan hak-hak tersebut harus mengacu pada aturan hukum yang lebih tinggi. Mengingat berbagai hak DPR dan fungsi-fungsi DPR telah diatur dalam UUD 1945 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka ketentuan prosedural Tata Tertib tidak boleh mengatur hal-hal yang bersifat substansial atas pelaksanaan hak-hak dimaksud. Hal ini, juga menjadi beberapa usulan atas masukan yang berkembang saat proses pembahasan RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, misalnya dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), terkait dengan pelaksanaan hak-hak DPR dalam konteks fungsi pengawasan, disamping penanganan komposisi keanggotaan dan kerja alat-alat kelengkapan DPR, dalam rangka perubahan terhadap UU No. 22 Tahun 2003. Sehingga ketentuan substansi atas penggunaan hak-hak DPR menjadi lebih kuat dan mengikat secara eksternal, terutama terhadap pemerintah, karena dilandaskan pada Undang-Undang.

Pentingnya ikatan substansi penggunaan hak-hak DPR di tingkat suprastruktur politik, juga terkait dengan dinamika relasi kelembagaan negara pasca reformasi yang cenderung mengalami gejolak. Salah satunya adalah mengenai penggunaan hak interpelasi DPR. Hak interpelasi yang

sejatinya merupakan instrumen kelembagaan menyusut menjadi instrumen personal. Hal ini terlihat jelas dalam drama interpelasi yang berakhir tanpa makna. Anggota DPR jauh lebih mementingkan kehadiran personal Presiden daripada substansi jawaban atas pertanyaan yang diajukan oleh Anggota Dewan. Di samping realitas ini dapat menjadi awal pembelajaran politik di tengah transisi, tapi juga, meskipun terkesan mendramatisasi, yaitu dapat mengarah pada proses pembusukan politik (*political decay*). Pembelajaran politik bisa terjadi ketika pertama, interpelasi diletakkan sebagai pencarian jawaban dari pemerintah atas pertanyaan yang diajukan parlemen. Ketika jawaban atas pertanyaan tersebut dianggap cukup menjelaskan, maka selesailah fungsi interpelasi. Dengan demikian, hak dan kewajiban politik antar lembaga negara terselenggara secara baik. Kedua, interpelasi menyangkut relasi antar lembaga negara (legislatif-eksekutif) yang sejajar, bukan hirarki. Kesejajaran ini bersifat kelembagaan (kolektif), bukan personal. Oleh sebab itu, masing-masing unsur dari kedua lembaga tersebut merupakan representasi lembaga.

Ketiga, interpelasi sebagai proses menemukan solusi untuk kepentingan bangsa, bukan pencitraan lembaga, apalagi secara personal. Oleh sebab itu, substansi harus menjadi prioritas daripada sekedar eksistensi secara personal. Interpelasi yang sekedar berupa pencitraan tidak akan mampu mencapai standar pembelajaran politik di atas. Anggota DPR dapat terjebak dalam multiinterpretasi atas tata-tertibnya sendiri. Ini sangat riskan bagi pembelajaran politik. Kalau terhadap Tatibnya masih multiinterpretasi dan menghambat pelaksanaan agendanya sendiri, bagaimana DPR harus merespons hak dan fungsi lembaga di luar dirinya. Sehingga, ketika terjadi penundaan interpelasi akibat multiinterpretasi internal akan mudah menghasilkan persepsi negatif terhadap eksistensi para wakil rakyat. Perbedaan tafsir dan paradigma adalah hal yang lumrah dalam konteks demokrasi. Namun, ketika perbedaan tafsir tersebut menyebabkan hilangnya substansi sebuah persoalan, maka hal tersebut justru menjadi bumerang bagi citra demokrasi itu sendiri.

Demokrasi dapat terkesan tidak responsif, lamban, dan tempat berlindung beragam kepentingan elite dan kentalnya politisasi persoalan. Pada titik ini, rakyat yang mempunyai harapan sangat praktis dapat bersikap politik apatis atas tata laksana demokrasi yang melelahkan. Sehingga, Peraturan Tata Tertib, antara lain perlu memperjelas lebih lanjut atas ketentuan dalam ayat (4) di Pasal 174 yang berbunyi bahwa:

“Keterangan dan jawaban Presiden, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), dapat diwakilkan kepada Menteri.” Agar tidak terjadi kesan multitafsir dan sebaliknya turut menciptakan perspektif kesetaraan kelembagaan negara yang kondusif bagi demokrasi, maka harus dipertegas bahwa tindakan Presiden dalam menggunakan ketentuan kata “dapat” dalam menjawab interupsi DPR, adalah berdasarkan suatu kondisi tertentu, yaitu apabila dirinya sedang berhalangan tidak tetap. Pemahaman berhalangan tidak tetap itu adalah merupakan suatu ketentuan yang berada di luar pemahaman di Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa: “Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.”

Artinya, ketentuan atas berhalangan tidak tetap dapat dicantumkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR, yaitu di luar masalah dirinya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Tetapi suatu hal harus dicatat, jika ini digunakan dapat muncul dugaan bahwa konstruksi hirarki konstitusi berjalan sangat senjang yaitu di antara Undang-Undang Dasar 1945 di satu pihak dan kemampuan penjabaran di tingkat internal DPR menyangkut Peraturan Tata Tertibnya. Meskipun suatu hal adalah jelas, bahwa tidak terdapat paksaan bagi Presiden untuk hadir secara fisik dan dapat diwakilkan kepada Menteri dalam menjawab interupsi DPR. Mengingat bahwa konstruksi hirarki secara hukum perundang-undangan, yang terlampaui tinggi, yaitu dari Undang-Undang Dasar disatu pihak dan mekanisme kelembagaan internal DPR dalam bentuk Peraturan Tata Tertib di pihak lain, maka kiranya jangan dilakukan penjabaran lebih lanjut atas istilah “berhalangan tidak tetap” Presiden. Sehingga, dengan ketentuan bahwa Presiden saat menghadapi kondisi dirinya yang berhalangan tidak tetap, maka dapat dapat didelegasikan kepada Menteri atau beberapa orang Menteri untuk menjawab materi substansial dari permasalahan yang dipertanyakan oleh DPR dalam Rapat Paripurna, adalah logis untuk dicantumkan dalam Peraturan Tata Tertib. Terkait dengan keharusan hadir bagi siapa saja yang dipanggil oleh DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan, perlu dicermati mengenai hak *sub poena*. Hak *sub poena* DPR yang diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 yang dalam penjelasannya hanya berkaitan dengan penggunaan hak angket saja. Artinya, bukan diberlakukan dalam semua hak DPR, khususnya terkait dengan fungsi pengawasan.

Ketika dinamika politik empiris menunjukkan adanya multi tafsir atas ketentuan Peraturan Tata Tertib, publik dapat menuduh DPR sendiri memunculkan kesan main-main dengan haknya sendiri atau terjebak debat kusir tentang tafsir ketentuan dari Peraturan Tata Tertib sesuai dengan kepentingan politik masing-masing. Sedangkan Presiden justru dapat memperoleh keuntungan sepihak atas debat kusir semacam itu, yang jauh dari kesan pertanggungjawaban publik atas kebijakan yang diambilnya di tingkat pemerintahan. Padahal, dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terkandung sebuah pertanggungjawaban dari suatu pemerintahan dan terciptanya mekanisme *check and balances* antara badan eksekutif dan legislatif. Penundaan sidang atas masalah ini bukan sekedar mempertontonkan adu tafsir atas Tata Tertib DPR, namun lebih dari itu, mengulur-ulur (membuang-buang) energi menyangkut persoalan yang sesungguhnya masih dalam diperdebatkan. Persoalannya menjadi tegas tentang pentingnya substansi (jawaban) atas pertanyaan, bukan sekedar struktural jabatan yang menyampaikan. Ketentuan yang tegas dari hak interpelasi sebagai bagian dari fungsi pengawasan, merupakan satu bagian dari proses politik yang berlangsung di lembaga legislatif.

Ketentuan prosedural tata tertib dituntut untuk mampu memberikan paksaan bagi setiap politisi di DPR agar dapat menentukan secara cermat dalam mengajukan usulan masalah yang ditanyakan dalam penggunaan hak interpelasi. Meskipun DPR sebagai lembaga politik memiliki kewenangan dan tugas yang absah secara konstitusional untuk menentukan agenda politik yang akan diajukan dan dibahas, tetapi skala prioritas atas persoalan yang diagendakan tersebut juga perlu menjadi catatan. Tanpa ketegasan prosedural semacam ini, maka masalah yang dihadapi terkait dengan aspirasi rakyat akan menjadi terabaikan atau sekedar menjadi tarik ulur politisasi. Ini menjadi penting, karena kemampuan dalam menangkap pentingnya substansi persoalan yang diajukan melalui hak interpelasi akan menjadi instrumen politik yang sangat strategis dalam menciptakan *good governance*, yaitu berdasarkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dan membuka ruang bagi partisipasi publik.

Tanpa mekanisme prosedural Peraturan Tata Tertib yang sejalan dengan substansi demokrasi ke arah konsolidasi secara kelembagaan tersebut, maka penggunaan hak interpelasi hanya menjadi tawar menawar politik kekuasaan semata dan jauh dari kesan mencari alternatif secara riil dan konseptual atas masalah bangsa yang sedang dihadapi. Sebaliknya,

melalui pemilihan persoalan yang akan diangkat dalam penggunaan hak-hak DPR terkait dengan fungsi pengawasan, maka para anggota DPR akan memiliki komitmen yang sangat kuat atas persoalan-persoalan yang sedang dihadapi oleh rakyat di daerah pemilihannya masing-masing. Sehingga, tidak perlu terjadi misalnya, sebagaimana kasus interpelasi lumpur panas Lapindo di Sidoarjo, Jawa Timur, terjadi pertanyaan tentang sempat belum maksimalnya jumlah penandatanganan usul penggunaan hak tersebut bagi para anggota DPR yang berasal dari daerah pemilihan tersebut. Artinya, prioritas masalah yang diangkat untuk dipertanyakan dalam hak interpelasi benar-benar diletakkan dalam konteks politik wakil rakyat secara *credible* dibandingkan dengan sebuah silang kepentingan antar individu anggota DPR atau dikalangan partai politik itu sendiri dalam rangka meraih kekuasaan tertentu.

Dalam kerangka tujuan di atas dianggap perlu dilakukan perubahan dalam ketentuan Tata Tertib terkait usulan penggunaan hak interperlasi, khususnya pada ayat (4) di Pasal 173. Perubahan ini dalam rangka menciptakan suatu persyaratan yang tidak terlampaui longgar untuk penggunaan usulan tersebut, tanpa harus terjebak pada penciptaan prosedural tata kerja DPR sendiri yang mematikan potensi politik atas prakrasa masing-masing individu anggota DPR. Sekaligus, ketentuan ini juga dapat memberikan suatu kepastian bagi kalangan masyarakat dalam melakukan suatu pilihan beraktivitas untuk kehidupan sehari-harinya dan pada skala yang makro dapat berdampak positif terhadap stabilitas sistem politik nasional. Sehingga, bukan lagi dalam konteks persyaratan 2 (dua) kali Masa Persidangan, sebuah bakal usulan interpelasi dapat gugur untuk diajukan sebagai usulan resmi kepada Rapat Paripurna DPR untuk memperoleh persetujuan, tetapi cukup 1 (satu) kali Masa Persidangan. Sehingga, pada ayat (4) ini bunyinya adalah: "Apabila dalam 1 (satu) kali Masa Persidangan tersebut jumlah penandatanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur."

Benturan elit politik di parlemen dengan kalangan eksekutif secara berlebihan dapat tidak lagi mencerminkan adanya suatu dinamika yang sehat, tetapi kondisi ini yang berlarut-larut justru mengundang sikap antipati publik terhadap demokrasi. Hal ini menjadi suatu ironi di tengah upaya menuju proses konsolidasi sistem politik ke arah yang bersifat *check and balances*. Dari sisi parlemen, melalui kekuasaan yang dimilikinya, tanggungjawab mengenai efektivitas dalam penggunaan hak-haknya

terkait dengan fungsi pengawasan menjadi suatu standar yang telah disepakati dalam standar universal.⁵¹ Standar efektivitas penggunaan hak-hak tersebut terkait dengan berbagai sumber daya yang dimilikinya, agar mekanisme prosedural yang dijalankan tidak mendorong pada suasana ketidakpastian. Ketentuan mengenai jumlah pengusul hak interpelasi adalah satu hal yang sederhana, tetapi sangat menentukan ketika arah salah satu aspek mengenai fungsi pengawasan DPR akan dijalankan. Ketika dalam jumlah yang sangat terbatas di antara anggota dapat mengusulkan penggunaan hak interpelasi, maka sudah pasti sebuah kelonggaran akan mengundang suatu situasi serbuan bagi para kekuatan penentang kebijakan pemerintah untuk melakukannya. Pertimbangan atas kemungkinan latar belakang yang berbeda-beda di antara para pengusul hak itu sendiri yang terbuka luas, merupakan hal lain yang lebih berkaitan dengan politik kekuasaan di kalangan pihak-pihak yang berkepentingan.

Sebaliknya, dengan penggunaan persyaratan lintas fraksi atau ketentuan mengikat berupa keharusan adanya minimal dua fraksi dari anggota-anggota yang berbeda adalah sebuah aturan prosedural Tata Tertib yang berimplikasi pada tingkat kelonggaran yang terjadi berkaitan dengan penggunaan hak itu. Pengalaman saat berkuasanya regim Orde Baru sudah menunjukkan kesukaran penggunaan berbagai hak terkait fungsi pengawasan dan fungsi-fungsi DPR secara keseluruhan, yang berimplikasi pada posisi sub ordinat parlemen terhadap eksekutif. Adalah suatu hal yang masuk akal, ketika ketentuan lintas fraksi ini dihapuskan dan cukup memberikan persyaratan dalam jumlah anggota tertentu yang berasal dari fraksi yang sama untuk mengajukan usulan penggunaan hak-hak DPR secara kelembagaan. Dengan kondisi ikatan fraksi yang cenderung tetap menentukan, meskipun sampai batas tertentu para anggota secara individual dapat secara berani mengemukakan pendapat yang berbeda atau bahkan disampaikan secara terbuka. Tetapi, pertimbangan atas ketentuan dalam wadah satu fraksi yang dimungkinkan jelas sangat mendukung bagi terciptanya kemudahan proses penggunaan hak interpelasi itu sendiri.

⁵¹ David Beetham, *Parliament and Democracy In The Twenty First Century: A Guide To Good Practice*, Inter Parliamentary Union, Geneva, 2006, h. 95.

Meskipun kerangka aturan atas prosedur pengajuan hak-hak DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan dapat ditempatkan secara proporsional, tetapi di sisi lain masalahnya adalah tidak sesederhana ditinjau dari sudut sistem politik yang ingin dibangun. Keinginan itu, adalah berkaitan dengan pembentukan sistem politik bersifat *check and balances*, yaitu dalam konteks hubungan eksekutif dan legislatif.

Meskipun materi muatan ini di atas perangkat aturan hukum perundang-undangan dibandingkan sekedar aturan Tata Tertib DPR, tetapi jelas hal ini akan mempunyai konsekuensi tersendiri atas mekanisme dan prosedur penggunaan hak-hak DPR. Sudah sering dikemukakan, bahwa pelebagaan sistem kepartaian dalam mendukung kerja badan legislatif dan sistem pemerintahan secara keseluruhan, adalah sejauh mungkin dilakukan berdasarkan pemetaan yang jelas atas mana pihak yang berperan sebagai partai penguasa di satu pihak berhadapan dengan partai yang berperan sebagai oposisi di pihak lain. Tetapi persoalan yang harus dijawab adalah, dengan kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dan peranan masing-masing individual para Anggota DPR sebagai wakil rakyat tidak akan terlepas dari fungsi-fungsi yang disebut sebagai legislasi, pengawasan, penetapan anggaran negara.

Melalui konstruksi kelembagaan dan individual semacam di atas dalam ikatan fungsi-fungsi yang disebut secara konstitusional dan tergolong sebagai perwakilan politik rakyat, maka tidak mungkin dilepaskan masing-masing hak yang dimiliki DPR, termasuk saat melakukan fungsi pengawasan, bagi setiap pihak yang ada di dalamnya. Sukar ditentukan suatu etika kenegaraan dalam kerja parlemen yang dibagi atas kekuatan oposisi dan kekuatan pemegang kekuasaan dalam kerangka efektivitas atas hak-hak yang dimiliki oleh DPR dan Anggota DPR untuk menjalankan peranan politiknya.

Meskipun hal ini dapat berlaku pada saat penentuan hasil akhir atas proses pengambilan keputusan yang diambil, yaitu melalui cara voting ketika hasil musyawarah gagal diperoleh, maka di tingkat awal pada saat sikap kritis bagi setiap kekuatan politik terhadap kebijakan pemerintah terkait dengan hak-hak yang dimilikinya sangat sukar ditentukan batas-batasnya. Hal ini juga menjadi catatan tentang kemungkinan Tata Tertib juga memuat tentang aturan fasilitas yang dapat diperoleh oleh partai politik yang berperan sebagai oposisi disatu pihak dan sebagai kekuatan pemegang atau pendukung pemerintahan di pihak lain.

Terkait dengan urgensi atas hak-hak yang dapat digunakan, tampaknya ruang politik yang harus dipertegas mengenai pentingnya prioritas masalah yang diusulkan untuk menjadi materi dalam usulan penggunaan hak-hak terkait fungsi pengawasan juga dapat dikaitkan dengan masalah siapa yang harus menjawab masalah itu di forum DPR. Hal ini penting menjadi catatan, agar tidak terjadi interpretasi yang beragam atas siapa pejabat eksekutif yang harus menjawab pertanyaan dalam materi muatan hak DPR tersebut. Tanpa kejelasan atas masalah ini, maka dapat membuka ruang politisasi atas kewenangan pejabat eksekutif yang harus menjawabnya, apakah harus melalui Presiden secara langsung, atau dapat diwakilkan kepada para menteri. Hanya saja ketika dimungkinkan pejabat setingkat menteri yang dapat menjawab materi hak terkait fungsi pengawasan DPR, maka ketentuan berhalangan atas diri Presiden dalam menghadiri rapat di DPR pun harus dirinci secara jelas. Sebaliknya, ketika dimunculkan sebuah kewajiban dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang mengharuskan Presiden secara langsung untuk hadir secara fisik dalam menjawab materi pertanyaan yang disampaikan dalam agenda fungsi pengawasan DPR, maka harus dipikirkan lebih lanjut terhadap sistem pemerintahan yang dianut. Dalam sistem presidensial, seorang Presiden atau Kepala Negara adalah bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya, dan bukan sebagaimana seorang Perdana Menteri yang bertanggungjawab kepada parlemen. Ketentuan sistem presidensial ini menjadi catatan penting, meskipun di sisi lain kewenangan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat pun juga mempunyai kedudukan yang sangat kuat.

Dengan konstruksi Tata Tertib yang lebih berperan sebagai prosedur teknis kerja DPR, maka materi muatannya tidak boleh mengatur hal-hal yang bersifat substansial terkait dengan politik DPR dalam konstruksi kenegaraan. Ini perlu ditegaskan sejak awal, karena tidak saja dapat menimbulkan kerancuan dengan ketentuan yang lebih tinggi, yaitu terkait dengan konstitusi dan Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Tetapi juga sifat berlebihan yang ditampilkan oleh Tata Tertib itu sendiri, seperti halnya bersifat pengulangan-pengulangan atas ketentuan yang sebenarnya sudah ditegaskan dalam aturan lebih tinggi. Hal yang sederhana mengenai contoh ini, adalah Tata Tertib terkait dengan fungsi pengawasan, tidak perlu lagi membuat definisi-definisi tentang hak-hak DPR, seperti halnya

interpelasi, angket, pernyataan pendapat, dan sebagainya. Sebaliknya, ketentuan yang lebih mendetail atas substansi hak-hak DPR mengenai fungsi pengawasan DPR sendiri, jelas harus mampu ditampilkan dalam Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam kerangka pelaksanaan fungsi pengawasan pula, dianggap perlu dilakukan perbaikan terhadap manajemen persidangan, melalui rapat-rapat yang diselenggarakan. Berbagai ketentuan yang ada dalam Tata Tertib, seperti halnya Pasal 105, Pasal 106, Pasal 107, dan terutama pada Pasal 108, 109, dan Pasal 110. Pada intinya sangat tergantung pada Ketua Rapat dalam mengatur jalannya rapat, termasuk dalam menghadapi keinginan anggota yang akan bertanya atau memberikan komentar tentang persoalan tertentu. Menyusun draft revisi Tata Tertib DPR mengenai:

1. Batasan waktu bicara Anggota dalam rapat maksimal 3 (tiga) menit, apabila melebihi dari tiga (tiga) menit, maka pertanyaan Anggota harus diajukan secara tertulis;
2. Pembatasan waktu bicara Anggota 3 kali 3 menit dalam Rapat Kerja, setiap selesai 3 menit—memberi kesempatan kepada pemerintah untuk memberikan jawaban;
3. Memperbesar jumlah komisi sesuai dengan jumlah departemen (*department related standing committee*). Sebagai perbandingan di Australia, misalnya, dilakukan pemilahan atas peranan masing-masing komisi di *House of Representatives* secara sangat detail. Ini antara lain, untuk wewenang penyelidikan yang hanya dapat dilakukan melalui Komisi tertentu. Pertimbangan masalah melalui kelompok khusus dari para Anggota House yang digunakan pada *Standing* dan *Select Committee*. Pada tahun 1987 *House of Representatives* Australia melakukan langkah penting dengan mendirikan sistem yang menyeluruh yang disebut sebagai *general purpose standing committee*, dengan kekuasaan untuk menyelidiki terhadap dan membuat laporan berkaitan dengan persoalan baik yang menyangkut House itu sendiri atau kementerian, termasuk pada berbagai usulan pra-legislasi, RUU, petisi, suara atau pembelanjaan uang negara, dan sebagainya.⁵² Sebaliknya, di sisi lain, ada pula

⁵² Ian. C. Harris (Ed.) & PE Fowler dan BC Wright (Ass Ed.), *House Representatives: Practice*, Fourth Edition, Department of the House of Representatives, Canberra, 2001.

komisi tertentu yang tidak melakukan penyelidikan. keberadaan *Main Committee*, sebagai kamar kedua perdebatan di *House*. Lembaga ini selalu berjalan pada hari Rabu dan Kamis ketika masa sidang. Di *Main Committee* perdebatan menyangkut RUU (umumnya legislasi yang bersifat non kontroversial), laporan delegasi dan komisi, serta dokumen lainnya yang disampaikan pada *House*. Tidak seperti halnya Komisi lainnya, pada komisi ini tidak melakukan penyelidikan. *The House* harus menegaskan terhadap berbagai keputusan yang diambil oleh *Main Committee*.⁵³

Usulan pembenahan manajemen persidangan di atas, kiranya sejalan dengan apa yang menjadi poin-poin rekomendasi dan program kerja hasil dari Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, Desember 2006.

C.1. Pengangkatan Pejabat Publik

Istilah konfirmasi politik (*political confirmation*) lebih menegaskan mengenai posisi DPR sebagai lembaga politik perwakilan rakyat dibandingkan dengan istilah *fit and proper test*. Ini adalah sebagai bentuk atas kesesuaian pemahaman peranan politik DPR terhadap proses pengangkatan pejabat publik melalui keterlibatan berbagai kekuatan atau faksi yang ada di dalamnya. Pada kasus negara lain, istilah konfirmasi politik digunakan oleh Amerika Serikat, terhadap keterlibatan *House of Representative* dan Senat, berkenaan dengan proses pengangkatan pejabat publiknya.

Misalnya, saat Kongres setempat terlibat dalam proses pengangkatan

undang dan bahkan konstitusi, yang secara formal berlandaskan hirarki ketatanegaraan, secara substansial tidak ada penjelasan memadai atas pertanyaan terhadap ketentuan atas peranan politik DPR itu.

Sekaligus, substansi jawaban yang tidak tuntas ini juga menjadi pertanyaan atas bagian tertentu dari kepemilikan fungsi pengawasan DPR secara keseluruhan. Substansi pertanyaan dimaksud, dapat dipilah lebih jauh atas mengapa suatu jabatan publik tertentu harus melalui persetujuan, pertimbangan, konsultasi, dan pendapat DPR. Ini tentu harus dijelaskan kriterianya berkaitan dengan norma profesionalisme dari setiap jabatan yang akan diisi oleh para calon dan harus melalui proses pembahasan oleh DPR. Padahal, DPR sendiri adalah suatu kelembagaan dengan para individu atau aktor yang sangat kuat dengan muatan politiknya sebagai suatu hal wajar dalam demokrasi di parlemen. Ini adalah suatu penegasan atas kecermatan penggunaan istilah konfirmasi politik itu sendiri terhadap keterlibatan DPR dalam proses pengangkatan pejabat publik.

Munculnya komisi-komisi negara tambahan (*auxiliary state agency*) dapat dianggap sebagai faktor pendorong semakin luasnya peranan DPR terhadap proses pengangkatan pejabat publik. Ini sebelumnya, juga sudah diperkuat ketika terdapat beberapa pengaturan yang membuka ruang bagi keterlibatan DPR berkaitan dengan pengangkatan pejabat struktural kenegaraan yang menyentuh langsung kewenangan dan organisasi yang dipimpinnya. Krisis kepercayaan atas kemampuan kelembagaan hukum, seperti halnya Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, hingga Kepolisian RI, merupakan momentum bagi DPR untuk semakin menegaskan kuatnya peranan tersebut melalui berbagai komisi-komisi negara yang dibentuk. Tercatat sekitar 15 buah jumlahnya, komisi negara yang dibentuk dengan dasar hukum pembentukan yang beragam. Ada yang diatur melalui UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Peraturan Presiden.⁵⁴

⁵⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hal. 204.

Tabel 4
Komisi-komisi Negara dan Dasar Hukum Pembentukannya

No.	Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Kepres No. 50/1998 dan UU No. 39 Tahun 1999
2.	Komnas Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Kepres No.181/1998
3.	Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara	UU No. 28 Thn 1999 dan Kepres No. 127/1999
4.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. 5 Tahun 1999
5.	Komisi Hukum Nasional	Kepres No. 15/2000
6.	Komisi Ombudsman Nasional	Kepres No. 44/2000
7.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32 Tahun 2003
8.	Komisi Konstitusi	Tap MPR No. 1 Tahun 2002
9.	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	UU No. 30 Tahun 2002
10.	Komisi Kepolisian	UU No. 2 Tahun 2002
11.	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22 EUUD 1945 & UU No. 22 Tahun 2007
12.	Komisi Perlindungan Anak	UU No. 22 Tahun 2007 & Kepres No. 77 Tahun 2003
13.	Komisi Kejaksaan	UU No. 16 Tahun 2004 & Perpres No. 16 / 2005
14.	Komisi Yudisial	Pasal 24 BUUD 1945 & UU No. 22 Tahun 2004
15.	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU No. 27 Tahun 2004

Sumber: Nimatul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hal. 204

Mekanisme intern DPR yang ada di Tata Tertib mengatur ke dalam dua tata cara yaitu pengajuan atau persetujuan, dan pemberian pertimbangan atau pendapat. Perubahan peranan DPR di awal reformasi bersifat konstitusional bersumber pada pembentukan undang-undang, pembentukan Tap MPR, dan perubahan UUD 1945. Penjabaran berbagai dasar hukum keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan publik berdasarkan Peraturan Tata Tertib hanya menjadi dua mekanisme tata cara, dapat diduga akan menimbulkan permasalahan teknis, karena kurang mengakomodasi perbedaan spesifik ketentuan dari masing-masing jabatan publik. Sehingga, dianggap perlu dilakukan perubahan terhadap Peraturan Tata Tertib yang merinci prosedur dan mekanisme untuk

pengisian masing-masing jabatan publik di DPR, misalnya tentang batasan waktu dan alat kelengkapan yang berwenang melakukannya,

Secara umum, peraturan DPR dalam proses pengangkatan pejabat publik dapat dikategorikan menjadi 2 kelompok.

1. Kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya diusulkan oleh DPR, dengan persetujuan DPR, dan dipilih oleh DPR. Kelompok pejabat ini dalam proses pengangkatannya memerlukan persetujuan Paripurna DPR sebelum disampaikan kepada Presiden untuk diproses lebih lanjut, antara lain: Ketua/Wakil Ketua dan Anggota BPK; Gubernur, Deputy Senior, Deputy Gubernur Bank Indonesia (BI); Anggota Badan Supervisi; Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua, dan Ketua Muda Mahkamah Agung, Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU); Panglima TNI; Kapolri; Ketua dan Anggota Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Gas Bumi pada Kegiatan Hilir; Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU); Anggota Komnas HAM; Anggota Komisi Penyiaran Indonesia (KPI); Hakim Mahkamah Konstitusi (MK); Anggota Komisi Yudisial; Dewan Pengawas Radio Republik Indonesia (RRI); Anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR);

2. Kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya harus mendapatkan pertimbangan dari DPR atau dikonsultasikan dengan DPR. Untuk kelompok pejabat ini dalam proses pencalonannya tidak memerlukan persetujuan dari Paripurna DPR. Hasil pertimbangan dari alat kelengkapan yang ditugaskan langsung dikirimkan kepada Presiden untuk diproses lebih lanjut. Ini meliputi: Duta Besar (Pemberian pertimbangan DPR terhadap Pencalonan Duta Besar Negara-Negara Sahabat untuk RI dan Duta Besar RI untuk negara-negara sahabat); Anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN); Kepala Badan Pelaksana Pengendalian Kegiatan Usaha Hulu di bidang Minyak dan Gas Bumi (Migas); dan Anggota Komisi Perlindungan Anak.

Dari ketentuan-ketentuan Tata Tertib DPR dapat dijabarkan mekanisme pengangkatan pejabat publik secara umum adalah sebagai berikut:⁵⁵

⁵⁵ Buku Panduan 2005 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Mekanisme Pelaksanaan dan Fungsi-Fungsi Dewan*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2005, hal. 128-138

1. Mekanisme untuk pengangkatan pejabat publik melalui persetujuan Rapat Paripurna (diusulkan oleh DPR, mendapat persetujuan DPR, atau dipilih oleh DPR);
Surat Presiden tentang pencalonan pejabat publik disampaikan kepada Pimpinan DPR, setelah diterima Pimpinan DPR, segera diberitahukan dalam Rapat Paripurna terdekat tanpa menyebutkan nama calon, Rapat Paripurna menugaskan Bamus untuk menindaklanjuti surat tersebut. Rapat Bamus membicarakan penjadwalan dan penugasan pembahasan kepada alat kelengkapan yang membidangi. Hasil rapat pada alat kelengkapan disampaikan kepada Rapat Bamus (untuk penjadwalan) selanjutnya dilaporkan dalam

pencalonan Duta Besar negara sahabat tersebut tanpa menyebut nama dan negara pengirim.

- c. Khusus pemberian pertimbangan terhadap Duta Besar Indonesia untuk negara sahabat, setelah surat Presiden diterima.

yang ada di DPR. Tanpa penegasan ini, maka proses pembahasan yang dilakukan akan menjadi tidak efektif atau bertele-tele, dan bahkan terjebak pada suatu debat tentang mekanisme teknis awal tentang bagaimana persidangan atau rapat seharusnya dijalankan. Pertanyaan menjadi tidak fokus dan cenderung menghabiskan waktu yang terlampau lama, padahal substansi mengenai apa yang harus dilakukan DPR dalam peranan politik terhadap proses pengangkatan pejabat publik menjadi mudah terabaikan. Istilah *fit and proper test* adalah tidak tepat, karena yang lebih signifikan adalah istilah konfirmasi politik. DPR dituntut pada saat menjalankan peranan dimaksud lebih berkaitan dengan penelusuran tentang rekam jejak, kredibilitas, dan kemampuan sang calon, yang dilakukan secara politis.

Melalui langkah penataan prosedur kerja DPR yang sesuai dengan peranan politiknya dalam proses pengangkatan pejabat publik, maka diharapkan kriteria dan kualitas bakal calon yang akan mengajukan diri melalui panitia seleksi yang dibentuk untuk maksud tersebut sejak awal sudah dapat diciptakan sebagai saringan awal. Ini dapat terbentuk sebelum nantinya berjalan pada tingkat pembahasan alat kelengkapan DPR yang ditugaskan terhadap calon yang sudah ditentukan sebelum melalui Panitia Seleksi di luar lembaga parlemen.

Proses politik yang berjalan di DPR sangat mudah mengundang ketidakpastian, ketika prosedural kerja tidak dapat memberikan patokan jelas atas mekanisme pengambilan keputusan yang final harus dilakukan. Sebuah ketentuan yang memberikan penugasan pada alat kelengkapan tertentu dalam membahas pengangkatan pejabat publik dapat dibatalkan atau tidaknya oleh keputusan di tingkat alat kelengkapan lainnya jelas menunjukkan hal tersebut. Mengingat DPR adalah lembaga politik perwakilan rakyat dan para anggota DPR mempunyai kewenangan peranannya secara individual, meskipun ikatan fraksi jelas sangat kuat dalam mengaturnya, maka peluang atas pembatalan dan sebaliknya kesejalanan atas keputusan yang sudah diambil alat kelengkapan menjadi terbuka.

Untuk itu, perlu penegasan bahwa ketika Bamus sudah menugaskan suatu alat kelengkapan tertentu memproses pengangkatan pejabat publik, maka tidak boleh lagi alat kelengkapan lain membatalkannya. Bahkan, Rapat Paripurna sebagai institusi pengambil keputusan tertinggi DPR yaitu saat menjalankan peranan politik perwakilan rakyat, perlu ditegaskan agar tidak membatalkan keputusan yang sudah diambil oleh alat

kelengkapan yang ditugaskan. Forum Rapat Paripurna dalam konteks ini diharapkan lebih berperan secara formal dalam mengesahkan atas keputusan yang sudah diambil oleh alat kelengkapan yang ditugaskan Bamus untuk memproses pengangkatan pejabat publik.

Terdapat hal yang substansial dalam proses pernyataan DPR terkait dengan pemberian persetujuan/konsultasi/pertimbangan dan pendapat terhadap pengangkatan pejabat publik, yaitu tentang kadar politik keterwakilan yang dilakukannya. Hal ini jelas mengandung pertimbangan atas profesionalisme posisi dari jabatan publik yang dibahas oleh DPR itu sendiri. Pada titik ini tampaknya tidak ditemukan mengenai masalah ukuran kapan dan mengapa suatu jabatan publik yang diisi seseorang harus melalui pertimbangan atau sebaliknya melalui persetujuan dari DPR atau sekedar beranjak dari kapan harus dilakukan baik pada awal di DPR atau sebaliknya berdasarkan usulan dari Presiden, maupun beranjak dari usulan hasil seleksi komisi negara tertetu, seperti halnya Komisi Yudisial dalam seleksi Hakim Agung.

Keterlibatan DPR dalam proses pemilihan pejabat publik dinilai telah menimbulkan suatu fenomena politik baru di Indonesia setelah memasuki reformasi tahun 1998. Di samping aspek akuntabilitas dan partisipasi yang sangat besar dalam proses politik tersebut, muncul pula kekhawatiran bahwa keterlibatan tersebut justru dapat memancing terjadinya proses politisasi yang sangat tinggi. Politisasi yang terjadi akan menempatkan nilai-nilai profesional jabatan publik yang seharusnya ditegakkan dalam proses pengisiannya, dapat terabaikan. Sebaliknya, tawar menawar politik dalam penempatan personil di dalam jabat publik itu dapat menjadi landasan bagi permainan kepentingan para politisi.

Kasus yang dihadapi saat pengisian anggota Komnas HAM adalah salah satu di antaranya, karena dianggap terjadi kesan saling perdebatan atas "pemaksaan kehendak" dari satu lembaga kepada lembaga lainnya. Padahal, ketentuan maksimal yang ditegaskan dalam Undang-Undang tentang Komisi Nasional HAM sendiri, yaitu Pasal 83 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM menyatakan anggota Komnas HAM berjumlah 35 orang.⁵⁶ Sebelumnya, Panitia Seleksi Komnas HAM melakukan uji

⁵⁶ Hasil uji kelayakan atau *fit and proper test* yang dilakukan Komisi III DPR RI telah menghasilkan 11 nama anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) periode 2007-2012. Kesebelas nama tersebut seluruhnya adalah muka baru dengan latar belakang yang beragam mulai dari advokat, LSM, wartawan, dan akademisi. Ketiga anggota lama, yakni Enny Soeprapto, M. Farid dan Zumrotin K. Susilo dipastikan gagal menjadi anggota Komnas HAM untuk kedua kalinya.

kelayakan dari sudut: administrasi, penilaian profil, masukan masyarakat tentang calon, ,melalui dialog langsung, tes kesehatan bagi calon anggota Komnas HAM terpilih. Panitia ini terdiri atas beberapa tokoh masyarakat, yaitu: Soetandyo Wignyosoebroto, Azyumardi Azra, Siti Musdah Mulia, Kemala Chandrakirana, dan Maria Hartiningsih.

Demikian halnya, saat kasus pengisian calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Komisi III DPR, ternyata dibutuhkan suatu kejelian tersendiri oleh DPR terhadap usulan calon yang disampaikan. Keluhan atas calon yang mengalami penurunan peringkat atau namanya tidak diusulkan dalam daftar calon yang disampaikan, telah menunjukkan suatu persoalan tersendiri dikalangan Panitia Seleksi di Komisi Yudisial yang sudah tentu harus dicermati oleh DPR. Padahal, di tengah padatnya jadwal waktu pembahasan berbagai agenda di DPR, para anggota yang ditugaskan dituntut untuk bersikap cermat dalam menghadapi kemungkinan terjadinya persoalan mendasar atau bersifat prinsipil dalam substansi profesional dari nama-nama calon yang diajukan. Proses pengembalian berkas nama-nama calon sering kali terjadi, dalam rangka melengkapi atau memperbaikinya lebih lanjut dari kalangan yang mengajukan menjadi warna tersendiri dari kemungkinan terjadinya berkepanjangan atau berlarut-larutnya upaya pengisian keanggotaan dari suatu komisi atau badan yang akan memasuki periode akhir keanggotannya.

Tidak terdapat kejelasan ukuran mengenai kriteria suatu jabatan publik tertentu memerlukan pertimbangan atau sekedar melalui upaya konsultasi, atau justru harus berupa persetujuan dari DPR. Kejelasan atas kriteria dalam bentuk-bentuk keputusan terhadap penggunaan wewenang DPR dalam proses pengangkatan pejabat publik jelas memerlukan penjelasan lebih lanjut. Hal ini agar tidak menimbulkan kerancuan atas posisi yang disandang DPR sebagai lembaga perwakilan politik rakyat di satu sisi dengan kriteria professional pengisian jabatan publik yang memerlukan keterlibatan DPR itu sendiri di sisi lain.

Di samping masalah politisasi yang sangat kental dalam pelaksanaan kewenangan terhadap pengangkatan pejabat publik, masalah universalitas mengenai posisi-posisi tertentu atas jabatan yang dibahas oleh DPR juga mudah menjadi terabaikan. Salah satu potensi pengabaian unsur universalitas ini, adalah mengenai masalah penerimaan Duta Besar dari negara lain kepada Indonesia yang melibatkan peranan DPR untuk menyeleksinya lebih lanjut. Di manapun, di dunia ini, peranan untuk

menerima Duta Besar dan berkuasa penuh dari negara sahabat adalah menjadi kewenangan prerogatif pihak eksekutif sepenuhnya.

Meskipun Tata Tertib hanya mengatur masalah prosedural formal berdasarkan aturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu sebatas memberikan pertimbangan atau bersifat fakultatif, tetapi hal tersebut tampaknya juga memiliki konsekuensi politis tertentu. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (hasil perubahan pertama) di Pasal 13 menyebutkan bahwa: "(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat". Ketentuan ini sebenarnya sudah diusulkan oleh Komisi Konstitusi untuk dilakukan perubahan kembali sebagaimana menjadi usulannya kepada MPR, tetapi tampaknya pertimbangan politik dari berbagai kekuatan di MPR belum merealisasikan keinginan dari usulan semacam itu.

Komisi Konstitusi pernah mengajukan usul atau berupaya memangkas habis adanya campur tangan DPR di wilayah kerja eksekutif. Setelah memotong kewenangan DPR dalam penempatan duta negara lain, Komisi Konstitusi juga mencabut keterlibatan DPR dalam pemberian amnesti dan abolisi. Setidaknya pembahasan di Sub Komisi B tentang penyempurnaan pasal-pasal sepakat memberi kembali wewenang penuh Presiden dalam soal menerima duta negara lain. Memasuki pembahasan penyempurnaan Pasal 14 UUD 1945 soal pemberian grasi, amnesti dan rehabilitasi, Komisi Konstitusi sepakat mengembalikan rumusan tersebut sesuai dengan semangat naskah asli UUD 1945.⁵⁷ Tentang penyempurnaan Pasal 13 UUD 1945 disamping muncul dalam pembahasan Sub Komisi juga diusulkan oleh Departemen Luar Negeri. Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Departemen Luar Negeri, melalui surat tertanggal 6 Januari 2004, mengusulkan kepada Komisi Konstitusi agar mengembalikan bunyi Pasal 13 UUD 1945 sesuai naskah asli.⁵⁸

Peraturan Tata Tertib di Pasal 158 menyebutkan bahwa: "Pemberian pertimbangan terhadap calon Duta Besar negara sahabat untuk Republik Indonesia dalam Masa Sidang DPR dilakukan sebagai berikut: a. surat pencalonan Duta Besar negara sahabat untuk Republik Indonesia yang

⁵⁷ "Amnesti dan Abolisi Jadi Hak Presiden", *Kompas* 14 Januari 2004.

⁵⁸ "KK Potong Campur Tangan DPR soal Duta Besar", *Kompas* 13 Januari 2004.

disampaikan kepada Presiden, oleh Pimpinan DPR diberitahukan dalam Rapat paripurna terdekat tanpa menyebut nama dan negara pengirim; b. surat pencalonan tersebut dibahas dalam konsultasi antara Pimpinan DPR, Pimpinan Komisi terkait, dan Pimpinan Fraksi secara rahasia; dan c. hasil pembahasan konsultasi tersebut oleh Pimpinan DPR disampaikan kepada Presiden secara rahasia.” Sedangkan di Pasal 159 disebutkan bahwa: “Pemberian pertimbangan terhadap calon Duta Besar negara sahabat untuk Republik Indonesia dalam Masa Reses dilakukan sebagai berikut: a. surat pencalonan Duta Besar negara sahabat untuk Republik Indonesia yang disampaikan oleh Presiden, oleh Pimpinan DPR segera disampaikan kepada Pimpinan Fraksi secara rahasia; b. surat tersebut sebagaimana dimaksud pada huruf a, segera dibahas dalam pertemuan konsultasi antara Pimpinan DPR dengan Pimpinan Komisi terkait, dan Pimpinan Fraksi secara rahasia; c. hasil pembahasan konsultasi tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden secara rahasia; dan d. dalam Rapat Paripurna pada Masa Sidang berikutnya, Pimpinan DPR memberitahukan bahwa telah dilakukan pembahasan terhadap surat Presiden mengenai pencalonan Duta Besar negara sahabat tersebut tanpa menyebut nama dan negara pengirim.”

Kuatnya fungsi pengawasan DPR terhadap jalannya pemerintahan, mulai tampak ketika dilakukan campur tangan DPR menyangkut hak-hak prerogatif Presiden, seperti halnya menyangkut proses pengangkatan pejabat-pejabat publik. Tidak hanya mengenai pengangkatan duta besar untuk negara sahabat dan penerimaan duta dari negara lain, sesuai dengan Pasal 14 dan Pasal 15 Perubahan Pertama UUD 1945 juga menunjukkan campur tangan DPR terhadap kewenangan prerogatif Presiden. Untuk ketentuan-ketentuan yang berikut tadi, yaitu mengenai pemberian amnesti, abolisi, pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Pertimbangan masa lalu sejarah dan keinginan menciptakan sistem kenegaraan yang mencegah kesewenang-wenangan sepihak, adalah alasan dalam rangka pengawasan parlemen terhadap berbagai kewenangan prerogatif Presiden.

Sebaliknya, pengikisan beberapa kekuasaan prerogatif Presiden sering dianggap merupakan formula munculnya sistem parlementer sebagai sesuatu yang pernah mengalami kegagalan prakteknya dimasa pasca Pemilu 1955. Bahkan, menempatkan posisi eksekutif yang lemah dan menyebabkan proses politik berjalan secara tidak efektif. Catatan sejarah politik tahun 1959 ketika terjadi ketidakpuasan pada sistem

parlementer, mendorong adanya peranan Jenderal Nasution ketika mendukung Sukarno dalam membubarkan Konstituante pada tahun 1959 dan dekrit sepihak yang mengembalikan Indonesia kepada UUD 1945 menunjukkan ketidaksukaan militer terhadap sistem demokrasi parlementer. Artinya, ketidakmatangan menjalankan sistem parlementer telah melahirkan sistem politik yang justru mematikan iklim demokrasi yang ingin dikembangkan. Bahkan, ABRI memiliki keyakinan bahwa demokrasi parlementer tidak cocok untuk Indonesia.⁵⁹

Konsekuensi dari adanya proses keterlibatan parlemen terhadap keputusan Presiden untuk mengangkat atau memberhentikan pejabat publik strategis dapat mengakibatkan kemungkinan adanya kemacetan atau sebaliknya terjadi kompromi. Apabila karakter Presiden berusaha bersikukuh pada keputusan yang dibuatnya dan tidak berkeinginan untuk mendengarkan suara parlemen, maka kemacetan proses politik kenegaraan dapat terjadi di atas permukaan. Sebaliknya, karakter Presiden yang dapat bersikap kompromi dengan suara yang berkembang di parlemen, maka proses politik kenegaraan dapat berjalan harmonis dan stabilitas pemerintahan dapat terjaga. Setidaknya, catatan sejarah politik Indonesia sebagaimana antara lain yang berkembang pasca reformasi 1998 di era pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Megawati juga menunjukkan kecenderungan tersebut

Mengenai pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), tampaknya ketentuan lebih lanjut yang diatur secara prosedural dalam Peraturan Tata Tertib DPR harus dirinci lebih lanjut. Ini berkaitan dengan konsekuensi yang akan dihadapi pada saat terdapat suatu kondisi di mana suatu usulan bersifat fakultatif tidak dilakukan oleh lembaga yang dapat terlibat di dalam proses pemilihan tersebut. Pertimbangan atas kemungkinan tersebut tentu dengan mengingat prinsip kesetaraan dari kedudukan lembaga bersangkutan terhadap DPR dalam konteks kedudukannya sebagai lembaga negara. Sesuai konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, di Pasal 23 F: “(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden”. Artinya, dasar keterlibatan atas peranan DPR dalam proses pengangkatan

⁵⁹ Douglas Ramage, *Percaturan Politik di Indonesia: Demokrasi, Islam, dan Ideologi Toleransi*, Jogjakarta, Penerbit Mata Bangsa, Cetakan Pertama, 2002, hal. 223.

pejabat publik, yaitu dalam konteks ini adalah anggota BPK, sangat kuat keberadaannya. Hal yang harus diingat, adalah terdapat keterlibatan atas peranan DPR tersebut dapat “diimbangi” oleh keterlibatan DPD di dalam proses pembahasannya, yaitu melalui pertimbangan yang diberikannya.

Mengingat pertimbangan yang diberikan oleh DPD bersifat fakultatif, maka kemungkinan tidak dilakukannya hak tersebut dapat saja terjadi. Ketentuan atas hal pertimbangan ini diatur dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, di Pasal 45 bahwa: “(1) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; (2) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.” Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR, yaitu di Pasal 157: “(1) Dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR; (2) Pimpinan DPR memberitahukan kepada Pimpinan DPD mengenai rencana pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sebelum alat kelengkapan DPR memproses pencalonan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; (3) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR.”

Mengingat kemungkinan terjadinya kekosongan atas pertimbangan yang bersifat fakultatif dari DPD, tampaknya Peraturan Tata Tertib DPR harus merinci dalam menghadapi masalah ini. Diharapkan melalui acuan yang jelas dalam menghadapi situasi demikian akan memudahkan kerja bagi alat kelengkapan yang ditugaskan untuk memprosesnya lebih lanjut. Sehingga, peranan dari setiap lembaga-lembaga negara yang terlibat di dalamnya, yaitu DPR dan DPD, tidak menghambat dalam pengisian keanggotaan BPK. Ketentuan kurun waktu selambat-lambatnya 14 hari dalam mengajukan pertimbangan secara tertulis merupakan hal yang harus dijadikan pedoman. Adapun pertimbangan secara tertulis yang diajukan sebaiknya tidak saja disampaikan kepada Pimpinan DPR, tetapi juga kepada Pimpinan di mana alat kelengkapan yang ditugaskan untuk memproses pemilihan anggota BPK bersangkutan. Hal ini agar memiliki makna substansial atas pertimbangan yang diajukan oleh DPD terhadap ketentuan selambat-lambatnya 14 hari sebelum alat kelengkapan yang ditugaskan untuk memproses pencalonan tersebut.

D. Analisis Terhadap Fungsi Anggaran

Hal ikhwal keberadaan fungsi anggaran telah ditetapkan dalam UUD 1945 pada Pasal 20 A ayat (1) yang menetapkan bahwa “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”, sedangkan pengertian atas fungsi anggaran dapat dilihat pada Penjelasan Pasal 25 UU No 22 Tahun 2003: “Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD”. Berdasarkan konteks ini, maka makna hukum yang terkandung pada ketentuan di atas adalah 1) DPR mempunyai fungsi menyusun APBN; 2) DPR mempunyai fungsi untuk menetapkan APBN; dan 3) Adanya pemberian pertimbangan dari DPD terhadap APBN.

Bila makna hukum pertama bahwa DPR mempunyai fungsi menyusun APBN diperhadapkan dengan kondisi kekinian maka dalam Tatib tidak ditemukan secara gamblang bagaimana proses DPR dapat menyusun APBN. Tatib pada Pasal 144 hanya menyebutkan bahwa DPR mengadakan kegiatan pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun RAPBN. Jadi sifat pembicaraan pendahuluan yang dilakukan DPR adalah dalam rangka menyusun RAPBN, sedangkan konsep RAPBN yang dibuat DPR tidak pernah disinggung atau apakah DPR sudah mampu membuat APBN.

Untuk menutupi kelemahan DPR dalam menyusun APBN dan sejalan dengan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR, maka sepatutnya DPR membuat Peraturan DPR tentang Fungsi Anggaran. Dalam peraturan ini akan diatur bagaimana DPR dapat membuat RAPBN sebagai bagian menjalankan haknya di bidang fungsi anggaran.

Terhadap makna hukum kedua bahwa DPR mempunyai fungsi menetapkan APBN bila diperhadapkan dengan kondisi kekinian yang diatur dalam Tatib DPR, hal ini sudah diatur dalam Bab XVIII tentang Penetapan APBN.

Makna hukum ketiga tentang adanya pemberian pertimbangan DPD terhadap APBN sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 dan bila makna hukum ini diperhadapkan dengan kondisi kekinian yang diatur dalam Tatib DPR telah diatur dalam Pasal 149 jo Pasal 139 tatib DPR ayat (4) sampai ayat (6).

Bila diamati keberadaan fungsi anggaran sebagaimana diatur dalam

Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 25 UU No 22 Tahun 2003 diperhadapkan dengan ketentuan dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, maka dapat ditafsirkan adanya dua pihak yang berkepentingan untuk menyusun APBN. Pertama, DPR sebagai pihak yang secara konstitusional memiliki fungsi anggaran dalam hal DPR mempunyai fungsi untuk menyusun APBN sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 25 UU No 22 Tahun 2003. Kedua, Presiden sebagai pihak yang juga mempunyai hak konstitusional untuk mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945.

Jadi bila dilihat dari dua kondisi adanya 2 pihak yang berkepentingan dalam menyusun APBN, maka tergantung kepada kesiapan kedua belah pihak untuk menggunakan hak konstitusionalnya dalam menyusun APBN. Kalaupun selama ini pemerintah selalu lebih proaktif dalam menyusun APBN bila dibandingkan ketidaksiapan DPR, maka hal itu adalah sesuatu hal yang wajar.

Bila dilihat Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan *“Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Pertimbangan Daerah”*, maka makna hukumnya adalah 1) Presiden yang berhak mengajukan RUU APBN; 2) RUU APBN dibahas bersama dengan DPR; 3) Pembahasan RUU APBN memperhatikan pertimbangan DPD.

Bila makna hukum pertama yaitu Presiden yang berhak mengajukan RUU APBN diperhadapkan dengan kondisi kekinian dalam Tatib DPR, maka dapat dibaca dan dilihat dalam Tatib, bahwa makna hukum Presiden yang berhak mengajukan RUU APBN, sejalan dalam Tatib pada Pasal 144 yang berbunyi *“Presiden mengajukan RUU tentang APBN disertai Nota Keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya”*.

Bila makna hukum kedua yaitu *“RUU APBN dibahas bersama dengan DPR”* diperhadapkan dengan kondisi kekinian dalam Tatib, maka hal pembahasan APBN diatur dalam Pasal 144 butir b, *“Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR mengadakan kegiatan pembahasan APBN”* jo ketentuan Pasal 150 dan Pasal 151.

Di sisi lain makna hukum ketiga yaitu *“Pembahasan RUU APBN memperhatikan pertimbangan DPD”* diperhadapkan dengan kondisi kekinian yang diatur dalam Tatib, maka dapat dikatakan makna hukum

ini sudah sejalan dengan ketentuan Tatib DPR pada Pasal 149.

Bila konteks fungsi anggaran diperhadapkan dengan pemetaan masalah yang berhubungan dengan fungsi anggaran bahwa dominasi pemerintah dalam hal membahas rancangan undang-undang tentang APBN, terutama kesiapan pemerintah dalam mempersiapkan RUU APBN disebabkan karena adanya dukungan sarana dan prasarana. Hal ini bisa saja terjadi mengingat konstitusi Pasal 23 ayat (2) menjelaskan bahwa Presiden mengajukan APBN. Di sisi lain kesiapan DPR untuk mengantisipasi fungsi anggaran terhadap makna hukum DPR mempunyai fungsi menyusun APBN, tidak berjalan mengingat selama ini DPR tidak mampu menjalankan fungsinya untuk menyusun APBN. Padahal hukum dasar yang ditetapkan dalam Pasal 25 UU No 22 Tahun 2003 telah memberikan ruang gerak kepada DPR untuk menyusun APBN. Jadi selama DPR tidak mampu menyusun APBN, maka dominasi pemerintah dalam hal membahas RUU APBN tidak dapat dipersalahkan begitu saja kepada Presiden.

Sejalan untuk mengantisipasi kelemahan fungsi menyusun APBN, maka sudah sewajarnya DPR dapat menyusun APBN. Adanya kesiapan DPR untuk menyusun APBN, sejalan dengan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR, juga untuk mengantisipasi adanya dominasi pemerintah dalam membahas RUU APBN.

Kelemahan lainnya yang berhubungan dengan fungsi anggaran sebagaimana disebutkan pada bab sebelumnya yaitu terjadinya perubahan sistem keuangan negara akibat telah diundangkannya sejumlah UU yang berhubungan dengan keuangan negara, seperti UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No 15 Tahun 2004 tentang Tanggung Jawab Pemeriksaan Keuangan Negara, UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dan UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 - 2025 serta PP No 20 Tahun 2004 dan PP No 21 Tahun 2004. Akibat dari diundangkannya sejumlah peraturan perundang-undangan ini, maka aturan yang terdapat dalam Tatib tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan tersebut.

Jadi kelemahan yang disitir oleh Tim Kinerja terhadap pelaksanaan fungsi anggaran adalah hal yang wajar. Kalaupun Tatib ingin dirubah sesuai dengan perkembangan peraturan perundang-undangan, maka untuk melakukan perubahan Tatib, bukanlah pekerjaan yang mudah,

Ada banyak faktor yang harus diperhatikan untuk melakukan perubahan terhadap Tatib.

Hal lainnya yang diungkapkan Tim Kinerja terhadap lemahnya fungsi anggaran, “Bahwa fungsi anggaran tidak sebatas hanya membahas RUU APBN tetapi juga berhubungan dengan perubahan APBN dan pertanggungjawaban APBN ke publik”. Hal ini sejalan dengan konteks yang disebutkan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 “APBN sebagai wujud dan pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat.”

Terhadap pelaksanaan fungsi anggaran diperhadapkan dengan RUU Perubahan APBN, maka penggunaan fungsi anggaran terhadap RUU APBN Perubahan tidak jauh berbeda dengan pembahasan dalam RUU APBN. Hal yang membedakannya hanya terletak pada RUU, yang satu RUU APBN dan yang lain adalah RUU APBN Perubahan. Bila hal ini diperhadapkan dengan kondisi kekinian yang diatur dalam Tatib DPR, maka dalam Tatib tidak ditemukan pasal yang secara eksplisit mengatur mekanisme pembahasan terhadap RUU APBN Perubahan. Untuk itu perlu dipikirkan dalam perubahan Tatib mendatang diatur mekanisme terhadap pembahasan terhadap RUU APBN Perubahan.

Upaya tindak lanjut dalam memperbaiki peraturan Tatib DPR di bidang fungsi anggaran perlu dilakukan. Selain karena sifat dari Tatib ini ternyata sudah tidak sesuai dengan kondisi kekinian saat ini, terutama dengan diundangkannya sejumlah peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan fungsi anggaran. Selain itu konsekuensi dari APBN kita terbagi atas RUU APBN induk, 2) RUU APBN Perubahan dan 3) RUU Pertanggungjawaban APBN, maka seharusnya diatur pula mekanisme pembahasan terhadap ketiga RUU tersebut.

Adapun usulan terhadap materi muatan yang berhubungan dengan fungsi anggaran dan perlu dibuat dalam Tatib baru, adalah sebagai berikut:

1. Bab tentang Kegiatan DPR Dalam Rangka Menyusun RUU APBN.
2. Bab tentang Kegiatan DPR dan Pemerintah Dalam Rangka Membahas RUU APBN.
3. Bab tentang Kegiatan DPR dan Pemerintah Dalam Rangka Membahas RUU APBN Perubahan.
4. Bab tentang Kegiatan DPR dan Pemerintah Dalam Rangka Membahas RUU Pertanggungjawaban APBN.

E. Analisis Terhadap Alat Kelengkapan DPR

Dalam Pasal 3 Peraturan Tata Tertib DPR dinyatakan bahwa Alat Kelengkapan DPR meliputi:

1. Pimpinan DPR
2. Badan Musyawarah
3. Komisi
4. Badan Legislasi
5. Panitia Anggaran
6. Badan Urusan Rumah Tangga
7. Badan Kerja Sama Antar Parlemen
8. Badan Kehormatan
9. Panitia Khusus

Alat kelengkapan yang dibentuk untuk membantu DPR dalam melaksanakan fungsinya, dalam kenyataannya menghadapi banyak permasalahan. Mulai dari jumlah alat kelengkapan yang dianggap terlalu banyak, hingga masalah kualitas kerja dari alat kelengkapan yang belum optimal mendukung pelaksanaan fungsi Dewan.

Selain permasalahan di atas, ditilik dari pengertian alat kelengkapan, yang dapat diartikan sebagai “sesuatu yang disediakan bagi DPR untuk menjalankan fungsi DPR”, maka ada persoalan penting yang harus mendapat jawaban dari DPR sendiri, apakah sudah tepat seluruh alat kelengkapan yang dimuat di dalam Peraturan Tata Tertib DPR sebagai alat kelengkapan yang dimaksud.

Saat ini, jumlah alat kelengkapan di DPR bisa mencapai lebih dari 30 alat kelengkapan. Mengapa? Karena dari 9 alat kelengkapan yang disebutkan di atas, jumlah Komisi di DPR ada 11 Komisi, sedangkan Panitia Khusus, disesuaikan dengan kebutuhan DPR. Saat ini ada lebih dari 15 Pansus yang sedang bekerja di DPR. Panitia Khusus ada yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan ada yang dibentuk dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran.

Banyaknya alat kelengkapan DPR ini ditengarai sebagai penyebab munculnya permasalahan yaitu sering tidak kuorumnya rapat alat-alat kelengkapan yang ada. Berdasarkan pengalaman DPR sebelum periode 1999-2004, anggota kerepotan dalam membagi waktunya untuk menghadiri kegiatan-kegiatan alat kelengkapan. Oleh sebab itu, sejak

tahun 2002 dimuat ketentuan baru yaitu berdasarkan pasal 8 ayat (4), setiap anggota hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap. Hal ini dimaksudkan agar anggota dapat mengatur waktunya sedemikian rupa sehingga kegiatan-kegiatan dalam alat kelengkapan dapat berjalan dengan baik. Namun ternyata ketentuan ini tidak memberikan jaminan akan kuorumnya rapat alat kelengkapan. Bisa jadi memang ada anggota yang malas menghadiri rapat, namun bisa jadi juga hal ini disebabkan banyaknya Pansus yang diikuti oleh seorang anggota, atau pembagian jam kerja (manajemen waktu) yang buruk. Lebih lanjut mengenai manajemen waktu akan diuraikan dalam bagian tersendiri.

Ditilik dari pengertian mengenai alat kelengkapan di atas, ada 4 alat kelengkapan yang tidak terkait dengan pelaksanaan fungsi DPR, yaitu Pimpinan DPR, Badan Musyawarah, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kehormatan, dan Badan Kerja Sama Antar Parlemen. Mengapa? Karena ke-5 alat kelengkapan tersebut tidak secara langsung melaksanakan fungsi DPR, sebagaimana Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, atau Pansus yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan ke-3 fungsi DPR. Namun demikian, pembahasan lebih lanjut akan diuraikan secara detil berdasarkan urutan alat kelengkapan yang ada di dalam Peraturan Tata Tertib DPR⁶⁰.

E.1. Pimpinan DPR

Peran Pimpinan DPR, sebagai salah satu alat kelengkapan DPR terlihat berbeda dengan alat kelengkapan yang lainnya. Peran Pimpinan sebagai wasit yang tidak memihak dalam debat sebagaimana Pimpinan di negara-negara model Westminster tidak terlihat dalam DPR. Satu contoh kasus yang mengemuka terhadap permasalahan Pimpinan DPR adalah pada saat DPR periode 2004-2009 mulai bersidang. Lima fraksi yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan menyampaikan mosi tidak percaya kepada pimpinan DPR karena Pimpinan DPR dinilai berpihak kepada Koalisi Kebangsaan. (Media Indonesia, 30 Oktober 2005).

⁶⁰ Lihat lebih lanjut dalam Riris Katharina, *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR*, Forum Politisi, Jakarta, 2007.

Jika ditilik dari UU No. 22 Tahun 2003, peran Pimpinan DPR tidak terlihat begitu sentral. Pimpinan DPR hanya diberikan tugas sesuai dengan perintah DPR, yang dalam hal ini adalah keputusan Rapat Paripurna DPR. Namun, selanjutnya dalam Tatib DPR peran tersebut semakin diperjelas. Dalam rangka memperjelas ini, timbul berbagai peran yang malah memberikan peran baik dalam hal administratif maupun politis. Bahkan, beberapa peran yang dimaksudkan sebagai peran administratif malah dapat menjadi peran politis (lihat tabel 1). Dari 97 peran Pimpinan DPR yang dimuat di dalam Tatib DPR, hanya ada 39 peran yang dapat dikategorikan peran administrasi, sisanya sebanyak 42 merupakan peran politik dan 16 peran dapat dikategorikan merupakan peran administratif, namun dapat dijadikan peran politis (Kategori peran administrasi adalah peran yang dijalankan oleh Pimpinan DPR dalam rangka pelaksanaan suatu proses politik, misalnya menyampaikan surat, menerima surat, menjadi juru bicara, dll. Sedangkan kategori peran politik adalah peran Pimpinan DPR yang membawa dampak terhadap situasi politik di Indonesia, misalnya mengadakan Rapat Paripurna, mengadakan Rapat Konsultasi, dll).

Dalam Tatib DPR yang baru terjadi pengurangan peran Pimpinan yaitu dalam memberikan persetujuan atas penyimpangan waktu rapat. Namun, secara keseluruhan, peran Pimpinan masih terlihat sentral. Dalam implementasinya, peran Pimpinan DPR memang terbukti sangat penting, bahkan suaranya atau pendapatnya seolah-olah dapat mengatasnamakan DPR. Contohnya dalam pelaksanaan rapat konsultasi dengan Presiden pada waktu membicarakan mengenai draft MoU RI-GAM. Setelah menghadiri rapat konsultasi, Ketua DPR sebagai unsur Pimpinan DPR membuat pernyataan bahwa DPR menyetujui MoU RI-GAM. Padahal, seharusnya hasil rapat konsultasi tidak boleh mengatasnamakan DPR. Pimpinan DPR juga seringkali melakukan rapat konsultasi dengan Presiden dan Pimpinan lembaga negara lainnya tanpa melalui putusan DPR yaitu melalui Rapat Paripurna, sebagaimana dimaksud dalam pasal 27 ayat (1) huruf e Tatib DPR. Kegiatan ini terus berlangsung karena ayat ini bertentangan dengan pasal 169 ayat (2) Tatib DPR, yang memungkinkan konsultasi dengan Presiden dilakukan secara berkala.

Peran Pimpinan DPR juga terlihat antara lain pada saat Komisi akan melakukan kunjungan kerja dalam Masa Sidang. Jika dianggap bahwa Komisi adalah suatu alat kelengkapan dan Pimpinan DPR juga

merupakan alat kelengkapan, maka terlihat bahwa Pimpinan DPR lebih tinggi daripada alat kelengkapan DPR lainnya (misalnya Komisi). Dalam kasus kunjungan kerja, ketika Komisi menganggap kunjungan kerja dalam Masa Sidang sangat diperlukan, maka Pimpinan DPR tidak perlu menjadi penentu boleh tidaknya kegiatan tersebut dilakukan. Sebagai pihak yang diberitahukan boleh-boleh saja, mengingat Pimpinan DPR bertugas dalam menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR. Selain dapat menghambat kegiatan Komisi, Pimpinan Komisi juga terkesan sebagai “*super body*”. Dalam kaitannya dengan anggaran, hal ini dapat dikoordinasikan dengan Sekretariat Jenderal yang mengetahui secara lebih baik anggaran di DPR. Lagipula pertanggungjawaban keuangan jelas, karena dilakukan oleh Komisi. Hanya sayang, dengan Tatib yang baru, laporan hasil kunjungan kerja tidak dilaporkan dalam Rapat Paripurna sehingga tidak dapat dikontrol oleh masyarakat, sehingga apabila ada penyimpangan rakyat tidak akan segera tahu.

Tabel 5
Peran Pimpinan DPR

No.	Aturan	Tatib	Ket.
1.	Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan.	27:(1) huruf a, 76	A
2.	Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua.	27:(1) huruf b	A
3.	Menjadi juru bicara DPR.	27:(1) huruf c	P
4.	Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR.	27:(1) huruf d	P
5.	Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan Pimpinan Lembaga Negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR.	27:(1) huruf e	P
6.	Mewakili DPR dan/atau alat kelengkapan DPR di pengadilan.	27:(1) huruf f	P
7.	Melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi Anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	27:(1) huruf g	P
8.	Menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR.	27:(1) huruf h	P
9.	Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPR.	27:(1) huruf i	P
10.	Menentukan kebijaksanaan kerja sama antar parlemen berdasarkan hasil Rapat Badan Kerja Sama Antar-Parlemen dan dilaporkan kepada Badan Musyawarah.	27:(3) huruf a	P
11.	Mengadakan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas Komisi serta alat kelengkapan DPR yang lain.	27:(3) huruf b	A
12.	Mengadakan konsultasi dengan Pimpinan Fraksi apabila dipandang perlu.	27:(3) huruf c	P

No.	Aturan	Tatib	Ket.
13.	Mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh Badan Urusan Rumah Tangga.	27:(3) huruf d	A
14.	Menghadiri rapat alat kelengkapan DPR yang lain apabila dipandang perlu.	27:(1) huruf e	A
15.	Memberi pertimbangan atas nama DPR terhadap sesuatu masalah atau pencalonan orang untuk jabatan tertentu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, setelah mengadakan konsultasi dengan Pimpinan Fraksi dan Pimpinan Komisi yang bersangkutan	27:(1) huruf f	P
16.	Mengadakan Rapat Pimpinan DPR satu kali satu bulan dalam rangka melaksanakan tugasnya	27:(1) huruf g	A
17.	Membentuk Tim atas nama DPR terhadap suatu masalah mendesak yang perlu penanganan segera, setelah mengadakan konsultasi dengan Pimpinan Fraksi dan Pimpinan Komisi yang terkait.	27:(1) huruf h	P
18.	Rangkap jabatan sebagai Pimpinan Bamus.	30:(1)	P
19.	Pimpinan memimpin rapat pertama alat kelengkapan dalam rangka pemilihan pimpinan alat kelengkapan.	36:(2); 41:(2); 45:(2); 50:(2); 54:(2); 67:(2)	A
20.	Persetujuan Pimpinan untuk kunjungan kerja Komisi dalam Masa Sidang.	37:(4) huruf e	P
21.	Persetujuan Pimpinan untuk studi banding Komisi dalam Masa Sidang.	37:(4) huruf f	P
22.	Persetujuan Pimpinan untuk Komisi yang akan melakukan Raker dan RDP yang tidak merupakan ruang lingkup Komisi tersebut.	42:(2) huruf f	P
23.	Persetujuan Pimpinan atas koordinasi dan konsultasi yang dilakukan oleh Badan Legislasi dengan Pemerintah, DPD, MK, MA, atau pihak lain yang dipandang perlu.	42:(2) huruf b	P
24.	Persetujuan Pimpinan untuk kegiatan studi banding Badan Legislasi.	42:(2) huruf e	A
25.	Penugasan atau persetujuan Pimpinan kepada BKSAP untuk mengadakan hubungan dengan parlemen negara lain.	55:(2) huruf b	P
26.	Persetujuan Pimpinan atas keinginan BKSAP mengadakan hubungan dengan organisasi internasional lainnya.	55:(2) huruf c	P
27.	Penugasan atau Persetujuan Pimpinan atas kehadiran BKSAP dalam pertemuan persahabatan.	55:(2) huruf d	P
28.	Pimpinan yang menerima (sekaligus menyalurkan) pengaduan secara tertulis yang ditujukan kepada Badan Kehormatan.	60:(1)	A/P
29.	Pimpinan menyampaikan sanksi teguran tertulis kepada Anggota.	62:(2)	A
30.	Pimpinan membacakan sanksi dalam Rapat Paripurna.	62:(3)	A
31.	Pimpinan menyampaikan pemberhentian sebagai Anggota kepada Presiden.	62:(4)	A
32.	Pimpinan menyampaikan Keputusan Presiden kepada Anggota yang diberhentikan.	60:(5)	A
33.	Pimpinan (dengan memperhatikan pendapat Pimpinan Fraksi) dapat menetapkan acara dan jadwal DPR.	74:(2)	P
34.	Pimpinan menyampaikan pidato pembukaan dan penutupan.	75:(3), (4), (5), (6)	P
35.	Pimpinan menyusun pidato Pimpinan.	75:(7)	P
36.	Persetujuan Pimpinan atas penyimpangan tempat rapat.	76:(4)	P
37.	Memberikan persetujuan atas Rapat Paripurna Luar Biasa.	79:(1) huruf a	P
38.	Menghendaki Rapat Paripurna Luar Biasa.	79:(1) huruf b	P

No.	Aturan	Tatib	Ket.
39.	Mengundang Anggota menghadiri Rapat Paripurna Luar Biasa.	79:(2)	A
40.	Memimpin Rapat Pimpinan Gabungan Komisi untuk pemilihan pimpinan Gabungan Komisi.	84:(3)	A
41.	Mengundang Rapat Kerja.	92:(1)	A
42.	Mengundang Rapat Dengar Pendapat.	93	A
43.	Mengundang Rapat Dengar Pendapat Umum.	94	A
44.	Menerima usul perubahan acara (waktu dan masalah).	103:(1)	A
45.	Mengusulkan perubahan acara Rapat Paripurna.	104:(1)	P
46.	Mengundang seseorang dalam rapat-rapat DPR.	119:(1)	A
47.	Menyampaikan RUU kepada Presiden untuk disahkan.	123:(1)	A
48.	Mengirimkan surat kepada Presiden untuk meminta penjelasan.	123:(2)	A/P
49.	Menerima RUU dari Presiden.	125:(1)	A
50.	Memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU.	126:(1)	A
51.	Menyampaikan RUU kepada Pimpinan DPD.	126:(2)	P
52.	Menerima usul inisiatif RUU.	130:(3)	A/P
53.	Memberitahukan kepada Anggota masuknya usul inisiatif RUU.	130:(4)	A
54.	Menyampaikan RUU DPR kepada Presiden dan Pimpinan DPD.	130:(10)	A
55.	Menerima perubahan atau penarikan kembali usul inisiatif RUU.	131:(3)	P
56.	Menerima Surat Pengantar Presiden dan menyampaikan kepada Pimpinan DPD (RUU dari Presiden).	139:(2)	A
57.	Menyampaikan surat kepada Presiden dan Pimpinan DPD (RUU dari DPR).	139:(3)	A
58.	Menerima pertimbangan atas RUU tertentu dari DPD.	139:(4)	A/P
59.	Memberitahukan kepada Anggota mengenai pertimbangan atas RUU dari DPD.	139:(5)	A
60.	Menerima masukan atas RUU dari masyarakat (penyiapan RUU).	141:(2)	P
61.	Meneruskan masukan dari masyarakat kepada alat kelengkapan DPR (penyiapan RUU).	141:(3)	A
62.	Menerima masukan atas RUU dari masyarakat (pembahasan RUU).	142:(2)	P
63.	Meneruskan masukan dari masyarakat kepada alat kelengkapan DPR (pembahasan RUU).	142:(3)	P
64.	Memberikan pertimbangan/konsultasi yang ditugaskan peraturan perundang-undangan.	156	A
65.	Memberitahukan Pimpinan DPD mengenai rencana pemilihan anggota BPK.	157:(2)	P
66.	Menerima pertimbangan DPD atas pemilihan anggota BPK.	157:(3)	A
67.	Memberitahukan surat pencalonan Dubes untuk RI dalam Rapat Paripurna (Masa Sidang).	158: huruf a	A/P
68.	Membahas surat pencalonan Dubes bersama Pimpinan Komisi dan Fraksi (Masa Sidang).	158: huruf b	P
69.	Menyampaikan hasil konsultasi perihal pencalonan Dubes kepada Presiden (Masa Sidang).	158: huruf c	P
70.	Menyampaikan surat pencalonan Dubes untuk RI kepada Pimpinan Fraksi (Masa Reses).	159: huruf a	A

No.	Aturan	Tatib	Ket.
71.	Membahas surat pencalonan Dubes bersama Pimpinan Komisi dan Fraksi (Masa Reses)	159 huruf b	P
72.	Menyampaikan hasil konsultasi perihal pencalonan Dubes kepada Presiden (Masa Reses).	159 huruf c	A
73.	Memberitahukan telah dilakukannya pembahasan surat Presiden mengenai pencalonan Dubes dalam Rapat Paripurna.	159 huruf d	A
74.	Menerima surat pencalonan Dubes dari Presiden dan memberitahukannya dalam Rapat Paripurna.	160 huruf a	A
75.	Menerima laporan dari Komisi mengenai pembahasan Dubes.	160 huruf b	P
76.	Menyampaikan hasil pembahasan Komisi mengenai Dubes kepada Presiden.	160 huruf c	A
77.	Mengetahui pengaturan mengenai teknis penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat yang dibuat oleh Sekjen.	165:(3)	P
78.	Menerima laporan atas hasil Raker dan RDP terkait dengan pembahasan Hapsem BPK	166:(5)	P
79.	Mengadakan konsultasi dengan Pimpinan Fraksi	166:(6)	P
80.	Menyampaikan kasus penyimpangan keuangan pada Kepolisian/ Kejaksaan, dan pimpinan instansi yang bersangkutan.	166:(7)	A
81.	Membuat kesepakatan dengan Pimpinan Lembaga Negara lain mengenai mekanisme dan tata cara pertemuan konsultasi dan koordinasi.	170:(10)	P
82.	Menerima usul interpelasi.	171:(2)	A/P
83.	Memberitahukan masuknya usul interpelasi dan membagikan kepada Anggota.	172:(1)	A/P
84.	Menerima pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul interpelasi.	173:(2)	A/P
85.	Menyampaikan usul interpelasi kepada Presiden sekaligus mengundang Presiden.	174:(1)	A
86.	Menerima usul angket.	176:(2)	A/P
87.	Memberitahukan masuknya usul angket dan membagikan kepada Anggota.	177	A/P
88.	Menerima pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul angket.	180:(2)	A/P
89.	Menyampaikan keputusan DPR tentang angket kepada Presiden.	181:(3)	A
90.	Menerima laporan Panitia Angket dan membagikannya kepada seluruh Anggota.	182:(1)	P
91.	Menerima usul menyatakan pendapat	184:(2)	A/P
92.	Memberitahukan masuknya usul menyatakan pendapat kepada Anggota.	184:(3)	A/P
93.	Menerima pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul menyatakan pendapat; membagikan kepada Anggota; dan menyampaikan kepada Presiden.	188:(2)	A/P
94.	Menerima pertanyaan yang ditujukan kepada Presiden.	193:(1)	A/P
95.	Meminta penjelasan kepada penanya (pertanyaan ditujukan kepada Presiden).	193:(2)	P
96.	Meneruskan pertanyaan Anggota kepada Presiden.	193:(3)	A/P
97.	Menerima laporan berkala tentang pengelolaan keuangan dari Sekjen.	199:(4)	P

Selain dalam hal kunjungan kerja, mengapa hanya Pimpinan yang ditugaskan untuk melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPR? Mengapa tidak diberikan menjadi kewajiban bagi masing-masing anggota DPR juga, atau bahkan alat kelengkapan yang lain? Padahal kegiatan kunjungan kerja dilakukan dalam bentuk perseorangan dan Tim, yang dapat dipergunakan sebagai alat yang efektif juga untuk memasyarakatkan putusan DPR. Demikian juga pemberian tugas dalam menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran. Bukankah ini lebih tepat diberikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga DPR?

Jika dilihat lebih lanjut dalam pasal 27 ayat (3) huruf h, peran Rapat Paripurna bahkan terlihat seperti dapat digantikan oleh rapat antara Pimpinan DPR, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Komisi saja. Dan kejadian ini seringkali terjadi. Padahal, seharusnya Rapat Paripurna-lah yang dapat memutuskan untuk membentuk suatu Tim, apalagi karena ada masalah yang perlu penanganan yang segera. Bukan dibalik, dengan alasan perlu penanganan segera, Rapat Paripurna menjadi digantikan.

Kegiatan Pimpinan DPR yang saat ini kurang dilaksanakan adalah menjadi juru bicara DPR. Dalam setiap rapat DPR, Pimpinan DPR nyaris tidak pernah mengeluarkan *press release* untuk para wartawan. Akibatnya, informasi yang sampai ke masyarakat menjadi beragam. Tidak jarang hal tersebut malah merugikan Pimpinan DPR yang dinilai tidak antisipatif.

Belajar dari pengalaman parlemen di negara lain, dikenal 3 model peran Pimpinan DPR yaitu model Westminster, model Kongres AS, dan model Biro Perancis (NDI, 1996). Pada parlemen Inggris, Kanada, India, dan Israel, ketua dibebani tugas mengatur jalannya perdebatan dan memelihara ketertiban dalam majelis. Ketua bertugas sebagai non-partisan. Kedudukan tidak berpihak dalam peran ketua dibuktikan dengan fakta bahwa hak suara ketua dibatasi oleh ketentuan atau kebiasaan untuk mengatasi jumlah suara yang sama, walaupun di Israel, Ketua berhak memberi keputusan atas masalah penting lainnya. Selain itu, ketua tidak ikut serta dalam perdebatan selama sidang-sidang parlemen. Ketua umumnya mengendalikan semua fungsi legislatur, dari perdebatan sampai administratif, baik langsung dengan mengetuai komisi yang bertugas melaksanakan fungsi ini atau secara tidak langsung melalui sekretaris jenderal. Hanya di Israel, Ketua berada pada jalur untuk menggantikan kedudukan Presiden, walaupun jabatan ini lebih merupakan simbol saja, karena kedudukan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Akhirnya, peran seremonial ketua di Majelis Rendah Inggris tidak ditiru

di legislatur Kanada, India dan Israel.

Ketua model Kongres AS, bukan hanya seorang wasit yang tidak memihak, melainkan juga mengendalikan agena legislatif. Walaupun luasnya kendali Ketua dari proses legislatif beragam menurut model ini, kekuasaan Ketua untuk mengangkat anggota-anggota komisi menjadi komponen penentu dari kekuasaan Ketua. Selanjutnya, di Amerika Serikat dan di Filipina, Ketua Majelis dan Ketua Senat menduduki jabatan yang ditentukan oleh konstitusi yang menempatkan mereka pada jalur untuk mengganti Presiden.

Dalam model Biro Perancis, Ketua adalah pemimpin suatu kolektif yang mengendalikan semua aspek legislatur. Dalam model ini, Presiden mengawasi berbagai fungsi parlemen tetapi tidak secara langsung mengendalikannya. Ketua langsung mengatur debat pleno dari legislatur. Ketua bukan ketua yang netral dan tidak berpihak seperti model Westminster karena ia boleh ikut dalam perdebatan sidang pleno. Dengan kekuasaan administratif yang tidak sekuat seperti Ketua model Kongres AS atau Westminster, Ketua model Biro Perancis tidak secara langsung mengurus legislatur, sebagai gantinya, tugas yang memakan waktu ini dilaksanakan oleh anggota lain dari biro.

Pemilihan model Pimpinan yang dikehendaki bergantung kepada sejarah suatu bangsa. Fenomena munculnya kritikan tajam kepada Pimpinan DPR saat ini dapat menjadi pelajaran, apakah pribadi Pimpinan yang bermasalah atau memang peran Pimpinan yang harus diatur ulang kembali?

Ditilik dari sisi pertanggungjawaban, dari seluruh alat kelengkapan DPR, hanya Pimpinan DPR yang diwajibkan memberikan pertanggungjawabannya dalam Rapat Paripurna. Ketentuan ini sangat baik apabila diterapkan bagi seluruh alat kelengkapan yang ada untuk dapat melihat kinerja masing-masing alat kelengkapan, dimana didalamnya terdapat para anggota DPR. Sehingga dengan demikian, secara tidak langsung ajang ini dapat dipergunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban DPR terhadap publik. Oleh karena itu, perlu dibuat aturan agar setiap alat kelengkapan DPR diwajibkan memberikan pertanggungjawabannya dalam Rapat Paripurna DPR.

E.2. Badan Musyawarah

Badan Musyawarah (Bamus) dari dulu sering diistilahkan dengan “DPR Mini”. Hal ini dikarenakan peran Bamus yang sering mengambil alih tugas Rapat Paripurna sebagai forum tertinggi di DPR (lihat pasal 79 dan pasal 156 Tatib DPR). Bahkan, jika ditilik satu per satu tugas Bamus, terlihat peran yang cukup sentral juga diberikan kepada Bamus dibandingkan alat kelengkapan DPR yang lain (lihat tabel 3). Dalam Tatib DPR yang baru, peran Bamus telah dihilangkan satu yaitu dalam hal terjadi lowongan jabatan Ketua dan/atau Wakil Ketua, dimana sebelumnya Bamus akan dimintai pertimbangan sebelum dilakukan pemilihan. Namun, secara keseluruhan, peran sentral dari Bamus dibandingkan alat kelengkapan DPR lainnya masih terlihat.

Badan Musyawarah sering dijadikan “*exit way*” dari kebuntuan yang terjadi di dalam Rapat Paripurna, mengawal kebijakan pemerintah, atau menghindari konflik dalam Rapat Paripurna. Kondisi ini sesungguhnya dapat menghambat terciptanya suatu proses demokrasi di Indonesia. Sebagai contoh, ketika Fraksi PDI-P meminta agar Bamus mengagendakan Rapat Paripurna untuk membicarakan masalah BBM, Bamus menghambatnya dengan alasan, usul tersebut harus disampaikan terlebih dahulu kepada Pimpinan DPR, dan apabila Pimpinan DPR sudah membicarakannya, baru Bamus berwenang membahas untuk mengagendakannya. Hal ini pada waktu itu dianggap PDI-P sebagai intervensi Bamus untuk menggagalkan rencana ini. Karena, surat tersebut sudah disampaikan kepada Pimpinan DPR dan Pimpinan DPR sendiri dianggap sudah memberikan disposisi. Namun, karena disposisi tersebut hanya diteruskan oleh Wakil Ketua, Soetardjo, tanpa melalui Rapat Pimpinan, maka surat tersebut dianggap belum dibahas oleh Rapat Pimpinan. Selanjutnya, menurut Panda Nababan (F-PDIP), alasan itu hanyalah alasan yang dibuat-buat oleh Pimpinan Bamus, karena berdasarkan pengalaman Panda, surat yang didisposisi oleh Pimpinan tidak harus melewati Rapat Pimpinan. Demikian juga, dalam pengalamannya, permintaan penambahan agenda rapat dapat dilakukan dalam Rapat Bamus tanpa permintaan melalui Pimpinan DPR.

Contoh konkret lainnya, sebagai kritikan terhadap peran Bamus dapat dilihat dalam pelaksanaan fungsi legislasi dan pelaksanaan hak-hak DPR yang lainnya. Sebagai contoh, dalam proses pembahasan RUU tentang Peradilan Militer. Pada saat Rapat Paripurna menyetujui usul inisiatif RUU menjadi RUU DPR, Rapat Paripurna tidak dengan tegas

menyatakan apakah RUU tersebut disetujui dengan perubahan atau tanpa perubahan. Hal tersebut diserahkan kepada Bamus. Dalam hal ini, Rapat Paripurna mencoba mengatasi kebuntuan atau interupsi dalam Rapat Paripurna. Namun, akhirnya Bamus mengambil alih tugas ini. Bamus dengan kewenangannya dapat memperlambat atau mempercepat proses pembahasan suatu RUU. Jika Bamus menganggap RUU ini perlu diperlambat (karena berbagai alasan), dia akan menghambat dengan memperlambat proses RUU dengan cara menugaskan Pansus atau Komisi untuk menyempurnakannya terlebih dahulu. Jika, tidak, Bamus akan segera menjadwalkan pembahasannya.

Demikian pula dalam proses usulan penggunaan hak-hak DPR, Bamus diberikan wewenang untuk meminta penjelasan dari pengusul. Penjelasan ini dalam prakteknya sering dijadikan alasan untuk memperlambat suatu proses pelaksanaan hak-hak DPR, apalagi Bamus diberikan hak untuk mengatur jadwal pembahasan suatu hak.

Dalam beberapa kasus, memang regulasi yang tidak dijalankan secara benar sehingga berpotensi untuk menghambat peran dan fungsi DPR melalui anggota-anggotanya. Namun, beberapa kasus terjadi disebabkan aturan yang ada memang membuka peluang untuk itu, seperti memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada Bamus. Akibatnya, Bamus menjadi sebuah birokrasi di dalam DPR sendiri.

Tabel 6
Peran Badan Musyawarah dalam Tatib

No.	Aturan	Keterangan
1.	Pasal 27 ayat (3) huruf a: Pimpinan DPR dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menentukan kebijaksanaan kerja sama antar parlemen berdasarkan hasil Rapat Badan Kerja Sama Antar-Parlemen dan dilaporkan kepada Badan Musyawarah.	Pimpinan DPR melaporkan kebijaksanaan KSAP kepada Bamus.
2.	Pasal 38 ayat (4) huruf l: Komisi dalam melaksanakan tugasnya, dapat melakukan tugas atas keputusan Rapat Paripurna dan/atau Badan Musyawarah.	Bamus memerintahkan Komisi untuk melaksanakan keputusan Bamus
3.	Pasal 31: Tugas Badan Musyawarah adalah: a. menetapkan acara DPR untuk 1 (satu) Tahun Sidang, 1 (satu) Masa Persidangan, atau sebagian dari suatu Masa Sidang, dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian Rancangan Undang-Undang,	Tugas Bamus

No.	Aturan	Keterangan
	<p>dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya;</p> <p>b. memberikan pendapat kepada Pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijaksanaan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;</p> <p>c. meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/ penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;</p> <p>d. mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal undang-undang menetapkan bahwa Pemerintah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR mengenai suatu masalah;</p> <p>e. menentukan penanganan suatu RUU atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR; dan</p> <p>f. melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Badan Musyawarah.</p>	
4.	<p>Pasal 42 ayat (1) huruf e: Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Bamus.</p>	
5.	<p>Pasal 46 ayat (2) huruf f: Melakukan tugas atas keputusan Rapat Paripurna dan/atau Badan Musyawarah.</p>	
6.	<p>Pasal 54 ayat (2) huruf c: BKSAP dalam melaksanakan tugas, dapat mengadakan hubungan dengan organisasi internasional di luar organisasi internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, atas persetujuan Pimpinan DPR berdasarkan pertimbangan Badan Musyawarah.</p>	
7.	<p>Pasal 68 ayat (4): Rapat Paripurna atau Badan Musyawarah dapat memperpanjang atau memperpendek jangka waktu penugasan Panitia Khusus.</p>	
8.	<p>Pasal 74 ayat (1): Masa Persidangan, jadwal, dan acara persidangan ditetapkan oleh Badan Musyawarah dengan memperhatikan ketepatan waktu pembahasan RUU tentang APBN beserta Nota Keuangannya dan RUU tentang Perubahan APBN.</p>	
9.	<p>Pasal 79 ayat (1) huruf b: Rapat Paripurna Luar Biasa adalah Rapat Paripurna yang diadakan dalam Masa Reses apabila dikehendaki oleh Pimpinan DPR dengan persetujuan Badan Musyawarah.</p>	

No.	Aturan	Keterangan
10.	Pasal 79 ayat (1) huruf c: Rapat Paripurna Luar Biasa adalah Rapat Paripurna yang diadakan dalam Masa Reses apabila diusulkan oleh sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota dengan persetujuan Badan Musyawarah.	Memberikan persetujuan atas usulan 13 orang Anggota untuk mengadakan Rapat Paripurna Luar Biasa.
11.	Pasal 103 ayat (4): Badan Musyawarah membicarakan dan mengambil keputusan tentang usul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3).	Memutuskan menerima atau menolak usul perubahan acara suatu rapat (waktu dan masalah).
12.	Pasal 139 ayat (5): Pada Rapat Paripurna berikutnya, setelah pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diterima Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota perihal diterimanya pertimbangan atas RUU dan meneruskannya kepada Bamus untuk meneruskan kepada alat kelengkapan yang akan membahasnya.	Menerima pertimbangan RUU (dari DPD) dari Pimpinan dan meneruskan kepada alat kelengkapan DPR.
13.	Pasal 154 ayat (1): Apabila suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR mengajukan atau memberikan persetujuan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, Rapat Paripurna menugaskan kepada Badan Musyawarah untuk menjadwalkan dan menugaskan pembahasannya kepada Komisi terkait.	Menjadwalkan pembahasan terhadap pemberian persetujuan atas calon untuk mengisi jabatan.
14.	Pasal 155 ayat (2): Hasil pembahasan Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaporkan dalam Rapat Badan Musyawarah untuk selanjutnya ditetapkan dalam Rapat Paripurna.	Komisi melaporkan hasil kerja kepada Bamus sebelum kepada Rapat Paripurna.
15.	Pasal 156: Apabila suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR memberikan pertimbangan/konsultasi, pertimbangan/konsultasi tersebut diberikan oleh Pimpinan DPR bersama Pimpinan Komisi terkait dan Pimpinan Fraksi, kecuali Badan Musyawarah menentukan lain.	Bamus dapat menentukan cara lain terhadap pemberian pertimbangan/konsultasi.
16.	Pasal 162: Selain hal-hal yang ditentukan dalam Pasal 154, pasal 155, pasal 156, dan pasal 161, apabila peraturan perundang-undangan menentukan DPR diberi hak tertentu, tata cara pembahasannya diberlakukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 156, kecuali Badan Musyawarah menentukan lain.	Menentukan cara pembahasan mengenai hal-hal yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

No.	Aturan	Keterangan
17.	Pasal 165 ayat (5): Hasil-hasil pertemuan konsultasi dan koordinasi dengan Lembaga Negara yang lain yang mengatur mengenai mekanisme dan prosedur harus mendapat persetujuan Badan Musyawarah.	Memberikan persetujuan atas hasil pertemuan konsultasi dan koordinasi mengenai mekanisme dan prosedur.
18.	Pasal 170: Pimpinan DPR atas persetujuan Badan Musyawarah dapat membuat kesepakatan dengan Pimpinan Lembaga Negara yang lain mengenai mekanisme dan tata cara pertemuan konsultasi dan koordinasi dengan Lembaga Negara tersebut.	Memberikan persetujuan mengenai mekanisme dan tata cara pertemuan konsultasi dan koordinasi.
19.	Pasal 172 ayat (2): Dalam Rapat Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan usul interpelasi dalam Rapat Paripurna, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan usulnya secara ringkas.	Membahas penentuan waktu dan mendengarkan penjelasan pengusul interpelasi.
20.	Pasal 178: Dalam Rapat Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna tentang usul mengadakan angket, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan tentang usulnya secara ringkas.	Membahas penentuan waktu dan mendengarkan penjelasan pengusul angket.
21.	Pasal 185 ayat (1): Dalam Rapat Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna tentang usul menyatakan pendapat, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan tentang usulnya secara ringkas.	Membahas penentuan waktu dan mendengarkan penjelasan pengusul menyatakan pendapat.

E.3. Komisi

Komisi DPR sejak dulu dibentuk berdasarkan departemen yang dibentuk oleh Presiden. Berbeda halnya dengan Philippines yang membentuk Komisi berdasarkan isu-isu. Oleh karena itu, jumlah Komisi seringkali berubah-ubah mengikuti jumlah departemen yang ada. Namun, bisa jadi juga, jumlah Komisi disesuaikan dengan perolehan kursi suatu partai untuk dapat membentuk Fraksi, sebagaimana terjadi pada tahun 1997 ketika PDI memperoleh 10 kursi, Komisi DPR berkurang dari 10 Komisi menjadi 9 Komisi.

Permasalahan yang sering muncul di seputar Komisi adalah mengenai adanya Komisi “basah” dan Komisi “kering”. Sebenarnya, apabila ada kontrol yang baik, baik dari internal DPR sendiri maupun dari luar, termasuk masyarakat, tidak perlu dikhawatirkan ada Komisi basah atau kering, sebab kontrol yang baik akan meminimalkan upaya korupsi. Apalagi telah hadir Badan Kehormatan yang dapat memberikan sanksi apabila terjadi pelanggaran peraturan (menerima imbalan dan lain sebagainya dari mitra kerja). Upaya lain yang dilakukan Fraksi untuk menghilangkan stigma Komisi basah dan kering ini, biasanya dengan melakukan penggantian anggota antar Komisi. Ada yang dilakukan sekali setahun ada yang dua kali setahun, melihat kepada kebutuhan. Namun, tidak jarang pula, faktor kedekatan dengan pengurus Fraksi akan mempengaruhi penempatan seorang anggota di Komisi.

Dalam perubahan Tatib yang baru, salah satu hal yang menarik untuk ditelaah adalah diberikannya kewenangan kepada Komisi untuk menyusun rancangan anggaran sesuai dengan kebutuhan dalam rangka pelaksanaan tugasnya kecuali rancangan anggaran untuk pelaksanaan fungsi legislasi. Mengapa anggaran untuk fungsi legislasi tidak dirancang? Padahal, Komisi juga memegang peranan dalam tugas di bidang legislasi. Komisi diberikan hak untuk mengajukan RUU juga. Kekhawatiran yang muncul adalah bahwa Badan Legislasi secara tidak langsung akan mengambil seluruh peran legislasi, termasuk yang ada di Komisi. Dengan demikian, dapat dikatakan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada pada DPR menjadi tidak berarti ketika internal DPR melakukan pembatasan-pembatasan dalam proses pengajuan suatu RUU.

Jika berbicara mengenai konsep Komisi, maka DPR menganut konsep Komisi yang melaksanakan ketiga fungsi DPR. Oleh karena itu, apabila DPR hendak menciptakan suatu konsep Komisi yang

melaksanakan satu fungsi, maka perlu dilakukan penataan ulang terhadap keberadaan seluruh alat kelengkapan yang ada di DPR, termasuk peran, fungsi, wewenang, dan sistem kerja.

Terkait dengan penempatan orang-orang di dalam Komisi, otoritas Fraksi lebih besar. Akibatnya, ada anggota yang tidak nyaman bekerja di Komisinya karena tidak memahami permasalahan yang ada di Komisinya. Untuk itu, dukungan keahlian sangat dibutuhkan bagi para anggota yang semacam ini. Namun, saat ini yang terjadi adalah bahwa staf ahli yang ada hanya membantu Pimpinan. Sebab, rekrutmen yang selama ini dilakukan terhadap tenaga ahli Komisi dilaksanakan oleh Pimpinan.

E.4. Badan Legislasi

Badan Legislasi sebagai alat kelengkapan DPR mulai muncul sejak tahun 1999. Pada awalnya, lembaga ini dibentuk sebagai tuntutan atas dibentuknya Prolegnas di DPR. Pada waktu itu, diusulkan untuk membentuk alat kelengkapan yang baru dengan status Panitia, yang bersifat sementara. Namun, Pansus Perubahan Tatib pada tahun 1999, menganggap bahwa alat kelengkapan ini begitu penting, sehingga diputuskan untuk membentuk satu alat kelengkapan yang bersifat tetap, yang dinamakan Badan Legislasi.

Tabel 7
Peran Badan Legislasi

No.	Tatib Lama	Tatib Baru
1.	Pasal 42 ayat (1) huruf a: Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap Tahun Anggaran.	Pasal 42 ayat (1) huruf a:Menyusun Program Legislasi Nasional yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan DPR.
2.	Pasal 42 ayat (1) huruf b: Menyiapkan usul RUU usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.	Pasal 42 ayat (1) huruf b:Menyiapkan RUU usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
3.	Pasal 42 ayat (1) huruf c: Menyempurnakan usul inisiatif RUU yang disiapkan Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi, apabila diminta, dan selanjutnya disampaikan kembali kepada pengusul untuk diproses lebih lanjut.	Pasal 42 ayat (1) huruf c:Melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan.

No.	Tatib Lama	Tatib Baru
4.	Pasal 42 ayat (1) huruf d: Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Bamus.	Pasal 42 ayat (1) huruf d: Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan RUU yang diajukan oleh Anggota, Fraksi, Komisi, dan Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan.
5.		Pasal 42 ayat (1) huruf e: Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Bamus.
6.	Pasal 42 ayat (1) huruf f: Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan RUU.	Pasal 42 ayat (1) huruf f: Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk RUU yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi UU yang telah disahkan.
7.	Pasal 42 ayat (1) huruf e: Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi undang-undang, melalui koordinasi dengan Komisi.	Pasal 42 ayat (1) huruf g: Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi undang-undang, melalui koordinasi dengan Komisi.
8.	Pasal 42 ayat (1) huruf g: Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tatib dan Kode Etik.	Pasal 42 ayat (1) huruf h: Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tatib dan Kode Etik.
9.	Pasal 42 ayat (1) huruf h: Memberikan masukan kepada Pimpinan DPR atas RUU Usul DPD.	Pasal 42 ayat (1) huruf f: Memberikan masukan kepada Pimpinan DPR atas RUU Usul DPD.
10.		Pasal 42 ayat (1) huruf j: Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR; dan
11.	Pasal 42 ayat (1) huruf i: Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.	Pasal 42 ayat (1) huruf k: Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.
12.	Pasal 42 ayat (2) huruf a: Mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak Pemerintah, DPD, atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPR.	Pasal 42 ayat (2) huruf a: Mengadakan rapat dengan Pimpinan Fraksi, Komisi, Alat Kelengkapan DPD yang menangani bidang legislasi dan rapat dengar pendapat umum dengan masyarakat.
13.	Pasal 42 ayat (2) huruf b: Memberikan rekomendasi kepada Bamus dan Komisi yang terkait mengenai penyusunan program dan urutan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap Tahun Anggaran.	Pasal 42 ayat (2) huruf b: Mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak Pemerintah, DPD, MK, MA, atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugasnya melalui Pimpinan DPR.
14.	Pasal 42 ayat (2) huruf c: Memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan/atau Komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi undang-undang.	Pasal 42 ayat (2) huruf c: Memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan/atau Komisi yang terkait berdasarkan hasil pemantauan terhadap materi undang-undang.

No.	Tatib Lama	Tatib Baru
15.	Pasal 42 ayat (2) huruf d: Mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum.	Pasal 42 ayat (2) huruf d: Mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum
16.	Pasal 42 ayat (2) huruf e: Mengadakan kunjungan kerja dan/atau studi banding dengan persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditentukan tindak lanjutnya.	Pasal 42 ayat (2) huruf e: Mengadakan kunjungan kerja dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dan studi banding untuk penyiapan RUU dengan persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan dalam Rapat Badan Legislasi untuk ditentukan tindak lanjutnya.
17.	Pasal 42 ayat (2) huruf f: Membentuk Panitia Kerja	Pasal 42 ayat (2) huruf f: Membentuk Panitia Kerja
18.	Pasal 42 ayat (2) huruf g: Mengusulkan kepada Bamus hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.	Pasal 42 ayat (2) huruf g: Mengusulkan kepada Bamus hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.

Mengingat bahwa Badan Legislasi baru dibentuk, pada waktu dibentuk tidak terpikirkan apa yang menjadi tugas-tugasnya. Akhirnya, diberikanlah salah satu tugas tambahan selain menyusun Prolegnas yaitu melakukan penyempurnaan terhadap Perubahan Tata Tertib DPR dan Kode Etik DPR. Menyangkut tugas untuk melakukan perubahan Tatib dan Kode Etik, dalam perkembangan saat ini, penting untuk dipikirkan kembali, apakah wewenang ini masih tepat? Mengingat bahwa Badan Legislasi, sebagai suatu alat kelengkapan, memiliki kepentingan juga. Penyimpangan bisa saja terjadi.

Hal ini sudah terlihat dari perubahan Tatib yang dilakukan saat ini. Perubahan yang terjadi lebih bersifat parsial dan tidak memiliki visi parlemen yang jelas. Apakah DPR akan menuju kepada sistem parlemen dengan 3 fungsi yang tercermin dalam pembagian Komisi menurut fungsi? Jika demikian, seharusnya perubahan Tatib harus menyentuh juga kepada penguatan fungsi anggaran dan fungsi pengawan juga. Dalam kenyataannya, perubahan Tatib kali ini jelas memperlihatkan suatu upaya penguatan parlemen di bidang legislasi semata.

Pembentukan Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang dengan tidak memperhatikan peran dan fungsi alat kelengkapan lainnya yang masih ada dan dengan kewenangan yang tetap telah membuktikan bahwa Badan Legislasi hanya memikirkan Baleg semata dalam proses pembahasan perubahan Tatib DPR. Bukti terhadap hal ini adalah:

- Dari kewenangan yang diberikan kepada Baleg sebagai pusat pembentukan undang-undang. Jika dulu Baleg hanya diberikan wewenang menyempurnakan usul RUU yang disiapkan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi, atas permintaan pihak-pihak dimaksud, maka saat ini hal tersebut sudah merupakan keharusan. Itu artinya, tanpa proses melalui Baleg, suatu RUU tidak dapat diproses lebih lanjut.
- Baleg diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan terhadap pengajuan RUU yang diajukan. Jika pertimbangannya menolak RUU yang akan diajukan, jelas hal ini akan merugikan pihak pengusul, karena Baleg bukan Paripurna, forum tertinggi di DPR.
- Baleg diberikan kewenangan untuk melakukan penyebarluasan dan mencari masukan serta sosialisasi terhadap UU. Suatu kewenangan yang seharusnya dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang diperkenankan oleh Tatib sendiri untuk mengajukan suatu RUU. Namun kewenangan yang sama tidak dicantumkan dalam bagian yang mengatur mengenai Komisi atau Gabungan Komisi.
- Badan Legislasi diberikan dasar hukum untuk merekrut sekurang-kurangnya 15 orang tenaga ahli. Ketentuan ini tidak diketemukan dalam alat kelengkapan yang lain.
- Komisi tidak diperkenankan mengajukan rancangan anggaran untuk pelaksanaan fungsi legislasi. Anggaran tersebut berada di Baleg.

Jika membandingkan Badan Legislasi DPR dengan Badan Legislasi yang ada Philipines misalnya, terdapat perbedaan yang besar. Jika Badan Legislasi di DPR beranggotakan anggota-anggota DPR, maka di Philipines beranggotakan para pakar di bidang hukum, bukan anggota DPR. Oleh karena itu, apabila ada anggota parlemen yang mempunyai ide untuk membentuk satu RUU, dia dapat datang ke Badan ini untuk disusun idenya tersebut dalam satu format RUU yang sempurna. Badan ini juga bertugas untuk memperhatikan apakah ide tersebut bertentangan dengan konstitusi atau tidak. Kondisi yang sama dapat dilihat di Kongres AS. Seorang anggota Kongres yang memiliki ide, dan ingin menjadikannya sebagai satu usulan RUU, dapat datang kepada ahli perancangan. Dengan dibantu oleh peneliti, sang anggota Kongres dapat menyampaikan ide besarnya, dan selanjutnya si perancang akan merancang RUU tersebut.

Dengan demikian, hak mengajukan RUU tetap berada di tangan anggota yang bersangkutan.

Dibandingkan dengan konsep *law center* Badan Legislasi, seolah-olah seluruh anggota Badan Legislasi telah memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai untuk melakukan hal tersebut. Jangan-jangan kondisi ini justru akan memunculkan penolakan seperti halnya Komisi APBN jaman dulu, yang dianggap sebagai “Komisi Super” karena setiap Komisi harus datang kepadanya untuk melaporkan mengenai anggaran masing-masing departemen yang menjadi pasangan kerjanya. Padahal, dalam prakteknya, para anggota Badan Legislasi hanya menerima hasil jadi dari Tim Asistensi atau Tim Ahli yang ada di Badan Legislasi. Selain itu, jika seorang anggota DPR ingin mengajukan RUU, ide itu bisa jadi akan mendapatkan penolakan dari anggota Badan Legislasi yang belum tentu sama dengan pemikiran anggota Komisi misalnya. Atau bisa jadi ide tersebut “bocor” kepada Fraksi lainnya. Karena, bagaimanapun lembaga ini adalah lembaga politik yang masing-masing memiliki kepentingan.

Dalam kaitannya dengan Tenaga Ahli, Baleg telah menetapkan bahwa Baleg didukung oleh sekurang-kurangnya 15 orang tenaga ahli yang bekerja penuh waktu dan serendah-rendahnya berpendidikan S-2 bidang ilmu hukum, politik, ekonomi, dan disuplin ilmu lain yang dibutuhkan. Hadirnya ketentuan ini seolah-olah hendak menyatakan bahwa Baleg akan dapat memenuhi target pembentukan undang-undang sebagaimana yang telah dijadwalkan. Namun, sesungguhnya, dengan praktek yang terjadi saat ini, saya tidak optimis hal ini akan dapat tercapai. Dalam kenyataannya, di Jakarta, akan sulit menemukan seorang S-2 yang memiliki keahlian dan pengalaman yang banyak, yang mau bekerja penuh waktu dengan hanya dibayar Rp. 5 juta. Oleh karena itu, seorang lulusan S-2 yang mau bekerja penuh waktu dengan gaji Rp. 5 juta hanyalah seorang *fresh graduate*, tanpa pengalaman. Bagaimana dapat mengharapkan bantuan optimal dari seorang yang dinyatakan sebagai ahli dengan pengalaman yang minim? Apalagi jika tenaga ahli tersebut tidak memiliki bank data (sumber informasi) yang memadai? Bahkan, dengan sistem perekrutan tenaga ahli seperti yang dilakukan Baleg pada saat ini, bisa dipastikan, tenaga ahli yang direkrut hanyalah “tenaga ahli pertemanan”, tanpa keahlian. Bahkan, bisa jadi mubazir. Sebab, tidak seluruh tenaga ahli dengan segala ilmu yang akan dibutuhkan Baleg dalam

waktu yang kontinu. Misalnya tenaga ahli ekonomi, mungkin tidak akan selamanya (dalam setahun penuh) akan dibutuhkan Baleg. Sebab, bisa jadi RUU yang menyangkut ekonomi hanya ada satu misalnya. Dengan perekrutan seperti saat ini, seseorang yang telah direkrut oleh Baleg akan terus duduk di Baleg, mendengarkan pembicaraan mengenai suatu RUU, tanpa dia mempunyai keahlian di bidangnya.

Selanjutnya mengenai Peneliti dan Perancang Undang-undang. Menurut pasal 40 ayat (6) Peneliti dan Perancang Undang-Undang dapat berasal dari luar Sekretariat Jenderal. Diakui bahwa saat ini ada sekitar 33 Peneliti (telah terjadi pengurangan sejak tahun 2005) dan 20 orang Perancang (sudah mengalami pengurangan sejak tahun 2005). Dengan persyaratan yang harus dipenuhi baik dari LIPI bagi Peneliti maupun dari Depkeh & HAM bagi Perancang, seseorang baru bisa disebut sebagai Peneliti dan Perancang. Namun, dengan hadirnya ketentuan yang memperbolehkan Peneliti dan Perancang dari luar Setjen, bisa jadi Peneliti dan Perancang yang berasal dari luar itu tidak memiliki kualifikasi sebagaimana diatur dalam LIPI maupun Depkeh & HAM, sebagaimana diketemukan pada saat ini banyak yang menyebutkan dirinya peneliti (biasanya dari LSM). Dengan tidak jelasnya aturan ini, bisa jadi perekrutan Peneliti dan Perancang hanya sebatas status, tanpa jelas kualifikasinya. Jika demikian, bagaimana bisa Peneliti dan Perancang membantu tugas Baleg yang demikian beratnya?

Selanjutnya, dalam penggunaan istilah “penyebarluasan” dan “mencari masukan” untuk RUU yang sedang dan akan dibahas. Sebagai PNS, saya memahami bahwa istilah yang berbeda akan mengeluarkan anggaran yang berbeda pula. Oleh sebab itu, dua istilah yang hadir dalam Tatib baru ini saya anggap lebih kepada permainan kata untuk dapat memaksimalkan penyerapan anggaran. Bukankah dalam kegiatan mencari masukan kegiatan penyebarluasan dapat dilakukan juga? Kesan bahwa Baleg memang mencari-cari kegiatan untuk menelan anggaran semakin terlihat jelas ketika Tatib mengatur mengenai pemberian tugas kepada Badan Legislasi untuk mensosialisasikan UU yang sudah disahkan, bagaimana kaitannya dengan peran Setjen yang diberikan tugas melakukan penyebarluasan terhadap UU yang telah disahkan? Mengapa sosialisasi tidak dilakukan bersamaan dengan kegiatan kunjungan kerja atau melalui media yang lebih praktis dan murah?

Selanjutnya dalam melakukan kunjungan kerja, kunjungan kerja Badan Legislasi perlu dipelajari efektivitasnya. Sebab, kegiatan kunjungan kerja sudah dilakukan oleh Komisi-Komisi. Lagipula, berdasarkan pengalaman mengikuti kunjungan kerja ke daerah-daerah bersama Badan Legislasi, peran anggota Badan Legislasi pasif. Mereka hanya mendengarkan saja tanpa ada perdebatan atau diskusi. Terlihat kurang banyak manfaatnya dibandingkan biaya yang dikeluarkan. Jika kegiatan yang dimaksudkan adalah untuk menjaring masukan, bukankah metode lain yang lebih murah dapat dilakukan? Misalnya dengan menyampaikan draft RUU yang akan dimintai tanggapan kepada pihak-pihak universitas atau LSM, melalui surat atau internet? Dengan demikian, kegiatannya akan lebih murah dan tidak mengganggu jadwal kunjungan kerja dalam rangka melakukan pengawasan ke daerah-daerah melalui Komisi.

E.5. Panitia Anggaran

Panitia Anggaran muncul sebagai jawaban atas kegalauan anggota DPR terhadap peran Komisi yang dulu menangani APBN sebagai “Komisi Super”. Dimana, sebelum ada Panitia Anggaran, dalam rangka pembahasan APBN, setiap Komisi wajib “menghadap” Komisi yang menangani APBN.

Tabel 8
Peran Panitia Anggaran

No.	Aturan
1.	Pasal 46 ayat (1):Melaksanakan pembahasan APBN
2.	Pasal 46 ayat (2) huruf a:Mengadakan Rapat Kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh Menteri.
3.	Pasal 46 ayat (2) huruf b:Mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum, baik atas permintaan Panitia Anggaran maupun atas permintaan pihak lain.
4.	Pasal 46 ayat (2) huruf c:Mengadakan konsultasi dengan DPD.
5.	Pasal 46 ayat (2) huruf d:Mengadakan studi banding atas persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan secara ringkas dalam Rapat Panitia Anggaran untuk ditentukan tindak lanjutnya.
6.	Pasal 46 ayat (2) huruf e:Membentuk Panitia Kerja
7.	Pasal 46 ayat (2) huruf f:Melakukan tugas atas keputusan Rapat Paripurna dan/atau Badan Musyawarah.
8.	Pasal 46 ayat (2) huruf g:Mengusulkan kepada Bamus hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.
9.	Pasal 46 ayat (2) huruf h:Membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Anggaran pada masa keanggotaan berikutnya.

Saat ini, keanggotaan Panitia Anggaran adalah berasal dari anggota Komisi-Komisi yang ada di DPR. Permasalahan yang muncul dalam Panitia Anggaran adalah kegiatan-kegiatan Panitia Anggaran yang lebih sering dilakukan dalam rapat yang bersifat tertutup. Akibatnya, akses masyarakat terhadap informasi khususnya dalam bidang anggaran menjadi tertutup pula. Satu kasus yang mengemuka dimana seringnya Panitia Anggaran melakukan rapat tertutup adalah ketika masalah percaloan merebak. Ternyata, Panitia Anggaran membentuk Tim kecil yang bertugas untuk membahas anggaran. Padahal, Tim ini dipertanyakan oleh Badan Kehormatan DPR karena dinilai belum ada presedennya dan tidak pernah terjadi sebelumnya (Media Indonesia, 15 September 2005). Istilah “Tim” memang dikenal dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang membahas mengenai Panja. Namun, perlu ditambahkan aturan yang merupakan syarat bagaimana suatu Tim dapat dibentuk. Hal ini untuk menghindari upaya-upaya penutupan akses informasi kepada publik.

E.6. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)

Tatib DPR telah jelas merumuskan tugas BURT. Perannya dalam membantu Pimpinan menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai Setjen telah menempatkan BURT sebagai alat kelengkapan yang “makmur”. Bagaimana tidak? Jika ingin meminta kenaikan gaji, datanglah kepada BURT. Jika ingin mendapat perbaikan rumah, jangan segan-segan meminta kepada BURT. BURT akan memperjuangkan. Hasil nyata baru-baru ini adalah kenaikan tunjangan operasional anggota sebesar Rp. 10 juta yang merupakan perjuangan anggota BURT juga.

Dalam implementasinya, kendala anggota BURT dalam menjalankan tugasnya adalah peran Pimpinan BURT yang sangat besar. Hampir sama dengan kondisi di Komisi-Komisi. Itu sebabnya, Pimpinan alat kelengkapan menjadi incaran banyak Fraksi, terutama untuk alat kelengkapan yang dinilai “basah”, seperti halnya BURT. Peran Pimpinan BURT biasanya akan tampak dari rapat-rapat BURT. Pimpinan BURT lah yang menentukan agenda rapat. Pada saat inilah peran Pimpinan menjadi nyata.

Satu hal menarik dari hadirnya Tatib baru adalah bahwa kegiatan studi banding yang dulu dapat dilakukan oleh BURT saat ini sudah tidak dapat dilakukan lagi, karena ketentuan itu sudah dihilangkan. Namun,

dalam prakteknya saat ini, Badan ini masih melakukan studi banding.

Menjadi pertanyaan adalah, apakah dengan tugas yang tidak terkait langsung dengan pelaksanaan fungsi DPR, Badan ini harus beranggotakan sebanyak anggota DPR sebagaimana di Pansus atau di Komisi? Yang pada akhirnya juga akan membuat anggota DPR itu sendiri bekerja tidak efektif di dalam Komisi atau Pansus-nya hanya karena harus menghadiri rapat di BURT atau melakukan studi banding BURT? Sudah seharusnya mengenai keanggotaan BURT dikaji ulang kembali. Jika Badan ini hanya membahas mengenai kebutuhan Dewan, yang artinya kebutuhan bersama, bukankah perwakilan dari masing-masing Fraksi saja sudah cukup? Tidak perlu sejumlah anggota DPR dari berbagai Fraksi yang ditempatkan secara proporsional.

E.7. Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP)

Tugas Badan Kerja Sama Antar Parlemen telah diatur secara jelas di dalam Tatib DPR. Sekalipun BKSAP telah diberikan keleluasaan untuk melakukan hubungan dengan parlemen lain dan organisasi internasional, hingga kini peran BKSAP masih kurang terasa. Bisa dilihat dari kekalahan diplomasi kita dengan hilangnya Timor Timur dan Sipadan Ligitan. Bahkan, seringkali juga resolusi yang dihasilkan oleh konperensi AIPO maupun IPU tidak dapat terlaksana dengan baik.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas BKSAP yaitu melakukan kajian, menghimpun data dan informasi serta membuat perbandingan serta menyarankan hal-hal yang dapat menjadi contoh untuk perbaikan pola kerja sistem dan mekanisme parlemen, menurut pendapat kami terlalu berlebihan. Mengapa? Karena kajian, menghimpun data dan informasi ini dilakukan dalam mempersiapkan kunjungan ke luar negeri. Kegiatan ini sehari-harinya dilakukan oleh peneliti DPR. Anggota BKSAP dapat langsung diberikan informasi baik dalam bentuk data maupun kajian atau analisa. Hal semacam ini tidak perlu dilakukan oleh anggota DPR. Kami melihat kegiatan ini hanya untuk mejadi payung hukum bagi kegiatan kesekretariatan untuk pengeluaran anggaran. Selanjutnya, tugas BKSAP untuk membuat perbandingan serta menyarankan hal-hal yang dapat menjadi contoh untuk perbaikan pola kerja sistem dan mekanisme parlemen, tugas ini juga dapat dilakukan Setjen pada saat menghadiri sidang-sidang Sekteratis Jenderal Parlemen-parlemen (ASGP), dimana biasanya setiap Sekjen akan mempresentasikan

mengenai sistem kerja parlemen masing-masing negara.

Dengan melihat bahwa tugas BKSAP tidak terkait langsung dengan pelaksanaan fungsi DPR, direkomendasikan juga untuk mengatur ulang kedudukan BKSAP sebagai alat kelengkapan DPR sebagaimana yang dipahami saat ini. Dimana, hal ini juga berimplikasi terhadap komposisi keanggotaan untuk duduk di BKSAP sebagaimana halnya dalam BURT.

Berkaitan dengan itu, dengan melihat kepada realita saat ini bahwa Sekretariat yang membantu BKSAP setara dengan eselon II, maka penting untuk mengkaji kembali keberadaan sekretariat agar disamakan dengan sekretariat di alat kelengkapan lainnya, yaitu hanyalah eselon III.

E.8. Badan Kehormatan

Mengenai tugas Badan Kehormatan juga telah diatur di dalam Tatib DPR. Hanya saja, dalam melaksanakan tugasnya, Tatib DPR belum cukup mengakomodir mengenai bagaimana cara kerja Badan Kehormatan sesungguhnya. Memang, Badan Kehormatan telah membuat satu pedoman beracara (istilah yang dipergunakan Tatib adalah tata beracara) yang diharapkan dapat membantu Badan Kehormatan dalam melaksanakan tugasnya. Namun, hingga kini tata beracara Badan Kehormatan tersebut belum selesai. Kondisi ini sangat mengganggu kerja Badan Kehormatan.

Ketentuan yang ada di dalam Tatib DPR juga memberikan kontribusi atas terhambatnya kinerja Badan Kehormatan. Ketentuan tersebut adalah:

- Mengenai istilah. Dalam Tatib DPR dikenal 2 istilah yaitu pengadu dan pelapor. Dalam hukum ternyata 2 istilah tersebut berbeda maknanya. Pengadu adalah pihak yang mengadukan permasalahannya (bisa kepada Badan Kehormatan bisa juga kepada Pimpinan DPR atau siapa saja), sedangkan pelapor adalah orang yang secara langsung melaporkan kepada Badan Kehormatan. Akibatnya, Badan Kehormatan harus menyepakati terlebih dahulu makna dari kedua istilah tersebut.
- Mengenai proses pengaduan. Tatib DPR dalam pasal 60 ayat (1) menyatakan bahwa pengaduan diajukan secara tertulis oleh Pimpinan DPR, masyarakat, dan/atau pemilih. Dengan proses yang seperti ini berarti Badan Kehormatan bersikap pasif. Jika ini terjadi, kekhawatiran bahwa Badan Kehormatan merupakan

lembaga formalitas akan menjadi kenyataan. Sebab, setiap orang yang mau mengadu harus melalui Pimpinan DPR. Bisa jadi, Pimpinan DPR lalai menyampaikan pengaduan tersebut. Akibatnya, tidak ada pengaduan yang dapat diproses. Kenapa pengaduan diajukan lewat Pimpinan DPR, alasannya pada waktu itu karena dipastikan tidak akan ada sesama anggota yang mau melaporkan rekannya. Jika diajukan lewat Pimpinan DPR, anggota yang *pekewuh* bisa tetap menyampaikan aduannya. Namun, dalam implementasinya, ketentuan ini sama akibatnya, yaitu pengaduan akan menjadi terhambat.

- Terkait dengan Kode Etik yang menjadi materi yang akan diselidiki jenis pelanggarannya, perlu dirumuskan ketentuan yang lebih rinci, yang memiliki ukuran untuk diuji. Demikian pula, tingkat pelanggarannya perlu dipertegas, mana yang sampai diberhentikan dan mana yang cukup teguran saja. Sehubungan dengan kesulitannya Badan Kehormatan untuk menentukan sikap dalam kaitannya dengan pemberian, memang sangat sulit di negara dengan budaya masih mau memberi kenang-kenangan kepada pihak yang dianggap dimuliakan. Oleh karena itu, agar si pemberi kenang-kenangan tidak merasa dilecehkan atau tidak dihormati, hadiah berupa kenang-kenangan dapat disimpan di museum DPR. Dengan demikian, kenang-kenangan tersebut menjadi kenangan sepanjang masa.
- Terakhir, mengenai komposisi keanggotaan Badan Kehormatan. Komposisi keanggotaan Badan Kehormatan seharusnya dibuat berbeda dengan komposisi keanggota alat kelengkapan lainnya. Komposisi keanggotaan Badan Kehormatan tidak dapat ditetapkan menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Hal ini disebabkan karena Badan Kehormatan harus mengambil keputusan berdasarkan ketentuan yang mengatur tentang tata cara pengambilan keputusan. Dengan ketentuan tersebut, bisa terjadi diktator mayoritas, dimana Fraksi yang besar akan selalu “diuntungkan”. Padahal, tugas Badan Kehormatan menyangkut moral martabat institusi. Oleh sebab itu, komposisi keanggotaan Badan Kehormatan sudah seharusnya sama untuk tiap Fraksi, dan setiap Fraksi harus memiliki wakilnya di Badan Kehormatan. Hal ini juga sejalan dengan pengertian sebagaimana pada BURT dan BKSAP, dimana Badan

Kehormatan tidak menjalankan salah satu dari ketiga fungsi DPR. Oleh karena itu, komposisi keanggotaan dan cara kerjanya pun berbeda dengan alat kelengkapan yang menjalankan salah satu dari ketiga fungsi DPR.

E.9. Panitia Khusus

Tugas Panitia Khusus telah cukup jelas diatur di dalam Tatib. Hanya ada beberapa hal yang perlu untuk diketengahkan di sini adalah:

- menyangkut persyaratan sebuah Panitia Khusus memiliki keanggotaan sekurang-kurangnya 10 atau sebanyak-banyaknya 50 orang. Tidak ada alasan yang jelas hingga saat ini mengapa sebuah Pansus hanya beranggotakan 10 orang bukan 50 orang? Apakah karena sebuah Pansus dianggap strategis? Atau karena permasalahan yang hendak dibahas banyak? Yang jelas, semakin banyak Pansus akan menyebabkan semakin tersitanya waktu para anggota dalam rapat-rapat Pansus.
- Sekalipun Tatib berupaya membatasi keanggotaan seorang anggota dalam alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, agar persidangan dapat memenuhi kuorum, selama Pansus dapat dirangkap lebih dari sebuah, maka masalah kuorum tetap akan terjadi. Oleh sebab itu, yang dibutuhkan adalah manajemen waktu yang baik dari setiap persidangan alat kelengkapan DPR.

F. Analisis Terhadap Pimpinan Alat Kelengkapan

Sejak DPR periode 2004-2009 dilantik, muncul permasalahan di seputar pemilihan Pimpinan Komisi. Berdasarkan pasal 36 Tatib DPR, Pimpinan Komisi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif, berjumlah 5 orang, yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi setelah penetapan keanggotaan Komisi. Namun, dalam prakteknya, Pimpinan Komisi dipilih oleh Fraksi, berdasarkan permufakatan atau loby di tingkat Pimpinan DPR dan Pimpinan Fraksi.

Hal ini menunjukkan bahwa aturan yang ada tidak diimplementasikan dengan baik. Jika yang dikehendaki sebagai Pimpinan Komisi didasarkan kepada besarnya suatu Fraksi, maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap aturan yang ada. Beberapa perbandingan tata

cara pemilihan pimpinan alat kelengkapan di beberapa parlemen disajikan sebagai berikut:

1. Dipilih dari dan oleh Anggota Komisi

Pemilihan pimpinan Komisi dilakukan oleh anggota Komisi itu sendiri. Hal ini sebagaimana terjadi di Kongres Nasional Afrika Selatan (NCOP). Peraturan Tatibnya pada Pasal 91 ayat (1) huruf a menyatakan: "Sebuah Komisi harus memilih satu dari anggotanya sebagai Ketua Komisi"; dan huruf b menyatakan: "Pasangan Komisi dari sebuah Sub Komisi harus memilih Ketua Sub Komisi. Cara ini juga diberlakukan di Norwegia. Pasal 16 Peraturan Tatib Parlemen Norwegia mengatakan bahwa: "Segera sesudah Komisi terbentuk, setiap anggota Komisi memilih seorang Ketua, seorang Wakil Ketua, dan seorang Sekretaris. Pemilihan baru akan diadakan setiap tahun. Keputusan Komisi sah apabila didukung oleh paling sedikit 2/3 dari Anggota yang hadir.

Kelebihan metode ini:

- ✓ Aspirasi anggota Komisi diperhatikan, sehingga dapat dipastikan Pimpinan Komisi mendapat dukungan yang lebih baik dari anggota Komisinya.

Kekurangan metode ini:

- ✓ Realitas politik bisa tidak tercermin dalam pemilihan pimpinan.

2. Negosiasi Pimpinan Fraksi dan Dipilih Secara Voting Rahasia

Cara ini dapat dilihat terjadi di parlemen Rumania. Berdasarkan Bagian 3 Pasal 20 dinyatakan bahwa: "Standing Bureau (Komisi-komisi) didirikan atas negosiasi antara Pimpinan *Parliamentary Group* (Fraksi), dengan memperhatikan konfigurasi politik dari Chamber, sebagai hasil dari pembentukan *Parliamentary Group*". Pada pasal 23 disebutkan bahwa pemilihan dilaksanakan secara voting rahasia. Metode ini juga dipergunakan di parlemen Uni-Eropa (Pasal 32 Tatib). Namun, di parlemen ini, pemilihan didahului dengan debat mengenai calon Pimpinan.

Kelebihan metode ini:

- ✓ Realitas politik tercermin dalam pemilihan Pimpinan Komisi.

Kekurangan metode ini:

- ✓ Pimpinan Komisi kurang didukung kepemimpinannya oleh anggota Komisi.

3. Berdasarkan Pilihan Fraksi Mayoritas

Pimpinan Komisi dipilih oleh *House* melalui nominasi Kaukus Fraksi Mayoritas. Jika pimpinan berhalangan, ranking berikutnya menggantikannya. Metode ini dipergunakan di AS. Dalam Tatib Pasal 5 huruf a butir (1) dinyatakan bahwa:

“ 5. (a)(1) *The standing committees specified in clause 1 shall be elected by the House within seven calendar days after the commencement of each Congress, from nominations submitted by the respective party caucus or conference. A resolution proposing to change the composition of a standing committee shall be privileged if offered by direction of the party caucus or conference concerned*”.

Selanjutnya dalam huruf c butir (1) dinyatakan:

“(c)(1) One of the members of each standing committee shall be elected by the House, **on the nomination of the majority party caucus** or conference, as chairman thereof. In the temporary absence of the chairman, the member next in rank (and so on, as often as the case shall happen) shall act as chairman. Rank shall be determined by the order members are named in resolutions electing them to the committee. In the case of a permanent vacancy in the elected chairmanship of a committee, the House shall elect another chairman”.

Kelebihan:

- ✓ Proses cepat (kurang dari 7 hari).
- ✓ Realitas politik tercermin

Kekurangan:

- ✓ Kepentingan Fraksi lebih tercermin.

4. Berdasarkan Pilihan Ketua Majelis Tinggi atau Ketua Majelis Rendah

Hal ini dapat dilihat pada parlemen Lok Sabha, India. Peraturan Tata Tertib Lok Sabha menyatakan bahwa: “Pimpinan Komisi tertentu (Komisi Perdagangan, Dalam Negeri, HRD, Industri, Iptek, dan Transport dan Turis), Pimpinan Komisi dipilih oleh Ketua Rayja Sabha, sedangkan Pimpinan Komisi lainnya dipilih oleh Sepaker diantara anggota Komisi.

Kelebihan metode ini:

- ✓ Pemilihan dapat berlangsung cepat.
- ✓ Realitas politik tercermin.

Kekurangan metode ini:

- ✓ Dukungan anggota Komisi kurang.

Dalam praktek yang terjadi di DPR, pemilihan pimpinan DPR selalu berbeda dengan pemilihan pimpinan alat kelengkapan yang lainnya. Perbedaan itu bisa disebabkan oleh waktu, dimana pemilihan pimpinan DPR harus dilakukan lebih dulu untuk memimpin persidangan DPR. Namun, perbedaan yang paling mendasar juga adalah mengenai proses pemilihan itu sendiri. Jika pimpinan DPR dipilih dengan cara diajukan secara paket oleh Fraksi-fraksi di DPR, maka pimpinan alat kelengkapan lainnya (kecuali pimpinan Badan Musyawarah yang juga merupakan pimpinan DPR) dipilih dari dan oleh anggota alat kelengkapan yang bersangkutan. Sistem pemilihan yang berbeda ini, secara tidak langsung menyiratkan bahwa muatan politis pemilihan pimpinan DPR lebih besar daripada pemilihan pimpinan alat kelengkapan yang lainnya. Hal ini yang menyebabkan dinamika politik dalam pemilihan pimpinan DPR lebih besar daripada dinamika politik dalam pemilihan pimpinan alat kelengkapan lainnya. Hal ini terjadi pada DPR periode sebelum 2004-2009.

Pada DPR periode 2004-2009, terjadi perubahan suasana. Jika pemilihan pimpinan DPR dapat diselesaikan, maka pemilihan pimpinan alat kelengkapan DPR mendapat permasalahan yang serius. Tudingan terhadap Peraturan Tata Tertib DPR yang tidak adil terhadap Fraksi kecil dalam mengatur mengenai mekanisme pemilihan pimpinan alat kelengkapan DPR menjadi pemicu masalah. Dalam praktek yang terjadi, mekanisme pengajuan pimpinan alat kelengkapan dilakukan sebagai berikut:

- Pemilihan pimpinan alat kelengkapan biasanya dilakukan dalam Rapat Konsultasi antara Pimpinan DPR dan pimpinan Fraksi-fraksi. Dalam rapat ini biasanya dibicarakan terlebih dahulu mengenai jumlah komisi yang akan disahkan oleh DPR.
- Selanjutnya, dibicarakan mengenai jumlah beserta posisi pimpinan alat kelengkapan berdasarkan Fraksi-fraksi.
- Setelah ada kesepakatan, fraksi-fraksi akan menyampaikan nama-nama pimpinan alat kelengkapan yang menjadi "jatahnya".
- Nama-nama tersebut selanjutnya dibawa disahkan dalam SK Pimpinan DPR.
- Pimpinan DPR, sesuai dengan bidang tugasnya selanjutnya akan memimpin rapat pertama alat kelengkapan dengan agenda penetapan pimpinan alat kelengkapan.

Dari praktek di atas, terlihat bahwa tidak ada peran anggota alat kelengkapan yang bersangkutan, selain menerima apa saja yang sudah diputuskan oleh rapat konsultasi antara Pimpinan DPR dan pimpinan Fraksi. Oleh karena itu perubahan terhadap Peraturan Tatib DPR diminta untuk segera dilakukan. Namun, dalam perubahan Peraturan Tatib DPR yang disahkan pada tanggal 27 September 2005 yang baru lalu tidak terlihat ada perubahan yang signifikan terhadap mekanisme pemilihan pimpinan alat kelengkapan. Perubahan yang mendasar hanya terlihat pada komposisi jumlah pimpinan alat kelengkapan dari 4 menjadi 5 orang. Oleh karena itu, tuntutan terhadap perubahan mekanisme tidak terpenuhi. Ke depan, penting untuk melakukan revisi terhadap mekanisme pemilihan pimpinan alat kelengkapan. Pimpinan alat kelengkapan hendaknya merupakan orang yang dapat diterima oleh seluruh anggota alat kelengkapan sehingga, dalam menjalankan tugasnya dia mendapatkan dukungan.

Itu artinya, bahwa siapapun yang diajukan sebagai Pimpinan adalah orang yang benar-benar diinginkan kehadirannya di dalam alat kelengkapan tersebut. Jangan seperti yang terjadi pada DPR periode 1997-1999 dimana, anggota Komisi II menginginkan seorang anggota A untuk menjadi pimpinan Komisi II, namun oleh Fraksi (yang sama dengan anggota A tersebut) diajukan anggota B, yang tidak diharapkan oleh anggota Komisi II tersebut. Namun, karena peran Fraksi demikian besar dalam menentukan anggota-anggotanya yang akan duduk di alat kelengkapan, anggota alat kelengkapan yang bersangkutan tidak dapat menolaknya. Padahal, dalam mekanisme yang diatur oleh DPR dalam peraturan Tatibnya telah menyatakan bahwa pimpinan alat kelengkapan dipilih dari dan oleh anggota. Namun, peraturan ini tidak dipraktekkan. Di satu sisi, hak anggota DPR untuk memilih dan dipilih sebagaimana dimuat di dalam Peraturan Tatib DPR juga tidak dipergunakan apabila pemilihan pimpinan alat kelengkapan masih dilakukan oleh Fraksi.

G. Analisis Terhadap Fraksi

Dalam Peraturan Tata Tertib DPR memang diatur mengenai Fraksi. Sekalipun bukan sebagai alat kelengkapan DPR, namun Fraksi ternyata diberikan perhatian yang istimewa. Hal ini dapat dilihat dari diberikannya anggaran yang memadai untuk Fraksi, diberikannya syarat Fraksi bagi setiap pelaksanaan fungsi DPR, dan diberikannya waktu khusus untuk

Fraksi mengadakan rapat.

Sebagai suatu institusi yang dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi DPR, Fraksi sebagai “perpanjangan tangan partai” memang memiliki peranan yang cukup sentral. Namun, dalam prakteknya, keberadaan Fraksi dinilai mulai mengurangi hak-hak konstitusional anggota DPR. Hal ini terlihat dari ketentuan yang mengatur persyaratan pengajuan RUU, pengajuan hak-hak DPR, proses pengambilan keputusan, dan proses penyampaian pendapat yang dikemukakan dalam rapat-rapat, khususnya dalam Rapat Paripurna DPR, yang diklaim sebagai forum tertinggi DPR.

Akibatnya, banyak keluhan yang muncul terhadap peran Fraksi, apakah pada akhirnya mengoptimalkan fungsi DPR atau malah mengebiri peran anggota DPR? Tidak salah, jika pada akhirnya anggota DPR malas menghadiri Rapat Paripurna DPR. Atau, takut untuk berpendapat menyimpang dari pendapat Fraksi, karena ancaman *recalling*. Belum lagi, kritikan yang datang terhadap hari kerja DPR, dimana hari Jumat sering sulit menemui anggota DPR karena hari itu diperuntukkan untuk hari Fraksi. Disaat masih banyak hal yang harus dilakukan oleh anggota DPR, DPR malah menyediakan satu hari khusus untuk Fraksi? Kritikan terhadap peran Fraksi yang dominan di DPR kerap kali menimbulkan pertanyaan di masyarakat, siapa sebenarnya yang mereka pilih, anggota DPR atau anggota partai?

Memang, dalam tataran empirik, keberadaan Fraksi sangat membantu “memperlancar” persidangan-persidangan DPR. Bayangkan, jika tidak diwakili oleh Fraksinya dalam berbicara, 550 orang anggota bergiliran minta bicara dalam Rapat Paripurna, tentu akan menghabiskan waktu. Demikian pula jika dalam menyampaikan pendapat dalam Rapat Paripurna, apabila tidak dibatasi oleh Fraksi, akan banyak waktu yang tersita. Namun, penting diingat pula, bahwa anggota DPR dipilih untuk berbicara, menyuarakan suara rakyat. Oleh karena itu, keinginan untuk mengatur waktu jangan menjadi membatasi hak setiap anggota untuk berbicara.

H. Analisis Terhadap Organisasi Sekretariat Jenderal DPR

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 telah memberikan ruang untuk pengaturan lebih lanjut mengenai Sekretariat Jenderal ke dalam Peraturan Tata Tertib. Terkait dengan pengaturan Sekretariat Jenderal

dalam Peraturan Tata Tertib, Pasal 102 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 menentukan bahwa Peraturan Tata Tertib sekurang-kurangnya meliputi tata cara pelaksanaan hubungan kerja sekretariat dan pakar/ahli.

Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2005 telah memuat beberapa hal mengenai pengaturan Sekretariat Jenderal yaitu sebagai berikut :

Dalam bagian kedudukan dan susunan terdapat pengaturan mengenai hal-hal sebagai berikut:

H.1. Kedudukan dan Kepemimpinan Sekretariat Jenderal

Pasal 215 menentukan :

- (1) Sekretariat Jenderal dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR.
- (2) Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputy Sekretaris Jenderal.

Mengenai kedudukan dan kepemimpinan Sekretariat Jenderal DPR sudah diatur dalam Undang-Undang tentang Susduk. Namun, di dalam Undang-Undang tentang Susduk tidak ada pengaturan mengenai adanya deputy. Pengaturan mengenai adanya unsur Deputy terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI dan Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2005.

Secara garis besar Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 telah menentukan mengenai susunan organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI yang terdiri dari: Deputy Bidang Perundang-undangan, Deputy Bidang Anggaran dan Pengawasan, Deputy Bidang Persidangan dan Kerja sama Antar Parlemen, dan Deputy Bidang Administrasi. Perpres tersebut juga mengatur mengenai tugas dari masing-masing deputy. Hal-hal mengenai susunan organisasi sekretariat Jenderal dan tugas dari masing-masing Deputy diulang kembali pengaturannya dalam Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 400/SEKJEN/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI. Meskipun Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 400/SEKJEN/2005 bermaksud menegaskan kembali mengenai organisasi dan tata kerja Sekretariat Jenderal namun seharusnya Peraturan Sekretaris Jenderal merupakan pengaturan lebih lanjut dari hal-hal yang sudah diatur dalam Peraturan Presiden sehingga tidak terjadi pengaturan yang tumpang tindih.

Mengenai pengaturan beberapa Deputi baik dalam Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI maupun dalam Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI Nomor 400/SEKJEN/2005 seharusnya diperkuat pengaturannya dalam Undang-Undang tentang Susduk. Mengingat ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Jenderal, Wakil Sekretaris Jenderal, dan Deputi Sekretaris Jenderal, Pasal 216 Ayat (3) mengatur mengenai adanya uji kepatutan dan kelayakan oleh Tim yang dibentuk Pimpinan DPR terhadap pengajuan usul pengangkatan Sekretaris Jenderal, Wakil Sekretaris Jenderal, dan Deputi Sekretaris Jenderal.

Uji kepatutan dan kelayakan harus dilewati oleh seorang calon Sekretaris Jenderal, Wakil Sekretaris Jenderal, dan Deputi Sekretaris Jenderal. Hal yang mendasari pemikiran tersebut yaitu Sekretariat Jenderal sebagai lembaga yang memegang peranan penting dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPR harus dipimpin oleh orang yang memang dikenal dan diterima oleh para Anggota DPR. Namun sayangnya, ketentuan Pasal 216 Ayat (3) Peraturan Tata Tertib tersebut tidak mengatur bagaimana mekanisme uji kepatutan dan kelayakan tersebut dilakukan dan siapa yang tergabung dalam Tim yang akan melakukan uji kepatutan dan kelayakan.

H.3 Pengangkatan Pakar/Ahli dan Pembentukan Tim Asistensi

Mengenai pengangkatan pakar/ahli dan pembentukan Tim Asistensi terdapat dalam Pasal 217, yaitu sebagai berikut :

- a. DPR dapat mengangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan yang bertugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi DPR.
- b. Para pakar/ahli sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan kelompok pakar/ahli dibawah koordinasi Sekretaris Jenderal DPR.
- c. Untuk membantu pelaksanaan tugas alat kelengkapan DPR, Sekretaris Jenderal dapat membentuk Tim Asistensi yang diatur lebih lanjut oleh Sekretaris Jenderal DPR.
- d. Pakar/ahli dan/atau Tim Asistensi dari DPR yang hadir dalam rapat DPR atas undangan Pimpinan DPR atau alat kelengkapan DPR yang bersangkutan, memiliki hak berbicara atas ijin Ketua rapat.

Selain Pasal 217 Peraturan Tata Tertib DPR, ketentuan mengenai pengangkatan sejumlah pakar/ahli telah diatur dalam Pasal 100 Undang-Undang tentang Susduk. Pasal 100 Undang-Undang tentang Susduk menentukan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga dan membantu pelaksanaan fungsi dan tugas DPR secara profesional, dapat

diangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan. Para pakar/ahli tersebut merupakan kelompok pakar/ahli di bawah koordinasi Sekretariat Jenderal. Selanjutnya Pasal 102 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 menentukan bahwa Peraturan Tata Tertib sekurang-kurangnya meliputi tata cara pelaksanaan hubungan kerja sekretariat dan pakar/ahli.

Peraturan Tata Tertib belum mengatur bagaimana tata cara pelaksanaan hubungan kerja Sekretariat Jenderal dan pakar/ahli. Tidak hanya masalah tersebut, Peraturan Tata Tertib juga tidak mengatur bagaimana rekrutmen dan mekanisme kerja pakar/ahli. Dalam prakteknya, pakar/ahli direkrut oleh masing-masing Alat Kelengkapan, tanpa dasar aturan mengenai kriteria dan mekanisme kerja bagi mereka. Satu-satunya Pasal dalam Peraturan Tata Tertib yang menentukan mengenai kriteria tenaga ahli adalah Pasal 40 Ayat (5). Pasal 40 Ayat (5) menentukan mengenai kriteria pendidikan tenaga ahli dan Pasal ini pun hanya untuk tenaga ahli yang ada di Badan Legislasi.

Meskipun Peraturan Tata Tertib menentukan bahwa pakar/ahli merupakan kelompok pakar/ahli dibawah koordinasi Sekretaris Jenderal DPR namun dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, tugas yang dilakukan tenaga ahli tergantung pada perintah pimpinan Alat Kelengkapan atau Fraksinya. Oleh karena itu, mekanisme pertanggungjawaban dan keluaran atas hasil kerja tenaga ahli tidak jelas.

Berdasarkan Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI, banyak staf ahli yang melekat pada alat kelengkapan DPR tidak aktif bekerja sebagai pendukung kinerja DPR sehingga hasil kerja mereka tidak maksimal. Dari segi kualitas, tidak ada kriteria atau persyaratan yang jelas dalam perekrutan tenaga ahli dan tidak sesuai dengan kebutuhan DPR. Selain itu juga tidak ada output kerja dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas atas hasil kerja mereka. Oleh karena itu, perlu adanya pendayagunaan tenaga ahli sesuai dengan dasar keahlian masing-masing. Perekrutan tenaga ahli harus merujuk kepada kompetensi dan kebutuhan DPR dan perlu adanya pengaturan rekrutmen dan mekanisme kerja bagi staf ahli.⁶¹

Dukungan keahlian seyogyanya dihadapkan pada pelaksanaan fungsi dewan yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan

⁶¹ Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI, Desember Tahun 2006.

agar dapat memberikan dukungan secara langsung kepada Dewan dalam melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Komposisi kepakaran harus bersifat lintas disiplin dan lintas sektoral, mencerminkan pemikiran sistemik, komprehensif-integral, berorientasi pada *knowledge, skill and attitude* yang memadai serta tetap menjunjung kejujuran akademik (*intellectual honesty*).⁶² Sistem rekrutmen harus mengacu kepada profesionalisme dan objektivitas. Sistem penempatan harus disesuaikan dengan kompetensi, kualifikasi dan bakat serta minat.

Berkaitan dengan itu para tenaga ahli yang dipekerjakan seyogyanya telah melalui seleksi kompetensi yang memadai. Oleh karena itu, jabatan *job discription* setiap tenaga ahli, perlu menyertakan ukuran norma yang dibutuhkan selama seleksi tersebut, berupa petunjuk teknis jabatan tenaga ahli dimaksud.⁶³

Peraturan Tata Tertib harus menentukan bahwa pengangkatan pakar/ahli berdasarkan pada sistem rekrutmen dan mekanisme kerja yang jelas. Secara teknis, bagaimana sistem rekrutmen dan mekanisme kerja tersebut dapat diatur dalam Peraturan Sekretaris Jenderal.

Selain mengenai pakar/ahli, dalam Pasal 217 juga menentukan mengenai dapat dibentuknya Tim Asistensi. Dalam Pasal ini tidak ada ketentuan mengenai sekurang-kurangnya siapa yang menjadi Anggota Tim Asistensi. Pasal 217 Ayat (3) hanya menentukan bahwa pembentukan Tim Asistensi diatur lebih lanjut oleh Sekretaris Jenderal. Dalam praktek, Tim Asistensi terdiri dari unsur pejabat struktural, pejabat fungsional, dan staf sekretariat. Keanggotaan Tim Asistensi terkadang tidak proporsional, lebih banyak unsur teknis daripada substansi. Oleh karena itu, perlu ada pengaturan mengenai proporsionalitas keanggotaan dalam Tim Asistensi untuk memberikan dukungan substansi yang optimal kepada DPR.

H.4. Tugas Sekretariat Jenderal

Pasal 219 Peraturan Tata Tertib DPR RI Tahun 2005 menentukan bahwa Sekretariat Jenderal DPR RI mempunyai tugas:

- a. memberikan bantuan teknis, administratif, dan keahlian kepada DPR RI;

⁶² Ibid., hal. 79.

⁶³ Ibid

b. melaksanakan kebijakan kerumahtanggaan yang telah ditentukan oleh Pimpinan DPR RI, termasuk kesejahteraan Anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal;

c. membantu Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI dalam mensinkronisasikan penyusunan rancangan anggaran DPR RI yang bersumber dari pengajuan masing-masing alat kelengkapan DPR RI; dan

g. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

h. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

i. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

j. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

k. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

l. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI melaksanakan tugas dan fungsi yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

m. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

n. membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI, termasuk pengelolaan keuangan DPR RI, serta melaksanakan tugas dan fungsi Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI yang berkaitan dengan administrasi keuangan DPR RI.

- c. pembinaan dan pelaksanaan perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI.

Untuk menyelenggarakan dukungan teknis, administratif, dan keahlian tersebut, Sekretariat Jenderal DPR RI mempunyai struktur organisasi yang terdiri dari 4 (empat) deputi, yaitu:

- a. Deputi Bidang Perundang-undangan, mempunyai tugas memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang perundang-undangan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang legislasi.
- b. Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan, mempunyai tugas memberikan dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang anggaran dan pengawasan.
- c. Deputi Bidang Persidangan dan Kerja Sama Antar Parlemen, mempunyai tugas membina dan melaksanakan dukungan teknis dan administratif di bidang persidangan dan kerjasama antar parlemen, dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan sidang – sidang DPR RI serta fasilitasi hubungan DPR RI dengan masyarakat nasional maupun internasional.
- d. Deputi Bidang Administrasi, mempunyai tugas membina dan melaksanakan perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI, dimaksudkan untuk memberikan dukungan sumber daya manusia, sarana dan prasarana kepada DPR RI.

Pembagian Sekretariat Jenderal menjadi beberapa Deputi tersebut menggambarkan pembagian yang diarahkan pada dukungan substansi terhadap ketiga fungsi Dewan. Namun kenyataannya pembagian tersebut masih belum sepenuhnya efektif dalam memberikan dukungan kepada Dewan. Hal ini disebabkan antara lain karena posisi para Peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) yang kurang tepat yaitu 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 RUU atau non RUU. Di

samping itu, posisi *Legislative Drafter* terbagi-bagi dalam 2 (dua) biro yang berbeda ruang lingkupnya, yaitu Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Politik, Hukum, HAM, dan Kesejahteraan Rakyat dan Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri, dan Perdagangan. Dengan posisi demikian, para perancang menjadi terpecah-pecah dan beban kerja pada masing-masing perancang tidak merata.⁶⁴

Selain pembagian struktur yang belum efektif, dukungan Sekretariat Jenderal dalam memenuhi kebutuhan DPR yang sifatnya substansial tidak seimbang dengan layanan administratif. Jumlah staf administratif jauh melebihi jumlah staf fungsional sehingga perlu adanya proporsionalitas dalam menempatkan staf administrasi dan staf fungsional di lingkungan Sekretariat Jenderal agar tidak terjadi in-efisiensi dan ketidakseimbangan tugas-tugasnya keduanya.

Keseluruhan jumlah PNS Sekretariat Jenderal per 1 September 2006 adalah 1362 orang, yang menyebar dalam empat deputi:⁶⁵

- Deputi Bidang Perundang-undangan PNS berjumlah 94 orang;
- Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan PNS berjumlah 160 orang;
- Deputi Bidang Persidangan dan KSAP PNS berjumlah 378 orang;
- Deputi Bidang Administrasi PNS berjumlah 722 orang.

Dengan jumlah PNS 1362 orang, dukungan sumber daya manusia Sekretariat Jenderal dianggap belum memadai. Salah satu penyebabnya adalah adanya ketimpangan jumlah staf yang bersifat administratif dan staf fungsional (yang bersifat substantif), baik pada alat-alat kelengkapan Dewan maupun pada Sekretariat Jenderal. Jumlah staf administratif jauh melebihi jumlah staf fungsional. Jumlah staf administratif 1002 orang, sedangkan jumlah staf yang secara fungsional melaksanakan tugas – tugas substansial ± 360 orang yang tersebar di beberapa bidang kerja. Jumlah tersebut saat ini didukung oleh tenaga ahli yang berjumlah 12 orang, yang terdapat pada beberapa unit kerja seperti Biro – Biro di bawah Deputi Bidang Perundang – undangan, Biro – Biro di bawah Deputi Bidang Anggaran dan Pengawasan, dan Biro – Biro di bawah Deputi Bidang Administrasi. Dengan adanya tenaga ahli tersebut diharapkan terdapat *transfer of knowledge*.

⁶⁴ Ibid., hal. 72.

⁶⁵ Ibid., hal. 73

Mengingat Anggota DPR RI hasil Pemilu tahun 2004 berjumlah 550 orang dengan beban tugas yang demikian berat, dibutuhkan dukungan substansi yang begitu besar. Kesibukan Anggota setiap-harinya dengan jadwal rapat yang demikian padat, baik di Komisi, Alat Kelengkapan Dewan, maupun Panitia Khusus/Panitia Kerja yang dibentuk untuk membahas RUU atau masalah-masalah tertentu, tidak memungkinkan Anggota menyiapkan substansi sendiri. Oleh karena itu yang dibutuhkan anggota Dewan adalah PNS Sekretariat Jenderal yang tidak hanya melayani secara administratif tetapi mempunyai wawasan yang luas. Selain PNS Sekretariat Jenderal, Asisten Pribadi (Aspri) yang mendukung Anggota belum efektif, karena perekrutan yang dilakukan langsung oleh Anggota, sehingga tidak ada kesamaan kriteria dan kualitas. Beberapa Anggota malah mengangkat saudara atau kenalannya, yang tidak mempunyai kemampuan. Untuk itu perlu dipikirkan mekanisme perekrutan yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI.

Masih berkaitan dengan kendala dalam dukungan keahlian kepada Anggota DPR RI, beberapa jabatan fungsional yang berada di Sekretariat Jenderal DPR RI tergantung pada institusi lain. Misalnya, para peneliti di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 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 Dewan lebih bersifat praktis dan tidak terlalu teoritis, yang tidak dapat dinilai LIPI. Nilai positif yang bisa diambil oleh para peneliti dari sistem penilaian yang dilakukan oleh LIPI adalah peneliti dituntut untuk terus meningkatkan kemampuan dalam menganalisis serta dalam membuat karya ilmiah sesuai standard ilmiah LIPI. Kemudian perancang undang-undang (*legislative drafter*) yang peningkatan karirnya bergantung pada penilaian Departemen Hukum dan HAM. Demikian pula dengan tenaga fungsional lainnya seperti pranata komputer, pustakawan dan arsiparis, penilaian untuk angka kredit dilakukan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), Perpustakaan Nasional dan Arsip Nasional. Demikian pula rintisan pengembangan fungsional Perencana Anggaran di bawah induk institusi Bappenas belum dapat berjalan.

Dengan peningkatan peran DPR RI pasca amandemen UUD 1945, dituntut peningkatan kinerja Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai bagian dari *supporting system* bagi DPR. Berhasil tidaknya pelaksanaan tugas DPR sangat tergantung pada dukungan Sekretariat Jenderal oleh karena itu Sekretariat Jenderal DPR harus dapat melakukan penyesuaian-penyesuaian yang berkaitan dengan upaya peningkatan kinerja DPR dengan memberikan dukungan yang prima dan optimal.

Berkaitan dengan *supporting system* bagi DPR maka Peraturan Tata Tertib juga harus menentukan dengan tegas mengenai proporsionalitas dukungan Sekretariat Jenderal atas dukungan keahlian dan dukungan teknis. Dengan latar belakang DPR sebagai lembaga politik maka tugas dan kegiatan Dewan memiliki orientasi yang bersifat politik sehingga Sekretariat Jenderal harus pula memiliki pemahaman terhadap nilai-nilai politik.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Terhadap Bentuk Hukum Peraturan Tatib DPR

1. Peraturan tatib DPR merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang diakui validitas dan legalitasnya sebagaimana disebutkan dalam UU No. 10 Tahun 2004. Walaupun diakui sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, eksistensi peraturan tatib harus disesuaikan dengan sistem hukum yang ada saat ini, yaitu tatib lebih mengarah kepada peraturan yang bersifat formil atau mengatur tentang mekanisme atau tata cara suatu peraturan perundang-undangan.
2. Peraturan yang bersifat materiil, lebih tepat dipisahkan dari peraturan tatib ke dalam Peraturan DPR, misalnya Peraturan DPR tentang Fungsi Legislasi.
3. Peraturan tatib yang berlaku saat ini sudah tidak sesuai dengan system hukum yang berlaku, terutama peraturan tatib yang ada mengatur hal yang bersifat formil dan peraturan yang bersifat materiil. Selain itu sebagai suatu peraturan yang baik, diusahakan tidak ada pengulangan (repetitive) suatu materi muatan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tingkatannya.
4. Hal lain yang perlu juga diperbaiki adalah bentuk hukum peraturan tatib yang selama ini peraturan tatib diatur dalam bentuk hukum Keputusan DPR, maka sesuai dengan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004, bentuk hukum peraturan tatib lebih tepat diatur dalam bentuk hukum Peraturan DPR tentang Tata Tertib DPR-RI.

B. Terhadap Fungsi Legislasi

Peningkatan kinerja DPR di bidang pelaksanaan fungsi legislasi, baik secara kualitas maupun secara kuantitas, pada dasarnya dipengaruhi oleh beberapa hal. Salah satu diantaranya terkait dengan Peraturan Tata Tertib DPR, yang mengatur mengenai pengorganisasian DPR dan mekanisme kerja DPR.

Dengan demikian, upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan pelaksanaan fungsi legislasi, antara lain adalah melakukan perubahan terhadap peraturan tata tertib DPR. Perubahan tersebut meliputi masalah:

a. Struktur DPR;

Perubahan struktur DPR didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Dengan memperbesar jumlah komisi, maka jumlah anggota di setiap komisi menjadi berkurang. Dengan jumlah yang lebih sedikit diasumsikan terjadi pemerataan tugas dan kegiatan anggota Dewan. Selain itu juga diperlukan pembatasan jumlah anggota Pansus dan pembatasan perangkapan anggota dalam Pansus.

b. Sistematika Tata Tertib;

Meskipun hal ini hanya merupakan masalah teknis, namun pemahaman anggota terhadap Tata Tertib DPR menjadi lebih mudah apabila sistematika Tata Tertib diubah sedemikian rupa. Perubahan tersebut antara lain dilakukan dengan cara menyusun ulang sistematika dengan tidak mengulang lagi apa yang telah diatur dalam UUD 1945 dan Undang-Undang. Kemudian pada pengaturan Bab Pembentukan Undang-Undang, setiap tahapan dilakukan diatur secara lebih terperinci. Di dalam prakteknya, mekanisme pembahasan RUU di DPR dapat menghambat kecepatan pembahasan RUU, baik karena belum diatur secara rinci atau perlunya ada kesepakatan dan penyusunan mekanisme pembahasan RUU di masing-masing alat kelengkapan setiap kali hendak dimulai pembahasan. Dalam hal ini kapasitas Pimpinan alat kelengkapan mempunyai peran penting.

c. Penyempurnaan Proses Legislasi

Penyempurnaan proses legislasi yang diatur di dalam Peraturan tata Tertib DPR didasarkan pada prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini antara lain tercermin

dengan membuka sifat Rapat Panja yang semula tertutup menjadi terbuka, meniadakan persetujuan tanpa penyempurnaan untuk usul RUU dari anggota atau Komisi, memindahkan pendapat akhir fraksi pada pembicaraan tingkat I, dan sebagainya.

d. Penguatan *Supporting System*

Dukungan sarana dan prasarana baik secara teknis, administratif, maupun keahlian juga mempunyai pengaruh penting dalam pembahasan RUU. Ruang rapat yang kondusif, risalah rapat yang cepat tersedia, serta ketersediaan tenaga ahli untuk memberikan dukungan data dan informasi terkait dengan RUU yang sedang dibahas, sangat penting bagi anggota DPR dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi legislasi.

C. Terhadap Fungsi Pengawasan

Secara spesifik dalam penggunaan hak interpelasi, maka diperlukan suatu panduan yang dapat diselesaikan dalam skala menyeluruh di tingkat perundang-undangan, utamanya menyangkut Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini untuk memberikan batas yang jelas mana kiranya yang menjadi porsi pengaturan dalam Undang-Undang di satu pihak dan mana yang menjadi materi muatan aturan Tata Tertib DPR dipihak lain. Salah satu materi yang *crusial* atas keperluan panduan Tata Tertib ini, adalah bagaimana menjelaskan perlu atau tidaknya seorang Presiden dalam menjawab di forum DPR terhadap pertanyaan yang diajukan dalam materi interpelasi. Batasan tentang kapan seorang Presiden berhalangan tidak tetap merupakan salah satu hal yang harus dijawab oleh Tata Tertib berdasarkan panduan atas aturan undang-undang yang lebih tinggi. Sebaliknya, kewenangan DPR yang sangat luas dalam fungsi pengawasan, dengan kewajiban bagi setiap pihak yang harus mematuhi saat dimintai keterangan, Tata Tertib dianggap perlu semakin menegaskan hal itu. Ketika Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 masih berlaku, maka penyebutan kewajiban para pihak itu harus lebih ditegaskan dalam Tata Tertib DPR agar tidak terjadi penyimpangan. Sehingga, bagi setiap kalangan publik mengetahui secara jelas bahwa kewajiban untuk hadir dimintai keterangan oleh DPR, adalah hanya terkait dengan penggunaan hak angket, bukan hak-hak DPR lainnya.

Tata Tertib DPR sesuai dengan panduan atas ketentuan hukum yang lebih tinggi, dapat mendorong agar tercipta komitmen para anggota DPR untuk menggunakan hak-haknya sesuai dengan prioritas masalah yang sedang dihadapi oleh kepentingan bangsa. Meskipun jangkauan hak-hak DPR adalah bersifat sangat luas, tetapi melalui prosedur Tata Tertib yang mengembangkan ke arah *good governance*, maka masalah-masalah strategis dalam ruang lingkup politik rakyat dapat membentuk tentang keperluan atas DPR dalam menjalankan setiap hak-haknya. Dalam konteks ini pula, ketentuan batas minimal jumlah pengusul hak-hak DPR sebaiknya diseragamkan saja, tidak dapat berbeda antara beberapa hak dengan hak DPR lainnya. Ketentuan batas minimal angka 13 orang sebagai pengusul adalah suatu angka relatif moderat dengan dorongan bagi DPR dalam skala prioritas masalah-masalah strategis yang dapat diangkat terkait hak-hak domain fungsi pengawasan.

Tata Tertib DPR dituntut untuk mampu memadukan antara efektivitas penggunaan hak-hak DPR dalam melakukan pengawasan di satu pihak dengan kepentingan jalannya stabilitas pemerintahan itu sendiri di pihak lain. Kemampuan untuk memadukan dua sisi politik parlemen ini jelas bukan perkara mudah untuk dijalankan, tetapi, melalui kejelasan tafsir atas ketentuan dan panduan dari aturan undang-undang yang lebih tinggi, maka tuntutan *performance* Tata Tertib semacam itu bukan mustahil diwujudkan.

Dalam rangka perpaduan muatan Tata Tertib yang kondusif terhadap demokrasi ala sistem presidensial, maka perlu dibentuk keseriusan sejak awal dalam memberikan batas ketentuan minimal sejumlah anggota DPR ketika menjelang rapat paripurna pengesahannya. Ketentuan mengenai kemungkinan penambahan jumlah penandatanganan usulan hak tersebut sebaiknya dihapuskan. Di samping sebagai bentuk dukungan prosedural bagi stabilitas politik, penghapusan ketentuan penambahan jumlah penandatanganan usulan itu juga sangat kondusif bagi pengembangan *check and balances*. Sehingga, menjadi jelas tentang siapa yang menjadi kekuatan partai oposisi dan mana yang menjadi pihak pendukung pemerintah. Melalui penegasan ini, kiranya dapat terhindar atas pertanyaan tentang bagaimana pemilihan letak oposisi-penguasa di satu pihak dengan letak peranan DPR itu sendiri, yang termasuk segala fraksi dan individu anggotanya, untuk menjalankan tiga fungsi strategis kenegaraannya, yaitu dibidang legislasi, pengawasan, dan dibidang penetapan anggaran negara.

Tata Tertib sangat perlu untuk memberikan panduan yang lebih detail dalam mengatur lalu lintas persidangan. Ini khususnya tentang alokasi waktu yang harus ditegakkan bagi setiap para anggota Dewan yang ingin bertanya dan keharusan kehadiran secara fisik bagi mereka. Selama ini, Ketua Rapat secara individual kemampuan politiknya sangat menentukan hal tersebut. Menyadari hal tadi, maka Tata Tertib kiranya dapat memberikan landasan lebih jelas mengenai prosedur penggunaan hak-hak para anggota yang hadir dipersidangan. Sehingga, pembahasan materi dapat berjalan secara relatif efektif atau tidak terlampaui bertele-tele dengan tanpa mengabaikan ruang kebebasan yang memang seharusnya dimiliki oleh setiap anggota DPR sebagai wakil rakyat. Dalam konteks ini pula, Tata Tertib dapat memberikan jalan bagi usaha memperbesar jumlah komisi sesuai dengan jumlah departemen (*department related standing committee*). Bahkan, di negara tertentu, fungsi pengawasan tersebut dilakukan secara khusus oleh komisi-komisi yang ditunjuk oleh parlemen.

Dalam peranan pengangkatan pejabat publik tampaknya penegasan Tata Tertib atas peranan DPR sebagai lembaga politik perwakilan rakyat harus dilakukan. Ini terkait dengan prosedur keterbukaan yang dibangun saat pengusulan nama-nama atau rencana pembahasan di alat kelengkapan yang ditunjuk oleh rapat Badan Musyawarah, maupun ketika berlaku ditingkat proses politik Pimpinan DPR. Sehingga, tidak terjadi kerancuan atas kapan dan mengapa suatu jabatan publik tertentu harus memperoleh persetujuan, pertimbangan, atau sekedar konsultasi dari DPR. Ruang keterbukaan dan ketegasan alat kelengkapan yang ditunjuk itu, juga tentu dengan memperhatikan adanya peranan DPD terkait dengan peranan DPR dalam proses pengangkatan pejabat publik. Untuk membuka ruang awal ketegasan ini, juga disarankan untuk mengubah istilah *fit and proper test* dalam ketentuan Tata Tertib dengan istilah konfirmasi politik terkait peranan DPR dimaksud. Di samping pelajaran dari negara lain, istilah konfirmasi politik juga dapat menempatkan DPR sebagai lembaga politik perwakilan rakyat di satu pihak yang tidak melanggar ketentuan profesionalisme atas jabatan-jabatan publik itu sendiri di pihak lain yang satu sama lain jelas sangat bervariasi sifatnya.

D. Terhadap Fungsi Anggaran

Terhadap fungsi anggaran yang diatur dalam peraturan tatib DPR belum sesuai dengan makna hukum dari fungsi anggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU No.22 Tahun 2003. Peraturan tatib lebih banyak mengatur tentang pembahasan RAPBN, padahal peluang DPR untuk menyusun RAPBN sudah diberikan koridor hukum oleh UU No 22 Tahun 2003. Jadi kalau selama ini pemerintah lebih mndominasi pembahasan RAPBN di DPR adalah tidak salah kalau salah satu makna hukum dari fungsi anggaran adalah DPR membahas RAPBN bersama dengan pemerintah.

Peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan APBN sudah meluas tidak saja kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku selama ini. Untuk itu perlu adanya perbaikan mekanisme pembahasan RAPBN sesuai dengan system hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini.

E. Terhadap Alat Kelengkapan DPR dan Fraksi

Alat kelengkapan sebagaimana yang dikenal selama ini perlu ditinjau ulang. Jika alat kelengkapan dipandang sebagai sesuatu yang dibentuk oleh DPR untuk melaksanakan fungsi DPR, maka ada beberapa alat kelengkapan yang tidak menjalankan salah satu dari fungsi DPR, yaitu BURT, BKSAP dan Badan Kehormatan DPR. Atau, tidak menjalankan fungsi DPR secara langsung, misalnya Pimpinan DPR dan Badan Musyawarah. Untuk itu, ada perbedaan antara alat kelengkapan yang menjalankan fungsi DPR secara langsung dan yang tidak menjalankan fungsi DPR. Perbedaan tersebut dapat dikenakan terhadap komposisi keanggotaan dan cara kerja. Jika alat kelengkapan DPR yang menjalankan fungsi DPR keanggotaannya didasarkan pada perimbangan jumlah anggota Fraksi, maka alat kelengkapan yang tidak menjalankan fungsinya secara langsung dapat diwakili oleh satu orang dari masing-masing Fraksi. Untuk itu, cara kerja alat kelengkapan tersebut lagi memperhatikan syarat

● Kesimpulan & Saran

Terkait dengan pemilihan pimpinan alat kelengkapan (di luar pimpinan dari alat kelengkapan Pimpinan DPR, yang sudah diatur dalam UU Susduk), dimana masih terdapat banyak masalah yang tidak menyenangkan kedua belah pihak (Fraksi besar ataupun Fraksi kecil), maka disimpulkan ada masalah yang perlu segera dicari jalan keluarnya. Dari contoh beberapa negara yang telah melakukan hal yang sama, yaitu

c. Komisi

Jumlah Komisi di DPR dibentuk berdasarkan isu yang ada sehingga dengan demikian, pembentukan Komisi tidak bergantung kepada pembentukan kementerian oleh Presiden. Keanggotaan Komisi tidak berganti setiap tahun, namun minimal 2,5 tahun sekali. Hal ini untuk menciptakan kesegaran di dalam Komisi dan tidak menciptakan kemapanan yang juga buruk bagi Komisi jika dilakukan pergantian setiap 5 tahun. Rekrutmen Staf ahli di Komisi dilakukan oleh Komisi yang bersangkutan, bukan oleh Pimpinannya, sehingga peran staf ahli jelas dan setiap anggota Komisi tahu memanfaatkannya.

d. Badan Legislasi

Keanggotaan Badan Legislasi seharusnya bukan dari anggota DPR, tetapi dari tenaga-tenaga ahli yang menguasai perundang-undangan. Hal ini didasarkan pemikiran bahwa fungsi Badan Legislasi melakukan hal-hal yang bersifat teknis (melakukan harmonisasi, sinkronisasi, pembulatan). Untuk evaluasi dan penyempurnaan Tatib dan Kode Etik seharusnya dilakukan oleh Pansus.

e. Panitia Anggaran

Komposisi keanggotaan Panitia Anggaran sebaiknya dikembalikan kepada Fraksi. Untuk dapat menciptakan transparansi perencanaan anggaran, sudah seharusnya rapat-rapat pembahasan anggaran dilaksanakan secara terbuka.

f. BURT

Keanggotaan BURT tidak lagi didasarkan pertimbangan anggota Fraksi, cukup sebanyak jumlah Fraksi yang ada di DPR (masing-masing Fraksi memiliki seorang wakil di BURT).

g. BKSAP

Keanggotaan BKSAP tidak lagi didasarkan pertimbangan anggota Fraksi, cukup sebanyak jumlah Fraksi yang ada di DPR (masing-masing Fraksi memiliki seorang wakil di BKSAP).

h. Badan Kehormatan

Keanggotaan Badan Kehormatan tidak lagi didasarkan pertimbangan anggota Fraksi, cukup sebanyak jumlah Fraksi yang ada di DPR (masing-masing Fraksi memiliki seorang wakil di BURT).

i. Pansus

Dalam kenyataannya saat ini ada Pansus besar, sedang, dan kecil. Penting untuk diatur di dalam Tatib kategori Pansus besar, sedang dan kecil tersebut.

Selanjutnya, terkait dengan Fraksi perlu dipilah mana kegiatan DPR yang membutuhkan persyaratan Fraksi. Misalnya untuk RDPF tidak perlu ada persyaratan Fraksi.

F. Terhadap Sekretariat Jenderal

Perlu adanya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur Sekretariat Jenderal DPR-RI terhadap pengaturan materi muatan tertentu, sehingga peraturan pelaksanaan terhadap Sekretariat Jenderal tidak menambah suatu norma baru. Pengaturan lebih lanjut tentang Sekretariat Jenderal hanya mengelaborasi hal-hal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terhadap pengangkatan dan pemberhentian pejabat di lingkungan Sekretariat Jenderal, seperti Sekretaris Jenderal, Wakil Sekretaris Jenderal dan Deputi lebih tepat diatur dalam tingkat Undang-Undang, misal diatur dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Sebagai suatu pejabat public hendaknya pemilihan, pengangkatannya dilakukan secara transparan dan terbuka dan adanya peran serta public dalam mengusulkan calon pejabat di lingkungan Sekretariat Jenderal, mengingat kedudukan pejabat struktur ini sangat penting bagi terselenggaranya kegiatan DPR-RI.

Perlu diatur segala hal yang berhubungan dengan staf ahli, atau tim ahli, mengingat DPR adalah lembaga politik, sehingga peranan dari para staf ahli dan tim ahli sangat membantu pelaksanaan tugas-tugas Anggota DPR.

Perlu memberikan kejelasan tugas di antara pejabat di lingkungan Sekretariat Jenderal, khususnya terkait dengan pelaksanaan tugas dan kewenangan DPR.

Perlu memperkuat staf fungsional berdasarkan keahlian seperti peneliti, legal drafting/ tenaga perancang peraturan dan kebijakan public serta keahlian di bidang keuangan. Terhadap para staf fungsional ini perlu dipikirkan jenjang karier di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Attamimi, Hamid, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV" Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990.
- Baharis, M Saleh "Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Nasional yang telah berlangsung hingga kini", Majalah Hukum BPHN No 2 Tahun 1996.
- Bako, Ronny, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Yarsif Watampone dan Pusat Studi HTN FHUI, Jakarta 2005.
- Echols, John M dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia, An English-Indonesia Dictionary*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.
- Ellis, Andrew, "Pembahasan Undang-Undang Dasar Indonesia: Program Jangka Pendek, Pembahasan Jangka Panjang, dan Struktur yang Unik" dalam *Panduan Parlemen Indonesia*, Yayasan API, 2001.
- Heywood, Andrew, *Political Theory: An Introduction*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, New York, 1999 Second Edition.
- Indrayana, Denny, "Presidensial di Indonesia", *lisi@yahooogroups.com*.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka.
- Kranenburg, R dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara - Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita V*. Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990.
- Laporan dan rekomendasi dari Pusat Studi Hukum Kebijakan (PSHK), tahun 2000 - 2005.
- Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR-RI, Jakarta Desember 2006.
- Lijhart, Arendd, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.

- Lubis, Soli, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan* (Bandung: Mandar Maju, 1989).
- Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Ind. Hill. Co, 1992),.
- Menuju DPR Yang Lebih Efektif: Pilihan-pilihan Untuk Perubahan Positif Menurut Anggota Dewan, Jakarta : NDI, 2005.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, cet. ke-4, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Riris Katharina, Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR, Forum Politisi, Jakarta, 2007.
- Rivai Ahmad Fawzi MB, Veithzal "Performance Appraisal", 2005, Rajagrafindo Persada dalam KINERJA: APA ITU? Mei 29th, 2007 by sjafri mangkuprawira
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Brothers, 1947), h. 269. dibandingkan Samuel Huntington, *The Third Wave Democratisation*, (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).
- Schleiter, Peter "Government Stability in Semi Presidential Regimes", dalam http://government.politics.ox.ac.uk/Projects/Govt_stability.asp.
- Seidman, Ann, Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, ELIPS, Jakarta, 2001.
- Soehino, *Hukum Tatanegara Teknik Perundang-Undangan*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1990).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998).
- Soemantri M., *Sri Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992).
- Soeria Atmadja, Arifin "Ruang Lingkup Keuangan Negara Menurut UUD 1945", dalam buku Pelatihan Evaluasi dan Analisa Anggaran, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000) .
- Simbolon, Anton, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip)
- Suny, Ismail , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977) hal 14

Majalah, Koran

Mahendra, AA Oka, "Perluakah Peraturan Tata Tertib DPR Disempurnakan", *Suara Karya* 22 - 23 Agustus 1989.

Kompas 6 Juni 2004, "Presiden meminta DPR menyelesaikan konflik intern tentang tatib" jo *Media Indonesia* 11 Juli 2007.

Website

<http://www.mabesad.mil.id/artikel/artikel2/310504lakip1.htm>

<http://ronawajah.wordpress.com/2007/05/29/kinerja-apa-itu/>

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Keputusan DPR-RI Nomor 08/DPR RI/I/2005 - 2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI

Biografi

Lidya Suryani

Lidya Suryani Widayati adalah Peneliti Muda bidang hukum, selain aktif melakukan penelitian sampai saat ini juga terlibat dalam penyusunan draf RUU di DPR-RI antara lain RUU tentang Larangan Praktek Monopoli, RUU tentang Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, RUU tentang Advokat, RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, RUU tentang Perlindungan Saksi dan Korban, RUU tentang Peradilan Tata Usaha Negara, RUU tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembinaan Keluarga Sejahtera, dan RUU tentang Pornografi. Kegiatan lain yang sedang atau telah diikuti penulis antara lain adalah sebagai Tim Asistensi di Tim Pengawas Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (TP2LS DPR-RI) tahun 2007 - sekarang, Anggota Tim Pendamping dalam Tim Peningkatan Kinerja DPR-RI tahun 2007 - sekarang, Anggota Tim Pendamping dalam Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR-RI tahun 2006, Anggota Tim Penulisan Buku Peningkatan Kinerja DPR-RI tahun 2006, Anggota Tim Asistensi Badan Legislasi DPR-RI tahun 1999 - 2005.

Penulis juga pernah terlibat dalam penyusunan draf RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan (Arsip Nasional Republik Indonesia, tahun 2001 - 2003), dalam Tim Kajian Hukum Atas Peraturan Perundang-undangan Yang berkaitan dengan HIV/AIDS (Forum Parlemen Indonesia untuk Kependudukan dan Pembangunan (IFPPD) tahun 2003 - 2004), dalam penyusunan RUU tentang Wabah Penyakit Menular (Forum Parlemen Indonesia untuk Kependudukan dan Pembangunan (IFPPD) tahun 2004 - 2005), dalam penyusunan draf RUU tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan/atau Lahan (PAH II - Dewan Perwakilan Daerah (DPD-RI) tahun 2007 - 2008).

Novianto Murti Hantoro

Lahir di Semarang, 11 November 1971. Pendidikan S1 Ilmu Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro pada tahun 1995. Magister Ilmu Hukum diperoleh dari Universitas Indonesia

tahun 2002 dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan.

Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI mulai tahun 1996 sebagai peneliti Bidang Hukum Konstitusi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Jabatan saat ini adalah **Peneliti Muda**.

Editor buku *Berbagai Perspektif Tentang Memorandum Kepada Presiden; Suatu Studi terhadap Pemberian Memorandum DPR RI kepada Presiden Abdurrahman Wahid*, dan beberapa buku bunga rampai lainnya. Menjadi anggota Dewan Redaksi *Jurnal Kajian* yang diterbitkan P3DI Setjen DPR RI dan anggota tim penulis Pidato, Sambutan, dan Ceramah Ketua DPR RI. Mengikuti *training Responsible Parliamentary Government*, program kerjasama *Center Democratic Institute (CDI)* dengan *Australian National University (ANU)*, Canberra, Australia, 2001. Mengikuti *training 21st Parliamentary Internship Programme for Overseas Parliamentary Officials*, *Beaurau Parliamentary Studies and Training (BPST)*, Lok Sabha, New Delhi and Chennai (Tamil Nadu), India, 2005. Aktif menulis pada beberapa media massa cetak dan jurnal-jurnal ilmiah nasional. Alamat e-mail: prayudi_pr@yahoo.com.

Riris Katharina

Lahir di Medan tahun 1973. Menyelesaikan Sarjana Sosial bidang Administrasi Negara pada tahun 1996 dari Universitas Diponegoro. Menyelesaikan program S2 di Pascasarjana Universitas Indonesia bidang Administrasi Publik tahun 2004. Bekerja sebagai Peneliti bidang Politik Dalam Negeri pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1997 hingga sekarang. Sebagai peneliti, melakukan berbagai penelitian, terakhir penelitian tentang *Relasi DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi pada tahun 2008 di Provinsi Sumatera Selatan dan Sulawesi Utara*.

Di DPR, penulis juga merupakan anggota Tim Asistensi dalam pembahasan berbagai RUU di DPR, terakhir dalam Pansus Kementerian Negara dan Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Selain itu, penulis juga pelatih dalam berbagai perancangan peraturan perundang-undangan bersama-sama dengan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). Tulisan terkini dalam buku *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR: Rekomendasi Perbaikan Kinerja DPR Melalui Revisi Tata Tertib*, Warsito Ellwein (editor), Penerbit Forum Politisi d/a Friedrich Naumann Stiftung, Jakarta, Mei 2007 dan *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*, Bivitri Susanti (Penyunting), Penerbit Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2008. Dapat dihubungi di ririsk@yahoo.com

Ronny Sautma Hotma Bako

Lahir di Jakarta, Maret 1962. Menempuh pendidikan Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Sarjana Hukum pada tahun 1987, Magister Ilmu Hukum tahun 1994, dan Doktor Ilmu Hukum pada tahun 2003). Bekerja di P3DI Setjen DPR RI sejak tahun 1989. Pangkat saat ini Peneliti Madya (IV c) Bidang Hukum dengan konsentrasi Hukum Konstitusi. Aktif sebagai anggota tim asistensi pada sejumlah RUU. Kegiatan lain sebagai staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan sejak tahun 1986 untuk mata kuliah Ilmu Perundang-undangan; Hukum Asuransi; Hukum Transportasi; dan Metode Penelitian Hukum. Saat ini sedang dalam proses *impassing* ke Guru Besar. Juga menjadi dosen luar biasa pada beberapa universitas, antara lain Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia untuk mata kuliah Hukum Tata Negara dan Politik Hukum; LPEM Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia untuk mata kuliah Hukum Kebijakan; STIE Trisakti untuk mata kuliah Hukum Bisnis dan dosen tamu pada Fakultas Hukum Universitas Nonmensen, Medan dan Institut Bankir Indonesia. Aktif sebagai narasumber masalah hukum Indonesia untuk media massa dan sejumlah kantor hukum di Indonesia. Alamat *e-mail*: rsh_bako@yahoo.com.

