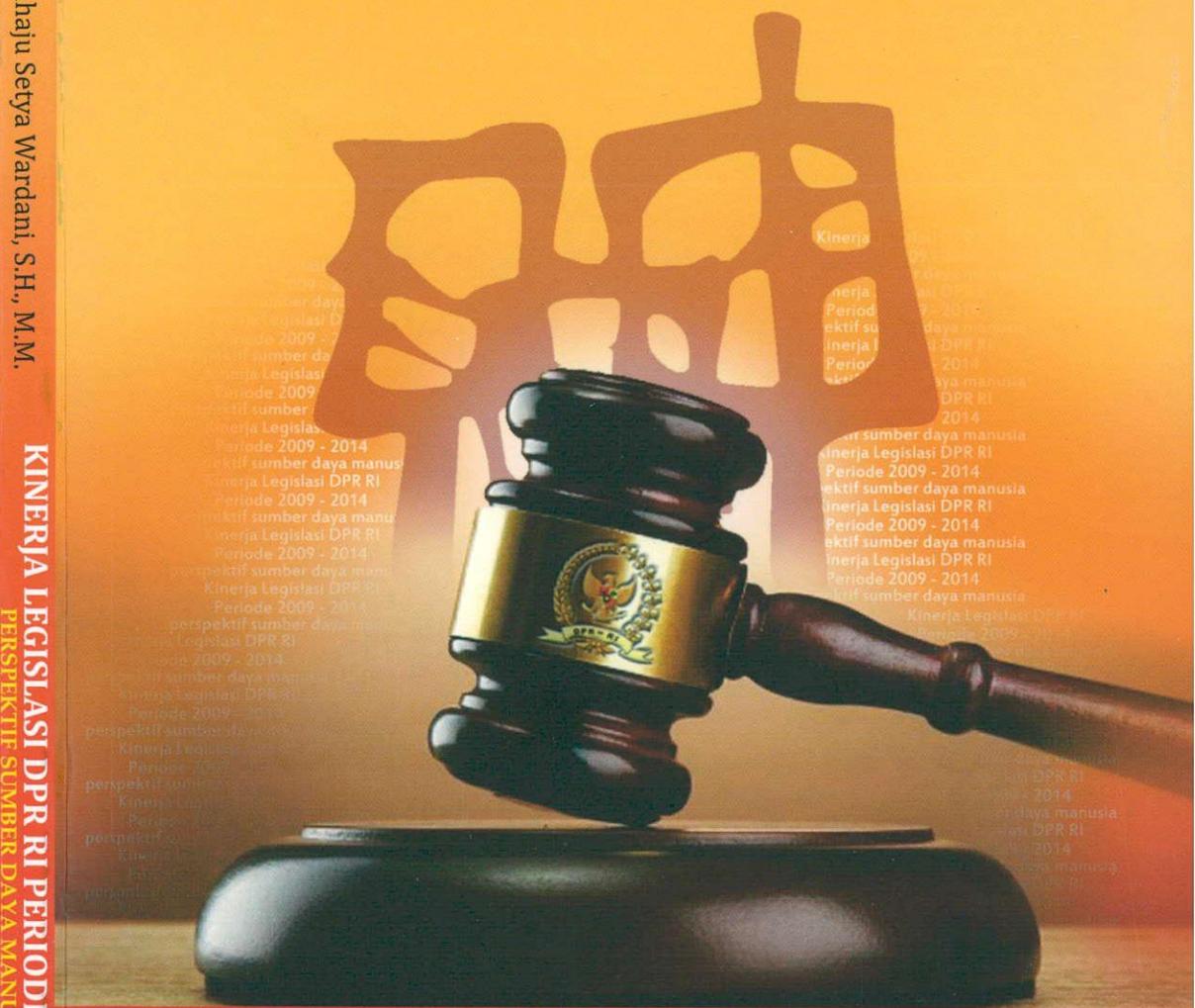




Dr. Rahaju Setya Wardani, S.H., M.M.

Dalam buku ini disebutkan bahwa Kinerja legislasi DPR RI Periode 2009-2014, dalam tiga tahun pelaksanaannya, belum mencapai target, yaitu baru menyelesaikan 70 UU yang terdapat dalam Daftar Program Legislasi Nasional 2010-2014 dari 262 RUU yang ditetapkan. Setiap tahun DPR rata-rata hanya menyelesaikan 15-20 RUU dari target yang ditetapkan dalam daftar Prolegnas Prioritas Tahunan, yang umumnya berjumlah 70 RUU. Tidak tercapainya target RUU yang telah ditetapkan dipengaruhi oleh keterampilan Anggota DPR dalam mendengar, memilih, dan mengakomodasi aspirasi masyarakat ke dalam RUU yang dibentuk DPR. Kinerja Anggota DPR juga dapat dilihat dari latar belakang perekertannya dan penempatan Anggota tersebut dalam Alat Kelengkapan Dewan melalui fraksinya. Selain itu, peran partai politik memiliki posisi strategis untuk melahirkan Anggota DPR yang berkualitas. Kinerja legislasi DPR juga tergantung pada dukungan yang diberikan, baik dukungan kepada Anggota DPR maupun kepada DPR sebagai lembaga. Dukungan tersebut mencakup baik dukungan teknis, administratif, maupun keahlian, agar memudahkan Anggota DPR dalam melaksanakan tugasnya.



KINERJA LEGISLASI DPR RI PERIODE 2009 - 2014

PERSPEKTIF SUMBER DAYA MANUSIA

KINERJA LEGISLASI DPR RI PERIODE 2009 - 2014

PERSPEKTIF SUMBER DAYA MANUSIA



Diterbitkan oleh :
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika



KINERJA LEGISLASI DPR RI PERIODE 2009-2014

PERSPEKTIF SUMBER DAYA MANUSIA

Dr. Rahaju Setya Wardani, S.H., M.M.



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika
2014



Judul:

Kinerja Legislasi DPR RI Periode 2009-2014

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xii+170 hlm.; 15.5x23 cm

ISBN: 978-602-1247-29-7

Cetakan Pertama, 2014

Penulis:

Dr. Rahaju Setya Wardani, S.H., M.M.

Penyunting:

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.

Desain Sampul:

Ferdaus Prakoso

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR RI

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

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

Bersama:

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

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Perum Wismamas Blok E1 No. 43-44, Cinangka, Sawangan, Kota Depok

Telp. (021) 7417244

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

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

PENGANTAR **SEKRETARIS JENDERAL**

Kinerja legislasi DPR sangat penting, tetapi kerap menjadi sorotan masyarakat, karena hampir selalu tidak dapat memenuhi target yang dibuat oleh DPR dan Pemerintah dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang memuat skala prioritas yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat.

Beberapa tahapan yang harus dilalui dalam pembentukan suatu undang-undang, antara lain dari tahapan penyusunan naskah akademik, perumusan naskah RUU, uji sahih atau konsultasi publik, pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, pembahasan RUU hingga persetujuan bersama RUU oleh DPR dan Pemerintah, serta pengesahan sebagai UU oleh Presiden. Kinerja DPR dalam pembentukan undang-undang tersebut menjadi sangat berarti dalam menghasilkan undang-undang yang berkualitas dan mencapai target yang telah ditetapkan dalam Prolegnas.

Bagaimana Kinerja legislasi Anggota DPR RI Periode 2009-2014 dalam perspektif sumber daya manusia, diteliti dan dikupas dalam buku ini, yang menggambarkan mengenai kapasitas, kompetensi, dan komitmen Anggota DPR RI Periode 2009-2014 yang mempengaruhi kinerja legislasinya.

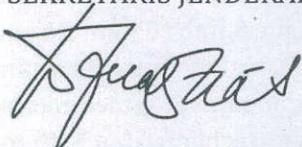
Terbitnya Buku “KINERJA LEGISLASI DPR RI PERIODE 2009-2014 Perspektif Sumber Daya Manusia” yang tidak lama setelah berakhirnya masa jabatan DPR RI Periode 2009-2014, pada tanggal 30 September 2014 menjadi momentum untuk mengevaluasi kinerja legislasi DPR RI 2009-2014 untuk dapat dimanfaatkan oleh Anggota DPR Periode 2014-2019 yang dilantik pada tanggal 1 Oktober 2014. Buku ini juga diharapkan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat luas dalam menyoroti kinerja legislasi DPR ke depan.

Dari sisi Sekretariat Jenderal, sebagai unsur pendukung Dewan, saya berharap agar jajaran Sekretariat Jenderal yang memberikan dukungan di bidang legislasi dapat terus meningkatkan kapasitas dan kompetensinya melalui berbagai macam pelatihan, seminar dan lokakarya yang diselenggarakan untuk itu.

Demikian, semoga buku ini dapat menjadi ladang amal bagi penulisnya, dan bermanfaat bagi kita semua.

Jakarta, Desember 2014

SEKRETARIS JENDERAL



DR. WINANTUNINGTYASTITI S. M.Si

NIP. 19561125 198203 002

PENGANTAR PENYUNTING

Dalam sistem pemerintahan yang berasas kedaulatan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR), dengan tugas dan wewenangnya, berperan melaksanakan amanat rakyat. DPR telah mengalami pelbagai transformasi di beberapa lini sejak reformasi. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang dilakukan sebanyak empat kali pasca reformasi telah mengubah sistem ketatanegaraan serta bentuk dan fungsi lembaga negara, salah satunya yaitu penguatan peran DPR sebagai lembaga legislatif. Dengan adanya amandemen terhadap UUD 1945, fungsi dan kedudukan DPR lebih diperkuat. Fungsi, wewenang, dan kedudukan DPR tertuang dalam BAB VII Pasal 19 sampai Pasal 22B UUD 1945.

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Ketentuan tersebut menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, yang semula berada di tangan Presiden berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, sedangkan Presiden memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Meskipun demikian, proses pembentukan undang-undang tetap membutuhkan peran Presiden. Hal itu karena Presidenlah yang akan menjalankan suatu undang-undang serta mengetahui kondisi dan permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, ditentukan bahwa setiap RUU harus dibahas bersama-sama oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, artinya jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden, tidak akan dapat menjadi undang-undang.

Secara sepintas, bisa saja pergeseran dalam proses pembuatan undang-undang (UU) tersebut tidak banyak bermakna karena dalam UUD 1945 pun pembahasan dilakukan bersama-sama. Namun, dengan sistem politik nasional yang sudah berubah, tidak

lagi monistik, pergeseran itu sangat besar pengaruhnya dalam proses pembentukan undang-undang sehingga fungsi legislasi lebih dominan dimiliki oleh DPR dibanding pemerintah. Penguatan basis konstitusional DPR juga dapat dilihat dari penegasan ketiga fungsi yang dimiliki, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20A ayat (1), yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling dominan karena melalui fungsi ini, DPR dapat mempengaruhi semua aspek yang ada. Pada hakekatnya fungsi utama dari legislatif adalah membuat UU (legislasi). Hal ini juga sejalan dengan fungsi-fungsi yang lain, seperti fungsi pengawasan (*controlling*) merupakan bagian fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap Pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk mendapatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) juga ditetapkan dengan UU APBN setiap tahun anggaran. Oleh karena itu, yang menjadi fungsi pokok dari DPR adalah pembentukan UU sebagai landasan hukum bagi Pemerintah dalam membuat kebijakan publik.

Namun, pelaksanaan fungsi legislasi DPR ternyata tidak maksimal. DPR dinilai kurang produktif, karena target program legislasi nasional (Prolegnas) tidak tercapai. Memang banyak faktor yang mempengaruhi tidak tercapainya target Prolegnas, antara lain adanya ketidaksepakatan antara Pemerintah dan DPR serta ketidaktaatan anggota Dewan dalam memenuhi jadwal legislasi.

Publik senantiasa mengamati kinerja DPR, tak terkecuali dalam melaksanakan fungsi legislasi. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) misalnya, selama 10 tahun menuliskan catatan tahunan mengenai kinerja legislasi DPR. Dalam Catatan Kinerja Legislasi DPR 2013 "Capaian Menjelang Tahun Politik", PSHK menyebutkan "Capaian kinerja legislasi DPR pada 2013 dapat dikatakan minim, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Penyebab pencapaian yang tidak optimal, antara lain proses perencanaan yang tidak realistik dan masih ada penetapan prioritas yang tidak sesuai dengan kriteria yang sudah ditetapkan, mulai dari argumentasi pendukung dicantumkannya RUU dalam Prolegnas hingga dokumen kelengkapan RUU, seperti naskah RUU dan naskah akademik.

Tidak hanya masyarakat yang berada di luar DPR RI yang melakukan evaluasi terhadap kinerja legislasi DPR, penerbitan buku yang berjudul **“Kinerja Legislasi DPR RI Periode 2009-2014 Perspektif Sumber Daya Manusia”**, yang ditulis oleh **Dr. Rahaju Setya Wardani, S.H., M.M**, merupakan contoh bahwa “orang dalam” juga melakukan evaluasi terhadap kinerja legislasi DPR. Oleh karena itu, buku ini dapat menyajikan data yang lebih lengkap.

Dalam buku ini disebutkan bahwa Kinerja legislasi DPR Periode 2009-2014, dalam tiga tahun pelaksanaannya, belum mencapai target, yaitu baru menyelesaikan 70 UU yang terdapat dalam Daftar Program Legislasi Nasional 2010-2014 dari 262 RUU yang ditetapkan. Setiap tahun DPR rata-rata hanya menyelesaikan 15-20 RUU dari target yang ditetapkan dalam daftar Prolegnas Prioritas Tahunan, yang umumnya berjumlah 70 RUU. Tidak tercapainya target RUU yang telah ditetapkan dipengaruhi oleh keterampilan Anggota DPR dalam mendengar, memilah, dan mengakomodasi aspirasi masyarakat ke dalam RUU yang dibentuk DPR. Kinerja Anggota DPR juga dapat dilihat dari latar belakang perekutannya dan penempatan Anggota tersebut dalam Alat Kelengkapan Dewan melalui fraksinya. Selain itu, peran partai politik memiliki posisi strategis untuk melahirkan Anggota DPR yang berkualitas. Kinerja legislasi DPR juga tergantung pada dukungan yang diberikan, baik dukungan kepada Anggota DPR maupun kepada DPR sebagai lembaga. Dukungan tersebut mencakup baik dukungan teknis, administratif, maupun keahlian, agar memudahkan Anggota DPR dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam Buku ini juga diuraikan, bahwa DPR memiliki kekuasaan yang besar untuk mempengaruhi arah dan substansi RUU dengan mengkritisi, membangun dan mengusahakan kesepakatan, yang pelaksanaannya sangat tergantung pada kapasitas, kompetensi, dan komitmen Anggota DPR, serta ditentukan juga oleh kualitas partai politik dan pola rekrutmennya. Kapasitas Anggota DPR sebagai otoritas politik yang besar serta hak-hak politiknya yang luas, yang tercermin dalam tugas dan fungsinya, tidak dapat dipisahkan dari karakter dan eksistensi DPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Kekuasaan DPR yang luas ini ternyata tidak dikelola dan diarahkan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat yang diwakilinya, mengingat DPR memiliki legitimasi untuk mewakili kepentingan rakyat.

Kompetensi Anggota DPR Periode 2009-2014 memiliki kualitas sosiologis cukup tinggi, yang ditunjukkan oleh bingkai makro, seperti tingkat pendidikan, komposisi jender, dan komposisi umur, serta pekerjaan mereka sebelum terpilih sebagai Anggota DPR. Namun, diperlukan kualitas politis Anggota DPR dalam melaksanakan fungsi legislasinya. Pelaksanaan fungsi legislasi membutuhkan keseriusan agar ada kematangan berpikir dan berpendapat, sehingga ada kesesuaian dengan substansi yang dibahas.

Komitmen Anggota Dewan terhadap pelaksanaan fungsi legislasi masih sangat kurang, antara lain dapat ditunjukkan dari tingkat kehadiran Anggota DPR dalam rapat-rapat yang masih sangat rendah dan belum adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Anggota DPR untuk menjalankan tugas membentuk undang-undang, karena Anggota DPR pada umumnya lebih mengutamakan pelaksanaan dua fungsi lain yaitu fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Peran partai politik yang sangat dominan, yang dilaksanakan melalui Fraksi, membuat keterikatan yang kuat bagi Anggota DPR sebagai anggota partai politik yang dilaksanakan melalui kebijakan Fraksi. Demikian pula dalam mengambil keputusan-keputusan penting, hak Anggota DPR diwakili oleh Pimpinan Fraksi dan Pimpinan Komisi yang melakukan rapat, baik dalam rapat konsultasi ataupun rapat Badan Musyawarah, karena yang berwenang memutuskan masalah-masalah penting dan krusial adalah rapat konsultasi antara Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi, meskipun pada akhirnya tetap diputuskan dalam rapat Paripurna Dewan.

Dalam hal ini, Penulis menyarankan agar Anggota DPR di setiap Fraksi, Komisi, dan Badan Legislasi perlu berusaha keras untuk memahami dan mendalami bidang tugasnya masing-masing agar dapat menyelesaikan pembentukan undang-undang sesuai dengan target yang telah ditetapkan dalam Prolegnas.

Pimpinan Fraksi melalui rapat-rapat Fraksi harus dapat memberikan motivasi, masukan, dan membuka perspektif mengenai masalah-masalah penting dan strategis kepada anggotanya, agar pembahasan RUU tidak mengalami berbagai hambatan, baik karena ketidakpahaman terhadap substansi maupun karena kendala ketidakhadiran akibat penugasan yang kurang tepat, namun juga memberikan teguran kepada Anggota yang tidak melaksanakan tugasnya dengan sungguh-sungguh.

Peningkatan peran DPR ditentukan oleh mekanisme internal yang mendukung hak-hak konstitusional Anggota Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi. Dalam kaitan ini kepada Anggota DPR perlu diberikan keleluasaan dalam melaksanakan hak bertanya dan hak mengajukan pendapat dalam rapat-rapat, terutama dalam rapat pembentukan undang-undang. Di samping itu, partai politik perlu menghargai inovasi anggota fraksi dalam menjalankan tugasnya.

Partai politik melalui Fraksi dalam menugaskan anggotanya untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya harus mempertimbangkan kapasitas, komitmen dan kompetensi dan sesuai dengan keahlian dan keterampilan yang dimilikinya. Partai politik harus mampu memberikan peluang atau wadah bagi kaderanya untuk bisa berkembang dalam bentuk proses pembinaan secara berkala dan jenjang karir yang terpola dan terstruktur. Dengan demikian, tidak hanya kader saja yang diuntungkan melainkan juga parpol karena memiliki kader yang lebih berkembang dan sukses dalam karir.

Demikian substansi penting dalam buku ini, semoga bermanfaat bagi pembaca pada umumnya dan dapat menjadi bahan acuan bagi Anggota DPR dan DPR sebagai lembaga dalam meningkatkan kinerja legislasinya. Demikian pula bagi Sekretariat Jenderal DPR, buku ini dapat dijadikan referensi dalam meningkatkan dukungan kepada Dewan, baik secara teknis, administratif, maupun keahlian.

Jakarta, November 2014
Penyunting,

DAFTAR ISI

PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL	iii
PENGANTAR PENYUNTING	v
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II DESKRIPSI KONSEPTUAL DAN METODOLOGI	9
A. Deskripsi Sumber Daya Manusia.....	9
B. Metodologi	20
BAB III PROFIL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT PERIODE 2009-2014	23
A. Hasil Pemilu 2009.....	23
B. Tingkat Pendidikan	23
C. Latar Belakang Ideologi.....	24
D. Komposisi.....	27
E. Keterwakilan	30
BAB IV TUGAS DAN FUNGSI DPR	33
A. Tugas dan Wewenang	33
B. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi	38
C. Peran Fraksi dan Alat Kelengkapan Dewan.....	42
D. Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR.....	55
BAB V PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI	67
A. Kajian tentang Kinerja Legislasi DPR RI Terdahulu	67
B. Program Legislasi Nasional 2009-2014	73
C. Hasil Kinerja Legislasi DPR RI Periode 2009-2014	74
D. Faktor-Faktor Pendukung Kinerja Legislasi DPR Periode 2009-2014	114

E. Kelembagaan Legislatif.....	135
F. Dukungan Sekretariat Jenderal dalam Fungsi Legislasi.....	142
BAB VI PENUTUP	153
DAFTAR PUSTAKA	157
INDEKS	165
RIWAYAT HIDUP	170

BAB I

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.¹ Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), yang dimulai sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2000 telah memberikan posisi yang kuat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR). Pada saat amandemen UUD Tahun 1945 pertama kali dilakukan, DPR merupakan lembaga yang menjadi fokus perhatian. UUD Tahun 1945, sebelum diamandemen, memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada eksekutif, sehingga salah satu target dalam melakukan amandemen pada waktu itu adalah menjadi penyeimbang dalam relasi politik yang diatur dalam amandemen. Sebagai lembaga politik, DPR adalah lembaga negara yang dinamis yang selalu berubah dan menyesuaikan diri terhadap lingkungan strategis yang terjadi. Pemberian wewenang untuk menyeimbangkan kekuasaan ini tampak antara lain dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi dan beberapa wewenang lainnya, misalnya, dalam UUD Tahun 1945, kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan Presiden, setelah amandemen kekuasaan tersebut ada di tangan DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD Tahun 1945 menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membuat undang-undang.”.

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi (kekuasaan membentuk UU), kinerja DPR sering mendapatkan apresiasi publik yang rendah. Sikap tidak puas masyarakat antara lain tertuju pada kinerja legislasi DPR. Undang-undang yang dihasilkan DPR dinilai belum memenuhi kebutuhan masyarakat, baik kuantitas maupun kualitas. Target capaian Program Legislasi Nasional (Prolegnas) selama Periode

¹ Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tahun 2004-2009 hanya sebesar 67% atau menghasilkan 193 rancangan undang-undang (RUU) dari 284 RUU yang ditetapkan. Beberapa RUU yang dihasilkan juga dinilai oleh masyarakat belum memiliki kualitas yang memenuhi kebutuhan riil masyarakat dan menimbulkan banyak kontroversi, seperti Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, yang dalam Prolegnas disebut Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi dan Pornoaksi.

Pendapat masyarakat terkait dengan kinerja DPR antara lain disampaikan oleh Ray Rangkuti,² bahwa kinerja DPR rendah tidak terlepas dari kredibilitas Anggota DPR yang rendah. Beberapa permasalahan yang menyebabkan kinerja DPR rendah, yaitu antara lain DPR tidak menjalankan fungsi pengawasan tetapi membandingkan, tidak tersedianya ruang keluhan dari publik, rekrutmen calon anggota legislatif yang tidak tepat, diberi kewenangan yang besar tetapi tidak memiliki tanggung jawab yang besar, tidak taat pada mekanisme tata kerja, dan banyak fasilitas kurang optimal dalam penggunaannya.

Berdasarkan hasil penelitian Tim Kajian Peningkatan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia³, terdapat faktor-faktor yang ditengarai sebagai belum maksimalnya fungsi legislasi yang dijalankan DPR selama ini, yaitu antara lain:

1. Masih minimnya partisipasi publik dalam penyusunan undang-undang termasuk penyusunan daftar RUU dalam Prolegnas.
2. Dalam teknis pelaksanaan rapat dengar pendapat (RDP) maupun rapat dengar pendapat umum (RDPU), tidak semua pihak yang berkepentingan dapat memberikan masukan atau tanggapannya terhadap pembahasan suatu RUU.
3. Sekretariat Jenderal DPR belum mempunyai kemampuan mengelola partisipasi publik.
4. Sekretariat Jenderal DPR masih mengalami keterbatasan sumber daya, yaitu masalah pendanaan dalam pengelolaan partisipasi publik.
5. Masih adanya ketertutupan dalam proses pengambilan kebijakan dan masih sempitnya media yang tersedia bagi dialog

² Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, *Penilaian Kinerja DPR dan Hak Asasi Manusia* (Jakarta: 2009), hal. 19.

³ Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI, Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Laporan Hasil (Jakarta: DPR RI, 2006), hal. 96.

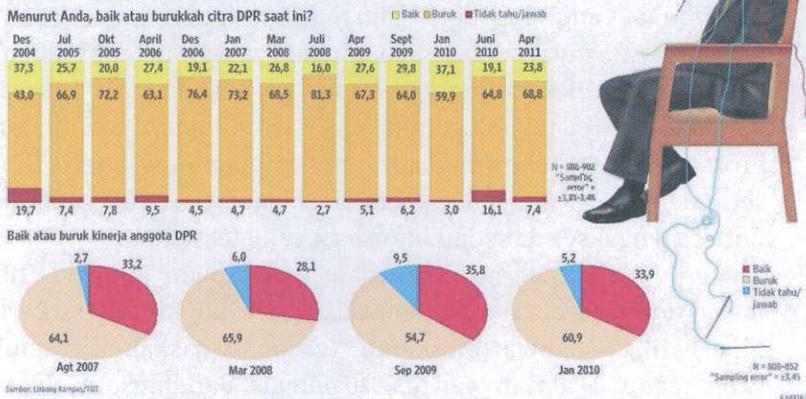
- dan debat atas suatu proses pengambilan kebijakan merupakan kendala bagi usaha melembagakan partisipasi.
6. Kemampuan DPR dalam merumuskan harapan dan tuntutan masyarakat yang sangat beragam masih kurang.
 7. Masih terbatasnya sumber data dan informasi yang dibutuhkan bagi Anggota DPR (terutama layanan perpustakaan, informasi, riset dan analisa, teknologi Informasi dan dokumentasi), dimana fungsi-fungsi ini belum memadai untuk mendukung kinerja DPR, serta belum meratanya kemauan dan kemampuan Anggota DPR untuk mengakses data dan informasi yang tersedia.
 8. Kualitas intelektual, kemauan dan kemampuan Anggota DPR masih tidak merata untuk mengakses data dan informasi. Perlu diperhatikan bahwa meskipun terdapat naskah akademis yang memuat alasan yuridis, sosiologis dan filosofis dalam penyusunan suatu RUU, dalam implementasinya terkadang sering diabaikan oleh Anggota DPR yang terlibat dalam pembahasan RUU tersebut.
 9. DPR belum mempunyai cukup staf fungsional (peneliti, perancang undang-undang, analis anggaran), maupun tenaga ahli.

Dari kelemahan tersebut, kualitas intelektual, kemauan dan kemampuan Anggota DPR memegang peranan penting. Hal ini antara lain disebabkan, bahwa pada setiap periode, keanggotaan DPR selalu didominasi oleh anggota baru, seperti pada Periode 2009-2014 berjumlah sekitar 70%.

Hasil survei surat kabar Harian Kompas tentang kinerja DPR Periode 2009-2014 tahun kedua sangat rendah, dilihat dari capaian kinerja legislasinya. Rendahnya kinerja DPR juga seringkali dinilai dari rapat-rapat Anggota DPR yang cenderung kosong, terlambat dimulai, tidak tercapainya kuorum rapat serta kehadiran Anggota DPR dalam beberapa rapat yang diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan sehingga membuat Anggota menjadi tidak berkonsentrasi penuh terhadap materi rapat. Disamping itu, Anggota DPR cenderung memilih rapat pelaksanaan fungsi pengawasan jika terdapat rapat pembahasan RUU bersamaan dengan rapat pelaksanaan fungsi pengawasan. Terhadap fenomena bahwa kinerja DPR rendah, terutama kinerja legislasinya, perlu dilakukan penelitian, untuk mengetahui apa yang menjadi penyebabnya.

Wajah Rumit Wakil Rakyat

Profil anggota DPR periode 2009-2014 "menjanjikan". Sebagian besar (96,6 persen) anggota berpendidikan tinggi setingkat sarjana, sedangkan 4,1 persen pascasarjana tingkat master atau gun doktoral. Usia sangat produktif, 25-50 tahun. Separuh lebih (56,7 persen) merupakan wajah baru yang berasal dari swasta. Posisi ini bisa memberi kekuatan, tetapi juga keterbatasan. Faktanya, sejumlah wajah berkuasa belum memberikan sesuatu prestasi berarti. Sebagian besar mereka hanya ditugaskan dengan tugas-tugas pengawas Koalisi. Ditambah saat gedung baru dan video porno, makin rumitnya wajah wakil rakyat.



Sumber: Kompas, 18/4/2011

Gambar 1.1
Wajah Rumit DPR

Dalam organisasi DPR terdapat sumber daya manusia yang menjadi penggerak organisasi untuk mencapai tujuannya. Manajemen sumber daya manusia (MSDM) merujuk kepada kebijakan dan praktik yang dibutuhkan seseorang untuk menjalankan aspek "orang" atau sumber daya manusia dari posisi seseorang di dalam manajemen, yang antara lain meliputi perekrutan, seleksi, penempatan, pelatihan, pengembangan dan penilaian kinerjanya. Kontribusi MSDM yang dapat membuat organisasi lebih efektif adalah karena manajemen sumber daya manusia:

1. membantu organisasi sehingga memungkinkan untuk meraih tujuannya;
2. mengelola tenaga kerja yang berkepentingan dan mampu menekan pekerjaan menjadi efisien;
3. melengkapi organisasi dengan pegawai yang telah ditraining dengan baik dan diberi motivasi yang baik dan tepat;
4. mengembangkan seluruh pegawai dengan sasaran kepuasan kerja dan aktualisasi diri sendiri;
5. mengembangkan dan memelihara kualitas kerja, sebagaimana yang diinginkan organisasi;
6. mengomunikasikan kebijakan manajemen sumber daya manusia kepada semua pegawai; dan

7. membantu memelihara kebijakan etika dan perilaku tanggung jawab sosial.⁴

Anggota DPR pada setiap periode memiliki latar belakang yang beragam, yang justru didominasi oleh kalangan di luar dunia politik dan pemerintahan. Sementara Anggota DPR harus memiliki kapasitas, yaitu kemampuan dan keahlian tertentu yang dapat menunjang fungsi konstitusionalnya. Jika kinerja legislasi DPR hanya menghasilkan undang-undang yang rendah dari segi kuantitas dan kualitas, kapasitas Anggota DPR dalam membuat undang-undang perlu ditinjau.

yang dapat dijadikan dasar bagi penguatan sumber daya manusia di DPR dalam menghasilkan undang-undang yang aspiratif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Anggota DPR pada Periode 2009-2014 memiliki berbagai macam latar belakang antara lain mantan Anggota DPR, DPRD, DPD, birokrat, pengusaha, dan artis, yang sebagian besar memiliki pendidikan yang tinggi dari berbagai latar belakang keilmuan. Anggota DPR juga memiliki kapasitas, baik kewenangan maupun kemampuan dan keahlian tertentu yang dapat menunjang fungsi konstitusionalnya. Kualitas undang-undang yang dihasilkan oleh DPR, bagaimanapun sangat tergantung pada kualitas SDM yang dimiliki, terutama pada komitmen Anggota DPR yang kuat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Komitmen Anggota DPR sering dihadapkan pada sejumlah arah tindakan, dan pilihan alternatif, yang mendorong mereka untuk mencari informasi yang relevan, memprosesnya, menilai hasilnya, dan kemudian mengambil suatu keputusan yang dipandang paling menguntungkan bagi peningkatan peran partai politik yang mendukungnya.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah perspektif sumber daya manusia, yang berkaitan dengan kinerja organisasi, yaitu tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai. Oleh karenanya kinerja organisasi dapat dipahami sebagai seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki dan program/kebijakan/visi dan misi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Setiap organisasi pada dasarnya telah mengidentifikasi bahwa perencanaan prestasi dan terciptanya suatu prestasi organisasi mempunyai kaitan yang sangat erat dengan prestasi individual SDM. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa prestasi kerja organisasi merupakan

Sejauh ini konsepsi manajemen sumber daya manusia digunakan dalam mengelola organisasi perusahaan. Dalam hal ini, konsep manajemen sumber daya manusia digunakan dalam organisasi perwakilan rakyat yang diasumsikan memiliki variabel yang sama antara SDM yang ada dalam organisasi perusahaan dengan SDM dalam organisasi lembaga perwakilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Variabel-variabel yang dimaksud mencakup antara lain kinerja, kapasitas, komitmen, kompetensi, serta sistem rekrutmen dan seleksi.

Sejalan dengan pemahaman tersebut, maka kinerja legislasi DPR dipengaruhi oleh kemampuan Anggota DPR, antara lain *pertama*, keterampilan Anggota DPR dalam mendengar, memilah, dan mengakomodasi aspirasi masyarakat ke dalam rancangan undang-undang yang dibentuk DPR. Keterampilan tersebut hanya dapat dicapai jika kapasitas, kompetensi, dan komitmen Anggota DPR dilaksanakan dengan baik, sehingga mendukung kinerjanya yang bermuara pada optimalnya kinerja DPR. *Kedua*, kinerja Anggota DPR juga perlu diteliti dari latar belakang perekutannya sebelum menjadi Anggota DPR dan penempatan Anggota DPR melalui Fraksinya dalam Alat-alat Kelengkapan DPR yaitu dalam komisi-komisi, Badan Legislasi, dan Panitia Khusus yang menjadi forum dilaksanakannya pembentukan undang-undang, serta penugasan kepada Anggota DPR dalam kegiatan pembentukan undang-undang yang sesuai dengan kompetensinya (*the right man on the right place*). *Ketiga*, peran partai politik yang memiliki posisi strategis untuk melahirkan Anggota DPR yang berkualitas. Proses kaderisasi dan peningkatan kapasitas internal partai akan sangat membantu kader-kader yang terpilih untuk menjadi Anggota DPR yang mudah beradaptasi dengan kondisi yang dihadapi di DPR. Disamping itu, membangun mekanisme yang mampu menyaring dan membina calon Anggota DPR yang berkualitas merupakan faktor yang sangat penting. *Keempat*, kinerja legislasi DPR juga tergantung pada dukungan yang diberikan oleh birokrasi, baik dukungan kepada Anggota DPR maupun kepada DPR sebagai lembaga. Dukungan tersebut mencakup baik dukungan teknis, administratif, maupun keahlian. Dalam Pasal 392 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah diatur mengenai kelembagaan Sekretariat Jenderal DPR yang memberikan dukungan teknis, administratif, dan keahlian kepada Anggota DPR maupun lembaga DPR. Dukungan tersebut antara lain dukungan pada sarana dan prasarana untuk pelaksanaan kegiatan DPR baik berupa pengelolaan anggaran, administrasi, pengelolaan fasilitas kantor dan tempat tinggal maupun pengelolaan sumber daya manusia yang memberikan dukungan keahlian agar memudahkan Anggota DPR dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Penelitian ini adalah mendeskripsikan kinerja legislasi Anggota DPR dan faktor apa yang mempengaruhi kinerja legislasi tersebut. Kinerja legislasi berkaitan dengan kapasitas, komitmen, dan kompetensi Anggota DPR dalam pembentukan undang-undang, sehingga perlu diketahui bagaimana kinerja Anggota DPR dalam pembentukan undang-undang, bagaimana partai politik melakukan rekrutmen terhadap calon anggota legislatifnya. Hal ini dimaksudkan agar setiap anggota legislatif yang terpilih dalam pemilu memiliki komitmen yang kuat dalam melaksanakan tugas dan fungsi konstitusionalnya sesuai dengan kemampuannya untuk mengantisipasi tantangan dan peluang di era reformasi yang menempatkan fungsi strategis DPR dalam kebijakan politik nasional.

BAB II

DESKRIPSI KONSEPTUAL DAN METODOLOGI

A. Deskripsi Sumber Daya Manusia

1. Kinerja Organisasi dan Kinerja Individu

Peran sumber daya manusia dalam organisasi sangat penting, dan karena sumber daya manusia merupakan aset organisasi yang akan mengelola aset-aset lainnya, maka organisasi yang mampu bertahan dan bersaing di masa yang akan datang adalah organisasi yang memiliki sumber daya manusia yang berbasis pengetahuan (*knowledge based workers*) dan memiliki berbagai keterampilan dan keahlian (*multiskilling*). Dalam kaitan ini, yang terpenting adalah bagaimana manajemen dapat mengelola aset sumber daya manusia

ini dengan baik, agar dapat dimanfaatkan bagi pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi, dan menjadikan organisasi memiliki *sustainable competitive advantage*.

MSDM mempunyai fungsi-fungsi merencanakan, mengorganisasi, memimpin, dan mengendalikan untuk menghasilkan tujuan organisasi, sebagaimana tergambar dalam Tabel 2.1.

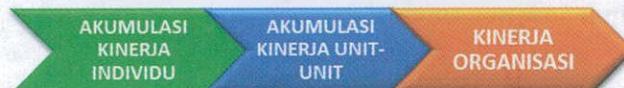
Tabel 2.1
Manajemen Sumber Daya Manusia

Merencanakan	Mengoordinasi	Memimpin	Mengendalikan	Menghasilkan
Mendefinisikan sasaran, menetapkan strategi, dan menyusun bagian-bagian rencana untuk mengoordinasikan sejumlah rencana	Menentukan apa yang perlu dilakukan, bagaimana cara melakukan, dan siapa yang harus melakukannya	Mengarahkan dan memotivasi seluruh pihak yang terlibat dan menyelesaikan konflik	Memantau kegiatan guna meyakinkan bahwa kegiatan tersebut diselesaikan sesuai yang direncanakan	Pencapaian tujuan yang telah dinyatakan oleh organisasi

Sumber: Stephen P Robbins/Mary Coulter¹

¹ Stephen P. Robbins/Mary Coulter, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, terjemahan Hari Slamet (Jakarta: Indeks, 2009), hal 9-10.

Kinerja organisasi adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai. Menurut Payaman,² kinerja organisasi dipengaruhi oleh 3 (tiga) faktor utama, yaitu dukungan organisasi, kemampuan manajemen, dan kinerja semua orang dalam organisasi tersebut. Kinerja organisasi merupakan akumulasi dari kinerja semua unit organisasi yang sama dengan penjumlahan kinerja semua orang atau individu dalam organisasi, sebagaimana tergambar dalam Gambar 2.1 berikut ini.



Gambar 2.1
Kinerja Organisasi

Setiap organisasi pada dasarnya telah mengidentifikasi bahwa perencanaan prestasi dan terciptanya suatu prestasi organisasi mempunyai kaitan yang sangat erat dengan prestasi individual SDM. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa prestasi kerja organisasi merupakan hasil dari kerja sama antara sumber daya manusia yang bersangkutan dengan organisasi. Untuk mencapai prestasi kerja yang diinginkan, maka tujuan, standar kerja, sumber daya pendukung, pengarahan, dan dukungan dari manajer lini menjadi sangat vital. Selain itu sisi motivasi menjadi aspek yang terlibat dalam peningkatan prestasi kerja.

Sebagai organisasi, kinerja DPR sangat tergantung pada kinerja anggotanya sebagai individu, yang menurut Garry Dessler,³ kinerja individu adalah prestasi aktual individu dibandingkan dengan prestasi yang diharapkan dari individu. Prestasi kerja yang diharapkan adalah prestasi standar yang disusun sebagai acuan sehingga dapat melihat kinerja individu sesuai dengan posisinya dibandingkan dengan standar yang dibuat. Selain itu dapat juga dilihat kinerja dari individu tersebut terhadap individu lainnya. Sedangkan menurut Mangkunegara,⁴ kinerja individu adalah hasil

² Payaman J Simanjuntak, *Manajemen & Evaluasi Kinerja* (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2011), hal. 2-10.

³ Gary Dessler, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, terjemahan Paramita Rahayu (Jakarta: PT Macanah Jaya Cemerlang, 2008), hal. 127.

⁴ Mangkunegara, Anwar Prabu, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2011), hal. 67.

kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Sementara Wibowo⁵ berpendapat bahwa "kinerja mempunyai makna yang lebih luas, bukan hanya hasil kerja, tetapi termasuk bagaimana proses pekerjaan berlangsung."

Sementara menurut pendapat Payaman,⁶ kinerja berkaitan dengan tanggung jawab individu maupun organisasi dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Kinerja individu dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain (1) kompetensi individu, yaitu kemampuan dan keterampilan melakukan kerja yang dipengaruhi antara lain oleh kemampuan dan keterampilan kerja serta motivasi dan etos kerja; (2) dukungan organisasi, yaitu dalam bentuk pengorganisasian, penyediaan sarana dan prasarana kerja, kenyamanan lingkungan kerja, serta kondisi dan syarat kerja; dan (3) dukungan manajemen, yaitu tergantung pada kemampuan manajerial manajemen dalam memimpin semua SDM yang ada, mengoordinasikan kegiatan dan menciptakan iklim kerja yang kondusif. Hal ini dapat digambarkan dalam Gambar 2.2 berikut:



2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi

a. Kapasitas

Kapasitas adalah kemampuan individu, organisasi, atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif, dan terus-menerus. Sedangkan menurut Morgan dalam Surya Dharma⁷ pengertian kapasitas adalah kemampuan,

⁵ Wibowo, *Manajemen Kinerja* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 7.

⁶ Payaman, *op.cit.*, hal. 11-18.

⁷ Milen, *Capacity Building* terjemahan *Meningkatkan Kinerja Sektor Publik* (Yogyakarta: Pembaruan, 2006), hal. 12.

keterampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu.

Pengembangan kapasitas dalam suatu organisasi dapat dianggap sebagai tujuan dan dapat juga dianggap sebagai suatu proses. Sebagai tujuan misalnya memperkuat kualitas hasil suatu keputusan dalam suatu organisasi dan keterlibatan mereka di dalam proses, misalnya kejelasan tujuan suatu organisasi. Fokusnya ada pada misi organisasi, analisis faktor-faktor eksternal, serta struktur dan aktivitas. Oleh karena itu, kriteria efektivitas berhubungan dengan misi yang sudah ditetapkan dengan tepat yang telah dipenuhi, sehingga inti pengembangan kapasitas organisasi sebagai tujuan adalah tercapainya misi organisasi.

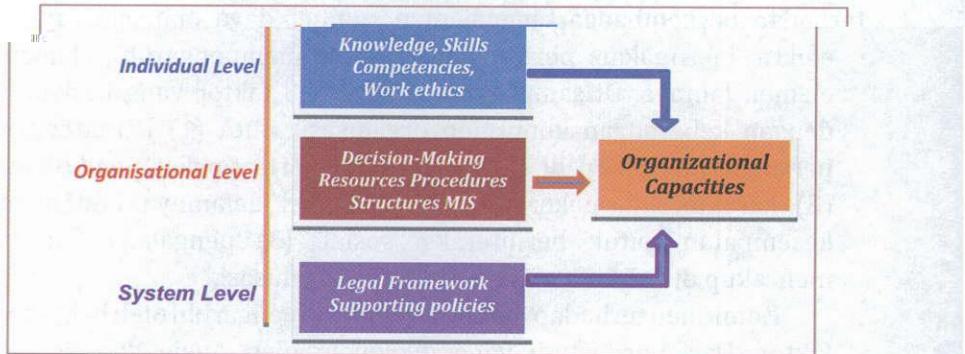
GTZ (*Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit*)⁸ menggambarkan bahwa dalam proses pengembangan kapasitas terdapat tiga tingkatan yang harus menjadi fokus analisis dan proses perubahan dalam suatu organisasi, yaitu (1) tingkatan kebijakan, (2) tingkatan organisasi, dan (3) tingkatan individu/sumber daya manusia, sebagaimana dilihat dalam Gambar 2.3⁹ Ketiga tingkatan ini saling terkait dan mendukung, sehingga prosesnya harus dilakukan secara bersama-sama. Pembagian tingkatan ini dilakukan untuk memastikan bahwa fokus peningkatan kapasitas dalam mencapai sasaran secara efektif dan menentukan langkah-langkah proses perubahan secara operasional, sehingga benar-benar mencapai sasaran yang ingin dicapai.

Pada tingkatan sistem, suatu organisasi harus melakukan upaya proses perbaikan pada sistem, kebijakan, dan berbagai aturan yang menjadi dasar berbagai program, aktivitas dan kegiatan pada organisasi. Dalam mengembangkan kualitas sistem ini, yang menjadi fokus utama adalah perubahan pada kebijakan dan peraturan yang dianggap menghambat kinerja optimal organisasi. Pengembangan kapasitas pada tingkatan organisasi adalah upaya peningkatan kapasitas yang berhubungan dengan menciptakan perangkat

⁸ *Ibid.*, hal. 20.

⁹ *Ibid.*, hal. 22.

struktur, kultur, dan pengelolaan organisasi yang mendukung individu untuk menunjukkan kinerja terbaiknya.



Gambar 2.3
Tingkatan Pengembangan Kapasitas

Eade¹⁰ menyebutkan bahwa pendekatan yang dapat digunakan dalam pengembangan kapasitas organisasi antara lain melalui pendekatan:

- 1) *structure* (struktur organisasi),
- 2) *physical resources* (sumber daya fisik: sarana dan prasarana);
- 3) *system* (sistem kerja/mekanisme kerja/prosedur kerja);
- 4) *human resources* (sumber daya manusia);
- 5) *financial resources* (sumberdaya keuangan/anggaran);
- 6) *culture* (budaya kerja); dan
- 7) *leadership* (kepemimpinan)

b. Komitmen

Organisasi pada dasarnya merupakan suatu kesatuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berintegrasi menurut suatu pola sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing sebagai suatu kesatuan, mempunyai tujuan dan batas-batas yang bisa dijabarkan secara tegas dari lingkungannya.¹¹ Kebutuhan mendasar organisasi memiliki 3 (tiga) elemen penting yang menonjol, yaitu: (a) komitmen manajemen puncak terhadap manajemen SDM yang efektif; (b) departemen SDM yang tangguh;

¹⁰ Eade, *Capacity Building: An Approach to People-Center Development* (UK and Ireland: Oxfam, 1997), hal. 110.

¹¹ Lubis, Hari dan Martani, Hussaini, *Teori Organisasi: Suatu Pendekatan Makro* (Jakarta: PAU Bidang Ilmu Sosial-Universitas Indonesia, 1995), hal. 81.

dan (c) administrasi lini atau staf yang terintegrasi dengan baik. Di antara ketiga elemen tersebut, komitmen manajemen puncak terhadap perkembangan manajemen sumber daya manusia yang efektif merupakan pertimbangan yang mempengaruhi elemen-elemen lainnya. Di samping itu, terdapat 3 faktor yang berkaitan dengan keberadaan komitmen organisasi, yaitu (1) karakteristik personal, mencakup di dalamnya umur serta tingkat pendidikan; (2) karakteristik pekerjaan, mencakup di dalamnya tantangan, kesempatan untuk berinteraksi sosial; (3) pengalaman kerja, mencakup di dalamnya sikap terhadap organisasi.

Komitmen terhadap organisasi dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Dari hasil studi yang dilakukan oleh Angle dan Perry¹² menunjukkan bahwa salah satu prediktor terhadap komitmen adalah masa kerja (*tenure*) seseorang pada organisasi tertentu. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Makin lama seseorang bekerja pada suatu organisasi, semakin ia memberi peluang untuk menerima tugas yang lebih menantang, otonomi yang lebih besar, keleluasaan untuk bekerja, tingkat imbalan ekstrinsik yang lebih besar dan peluang mendapat promosi yang lebih tinggi.
- 2) Adanya peluang investasi pribadi, yang berupa pikiran, tenaga dan waktu untuk organisasi yang makin besar, sehingga makin sulit untuk meninggalkan organisasi tersebut.
- 3) Adanya keterlibatan sosial yang dalam dengan organisasi dan individu-individu yang ada, hubungan sosial yang lebih bermakna, sehingga membuat individu semakin berat meninggalkan organisasi.
- 4) Akses untuk mendapat informasi pekerjaan baru makin berkurang.

Beberapa karakteristik pribadi dianggap memiliki hubungan dengan komitmen, di antaranya adalah:

- 1) Usia dan masa kerja yang berkorelasi positif dengan komitmen.
- 2) Tingkat Pendidikan, makin tinggi tingkat pendidikan, makin banyak pula harapan individu yang mungkin tidak bisa diakomodasi oleh organisasi, sehingga komitmennya semakin rendah.¹³

¹² Armstrong, Michael and A. Baron, *Performance Management – The New Realities* (London: Institute of Personnel and Development, 1998), hal. 120.

- 3) Jenis Kelamin, yaitu wanita pada umumnya menghadapi tantangan yang lebih besar dalam pencapaian kariernya, sehingga komitmennya lebih tinggi.
- 4) Peran individu dalam organisasi yang diperlihatkan oleh hasil studi Morris dan Sherman yang menunjukkan adanya hubungan yang negatif antara peran yang tidak jelas dengan komitmen terhadap organisasi.

c. Kompetensi

David Mc Clelland,¹³ yang pertama kali menemukan dan menyatakan bahwa kompetensi adalah karakteristik-karakteristik keahlian yang mendasari keberhasilan atau kinerja yang dicapai seseorang. Kompetensi dapat memprediksi secara efektif tentang kinerja unggul yang dicapai dalam pekerjaan atau di dalam situasi-situasi yang lain. Sedangkan menurut Cira, D.J. & Benjamin, E.R,¹⁴ kompetensi dapat diartikan sebagai spesifikasi perilaku-perilaku yang ditunjukkan mereka yang memiliki kinerja yang sempurna secara lebih konsisten dan lebih efektif dibandingkan dengan mereka yang memiliki kinerja di bawah rata-rata. Bila mengevaluasi kompetensi-kompetensi yang dimiliki seseorang, maka diharapkan bisa memprediksi kinerja orang tersebut.

Beberapa konsep kompetensi lain adalah, *pertama*, menurut konsep Inggris, kompetensi adalah uraian tentang tindakan, perilaku atau hasil akhir yang harus dapat dilakukan seseorang dalam lingkup jabatan yang diembannya. Kompetensi merupakan kemampuan melaksanakan kegiatan kerja terhadap standar yang dibutuhkan dalam pekerjaan. *Kedua*, menurut konsep Amerika, bahwa kompetensi merupakan karakteristik pokok yang akibatnya berhubungan dengan kinerja atasan dalam pekerjaan. Aspek-aspek berharga yang ada pada contoh konsep Amerika yang patut dipertimbangkan antara lain orientasi efisiensi, proaktivitas, objektivitas serta cara berpersepsi positif yang berkenaan dengan standar yang ditentukan. *Ketiga*, menurut Standar Nasional, kompetensi adalah apa yang dibutuhkan oleh seorang individu

¹³ J. Morris & J.D. Sherman, *Generalizability of an Organizational Commitment Model* (*Academy of Management Journal*, 1981), hal. 526.

¹⁴ Cira D.J. & Benjamin E.R, *Competency-Based Pay: A Concept in Evolution* (*Compensation and Benefits Review*, 1998), hal. 21-28.

untuk kinerja yang efektif dalam melaksanakan pekerjaan/tugas perusahaan, yang secara umum merupakan:

- 1) sikap, keterampilan dan pengetahuan pribadi yang merupakan apa yang dibawa orang untuk bekerja, meliputi kualitas pribadi, keterampilan dan pengetahuan, sikap, pengalaman, tanggung jawab, dan pertanggung-jawaban;
- 2) keterampilan mengelola tugas, cara bersikap dan berorganiasi yang merupakan apa yang dilakukan orang di tempat kerja, meliputi tugas, proses dan perilaku yang menyangkut antara lain perencanaan, pelaksanaan, pengendalian;
- 3) pencapaian tingkat standar hasil akhir yang merupakan apa yang telah dicapai oleh tiap individu, meliputi hasil akhir sesuai standar yang diharapkan untuk selayaknya dapat diraih oleh individu yang berkompeten;
- 4) landasan keberhasilan strategi bisnis perusahaan.

Spencer and Spencer¹⁵ berpendapat bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kompetensi adalah :

- 1) *Threshold competencies*, yaitu karakteristik utama, biasanya pengetahuan atau keahlian dasar seperti kemampuan untuk membaca, yang harus dimiliki oleh seseorang agar dapat melaksanakan pekerjaannya.
- 2) *Differentiating competencies*, yaitu faktor-faktor yang membedakan individu yang berkinerja tinggi dan rendah.

Dalam Buku “Sistem Administasi Negara Kesatuan Republik Indonesia”, Sulaiman¹⁶ berpendapat bahwa kompetensi sumber daya aparatur diartikan sebagai tingkat keterampilan, pengetahuan, dan tingkah laku yang dimiliki oleh seorang individu dalam melaksanakan tugas yang ditekankan kepadanya dalam organisasi. Kompetensi dapat diklasifikasikan dalam empat jenis, yakni (1) kompetensi teknis (*technical competence*), yaitu kompetensi mengenai bidang yang menjadi tugas organisasi; (2) kompetensi manajerial (*managerial competence*), yaitu kompetensi yang berhubungan dengan berbagai kemampuan manajerial yang dibutuhkan dalam menangani tugas-tugas organisasi; (3) kompetensi sosial (*social competence*) yaitu kemampuan melakukan komunikasi yang

¹⁵ Spencer LM, Spencer SM, *Competence At Work, Model for Superior Performance* (New York: John Willey & Sons, Inc, 1993), hal. 92.

¹⁶ Sulaiman, *Sistem Administasi Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Jakarta: LAN, 2008), hal. 72.

dibutuhkan oleh organisasi dalam melaksanakan tugasnya; dan (4) Kompetensi intelektual/strategik (*intellectual/strategic competence*), yaitu kemampuan untuk berpikir secara strategik dengan visi jauh ke depan.

Kompetensi pegawai juga berkaitan dengan kualitas individu, Ancok¹⁷ menyebut sifat kepribadian individu yaitu:

- 1) Mentalitas berkelimpahan (*abundance mentality*).
- 2) Pikiran positif pada orang lain.
- 3) Kemampuan berempati.
- 4) Komunikasi transformasional.
- 5) Berorientasi sama-sama puas (*win-win*).
- 6) Sifat melayani (*serving attitude*).
- 7) Kebiasaan apresiatif.

Penghargaan terhadap kompetensi sumber daya manusia diperlukan karena akan mempengaruhi keefektivitasan kegiatan bisnis, "*the reward of human resources competency will impact on business activity effectiveness*".¹⁸ Sumber daya manusia yang dihargai akan bekerja dengan sepenuh hati untuk memberikan yang terbaik bagi organisasi. Hart¹⁹ menemukan 15 unsur dalam kompetensi SDM, yaitu:

- 1) Orientasi pencapaian prestasi (*The performance orientation*).
- 2) Pemikiran analitis (*The analytical thinking*).
- 3) Memiliki kemampuan dalam berhadapan dengan kondisi serba tidak pasti (*To have ability in an uncertainty condition*).
- 4) Pengambilan keputusan (*Decision making*).
- 5) Kepemimpinan (*Leadership*).
- 6) Kerja jejaring (*Networking*).
- 7) Komunikasi lisan (*Verbal Communication*).
- 8) Dorongan pribadi dan inisiatif (*Self Stimuli and Inisiative*).
- 9) Kemampuan untuk membujuk.
- 10) Perencanaan dan pengorganisasian.
- 11) Kepedulian terhadap hal-hal yang bersifat politik.
- 12) Kesadaran terhadap diri sendiri dan pengembangan diri.
- 13) Kerja kelompok.

¹⁷ Djamaludin Ancok, *Modal Sosial dan Kualitas Masyarakat*, (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 3 Mei 2003), hal. 17.

¹⁸ *Ibid.*, hal.18.

¹⁹ <http://sdm-teori.blogspot.com/2007/05/kompetensi.html>, diunduh Desember 2011.

- 14) Tingkatan pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki.
- 15) Komunikasi tertulis.

3. Organisasi

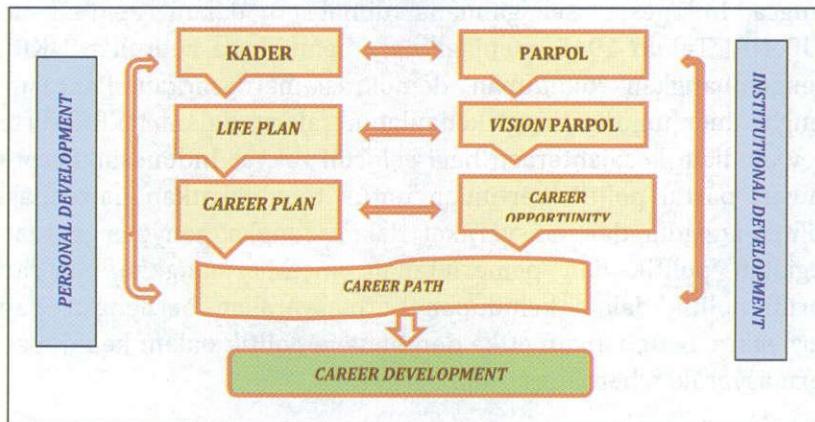
a. Partai Politik dan Kelembagaan Legislatif

Organisasi pada dasarnya merupakan suatu kesatuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berintegrasi menurut suatu pola sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing sebagai suatu kesatuan, organisasi mempunyai tujuan dan batas-batas yang jelas sehingga bisa dijabarkan secara tegas dari lingkungannya.²⁰ Kebutuhan mendasar organisasi memiliki 3 (tiga) elemen penting yang menonjol, yaitu (a) komitmen manajemen puncak terhadap manajemen SDM yang efektif; (b) departemen SDM yang tangguh; dan (c) administrasi lini atau staf yang terintegrasi dengan baik. Di antara ketiga elemen tersebut, komitmen manajemen puncak terhadap perkembangan manajemen sumber daya manusia yang efektif merupakan pertimbangan yang mempengaruhi elemen-elemen lainnya. Semua kegiatan manusia yang terorganisasi memunculkan dua persyaratan yang mendasar dan saling bertentangan, yaitu pengelompokan individu ke dalam beragam tugas yang harus dilakukan, dan koordinasi tugas dalam pelaksanaan untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, struktur organisasi DPR secara sederhana dapat diartikan sebagai hasil total dari cara dimana pekerjanya dikelompokkan ke dalam tugas tertentu dan kemudian dikoordinasikan untuk mencapai tujuan melalui tugas-tugas yang telah dikelompokkan.

Dalam organisasi sumber daya manusia dengan segala keberadaannya memainkan peran penting. Sumber daya manusia inilah yang memegang peranan pokok terhadap sukses atau tidaknya organisasi. Dalam organisasi politik, kepiawaian dan keahlian berpolitik dari sumber daya manusia dalam organisasi menjadi dasar dalam menentukan eksistensi organisasi. Oleh karenanya sumber daya manusia organisasi politik harus memiliki kredibilitas, integritas, kemampuan, inteligensi, dan kapasitas dan keahlian berpolitik yang tinggi untuk dapat menyelesaikan persoalan-persoalan organisasi.

²⁰ Martani, *op.cit.*, hal. 90.

Organisasi politik harus mampu membina kadernya agar bisa berkembang, dimulai dari pembinaan secara berkala, membentuk jenjang karir yang terpola dan terstruktur. Firmansyah menggambarkan manajemen SDM dalam organisasi partai politik sebagaimana dapat dilihat dalam Gambar 2.4²¹



Gambar 2.4
Manajemen SDM Parpol

Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisasi, yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka. Miriam Budiarjo²² menyebutkan bahwa partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan Pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan golongan-golongan lain yang tidak sepaham. Partai politik di Indonesia adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Partai

²¹ Firmansyah, *Mengelola partai Politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), hal. 146.

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hal. 404.

politik di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Partai politik dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan kehendak dan cita-cita partai politik yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Secara umum, tujuan partai politik adalah mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, menjaga dan memelihara keutuhan NKRI, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI, serta mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Secara khusus partai politik bertujuan untuk meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan, memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

B. Metodologi

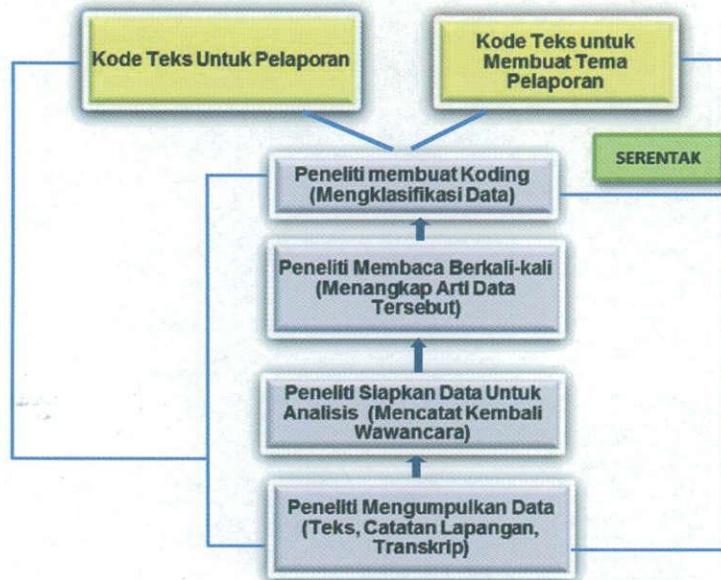
Pendekatan yang digunakan adalah penelitian kualitatif, yang memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan sosial manusia. Dalam pendekatan kualitatif ini yang menjadi sasaran penelitian adalah kehidupan sosial atau masyarakat sebagai sebuah satuan, atau sebuah kesatuan yang menyeluruh, yang dalam konteks penelitian ini Anggota DPR sebagai elemen penting dalam organisasi sekaligus sebagai sumber daya manusia yang menggerakkan organisasi tersebut.

Data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dalam penelitian lapangan yang bersumber dari hasil observasi rapat-rapat dalam proses pembentukan undang-undang di DPR, wawancara terstruktur dan wawancara mendalam dengan informan terpilih. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari dokumen resmi, seperti risalah persidangan, klipping berita surat kabar dan hasil-hasil kajian yang dilakukan baik oleh perseorangan ataupun organisasi masyarakat.

Analisis bersifat induktif, yaitu mulai dari fakta, realita, gejala, masalah yang diperoleh melalui observasi dan wawancara. Analisis induktif mengandung makna, bahwa pencarian data

bukan dimaksudkan untuk membuktikan hipotesis yang telah dirumuskan, melainkan merupakan pembentukan abstraksi berdasarkan bagian-bagian yang telah dikumpulkan, dan kemudian dikelompok-kelompokkan. Namun demikian, penelitian ini juga bercarak holistik, karena berkaitan dengan upaya untuk memahami suatu gejala secara menyeluruh, termasuk mendeskripsikan dan menginterpretasikan lingkungan sosial Anggota DPR, partai politik dan Fraksi yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi.

Alur proses analisisnya adalah mengikuti prosedur yang disampaikan oleh Raco, sebagaimana digambarkan dalam Gambar 2.5 berikut:



Sumber: Diadaptasi dari Raco, *Metode Penelitian Kualitatif, Jenis, Karakteristik dan keunggulannya*, hal. 122.

Gambar 2.5
Proses Analisis

Pemeriksaan keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kredibilitas, yaitu penetapan hasil penelitian yang dapat dipercaya dari Anggota DPR. Dari perspektif tersebut, tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan atau memahami fenomena kinerja DPR dalam bidang legislasi dan peran Anggota DPR di dalamnya. Fenomena ini banyak diungkapkan oleh masyarakat,

bahwa kinerja DPR di bidang legislasi sangat rendah meskipun DPR Periode 2009-2014 mempunyai keanggotaan yang kredibel, memiliki hak-hak yang konstitusional.

BAB III

PROFIL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

PERIODE 2009-2014

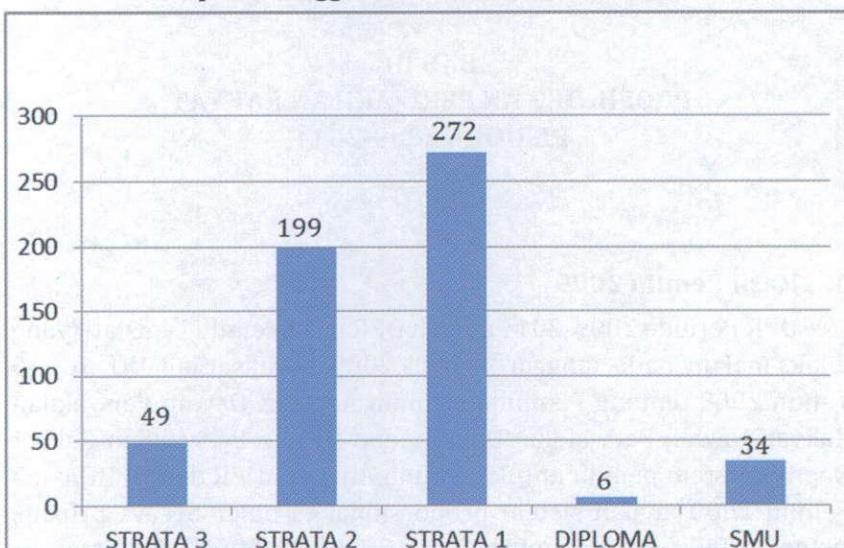
A. Hasil Pemilu 2009

DPR Periode 2009-2014 adalah DPR hasil Pemilu Legislatif yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009 berdasarkan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sistem pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2009 adalah sistem proporsional terbuka. Secara prinsip, sistem pemilu yang digunakan dalam pemilu 2009 adalah sistem pemilu yang lebih demokratis berdasarkan kebutuhan peningkatan derajat keterwakilan dan kondisi geopolitik Indonesia. Aturan baru yang menunjukkan niat memperbaiki sistem Pemilu 2009 adalah dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan ketentuan Pasal 214 UU Pemilu mengenai penentuan calon terpilih. (Putusan MK No. 22 - 24/PUU - VI/2008) Dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan seorang calon Anggota DPR dan DPRD terpilih berdasarkan suara terbanyak. Dengan demikian, maka suara rakyat sangat penting bagi terpilihnya seseorang menjadi wakil rakyat di DPR atau DPRD.

B. Tingkat Pendidikan

Anggota DPR Periode Keanggotaan 2009-2014 sebagian besar berpendidikan sarjana dan pasca sarjana, bahkan terdapat 49 orang Anggota DPR yang bergelar Doktor. Selengkapnya komposisi pendidikan Anggota DPR Periode 2009-2014 dapat dilihat dalam grafik 3.1 berikut ini:

Grafik 3.1
Komposisi Anggota Berdasarkan Pendididikan



Sumber: Sekretariat Jenderal DPR, 2011

C. Latar Belakang Ideologi

Ideologi menurut Steger dalam Firmansyah adalah suatu sebaran ide, kepercayaan (*beliefs*), yang membentuk sistem nilai dan norma serta sistem peraturan (*regulation*) ideal yang diterima sebagai fakta dan kebenaran oleh kelompok tertentu.¹ Sedangkan ideologi politik adalah ideologi yang dikemas untuk mendapatkan kekuasaan dalam masyarakat agar dapat mempengaruhi kebijakan publik. Ideologi juga dapat mempengaruhi banyak aspek kehidupan manusia, baik ekonomi, kesehatan, kesejahteraan, dan sebagainya. Thompson melihat bahwa dalam Ideologi politik termuat sistem pemikiran, sistem keyakinan, dan sistem simbol yang berhubungan dengan tindakan sosial dan praktik politik.²

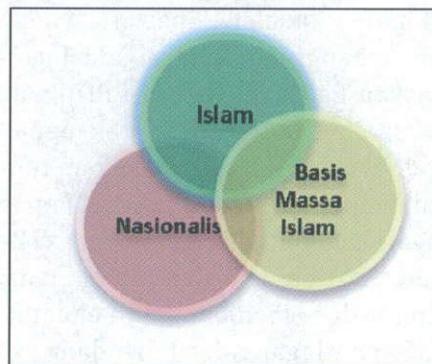
Persoalan ideologi Anggota DPR berkaitan erat dengan platform partai, termasuk juga dipengaruhi oleh tokoh partai yang sering menjadi pertimbangan dalam pembentukan partai politik, sehingga pandangan dan kemauan yang lebih personal dari para tokoh atau pimpinan partai politik sangat mempengaruhi arah kebijakan partai,

¹ Firmansyah, *op.cit*, hal. 96.

² *Ibid.*, hal. 99.

hal ini biasanya menyebabkan terjadinya perbedaan kecil pada gaya kepemimpinan dari pimpinan partai politik yang bersangkutan.

Terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara DPR pada masa Orde Baru dengan Orde Reformasi saat ini, terutama yang berkaitan dengan hubungan antara Anggota DPR dengan Fraksi di DPR. Pada masa Orde Baru, dominasi partai terhadap Anggota DPR sangat besar, bahkan menafikan perbedaan. Saat ini, meskipun ada peran Fraksi dalam mengatur pendapat anggotanya, tetapi keinginan Anggota untuk tampil secara mandiri dalam menyampaikan pendapatnya semakin menonjol. Dipandang dari perspektif konstituennya, partai politik pemenang pemilu di DPR pada DPR RI Periode 2009-2014 dapat dibagi dalam tiga jenis, yaitu partai yang berasaskan Islam, partai nasionalis, dan partai yang berbasiskan massa Islam, sebagaimana dapat diilustrasikan dalam Gambar 3.1. Ideologi partai politik juga dapat dilihat dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga masing-masing partai yang memuat asas, jati diri, watak, tujuan serta fungsi partai.



Gambar 3.1
Ideologi partai politik

Partai politik Islam yang mendapatkan kursi di DPR pada Periode 2009-2014 adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang bertujuan mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera lahir batin dan demokratis dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila di bawah ridho Allah Subhanahu wa Ta'ala; dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD Tahun

1945 dan terwujudnya masyarakat madani yang adil dan sejahtera yang diridhoi Allah Subhanahu Wa Ta'ala, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Partai politik yang berbasiskan massa Islam, yaitu Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pancasila. Prinsip perjuangan PKB adalah pengabdian kepada Allah Subhanahuwa Ta'ala, menjunjung tinggi kebenaran dan kejujuran, menegakkan keadilan, menjaga persatuan, menumbuhkan persaudaraan dan kebersamaan sesuai dengan nilai-nilai Islam Ahlusunnah Waljama'ah. PKB bertujuan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur secara lahir dan batin, material dan spiritual, dan mewujudkan tatanan politik nasional yang demokratis, terbuka, bersih dan berakhhlakul karimah; Partai Amanat Nasional (PAN), yang berdasarkan Pancasila adalah partai politik yang bersifat terbuka, majemuk, serta mandiri dan bertujuan untuk menjunjung tinggi dan menegakkan kedaulatan rakyat, keadilan, ~~kebhinekaan~~ kemajuan material dan spiritual.

Partai nasionalis adalah partai yang menempatkan nasionalisme dan kebangsaan sebagai ideologi politiknya, yaitu PDIP yang berdasarkan Pancasila. Jati diri PDIP adalah kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, berwatak demokratis, merdeka, pantang menyerah dan terbuka. Sedangkan tujuan PDIP adalah secara umum mewujudkan cita-cita Proklamasi kemerdekaan, membangun masyarakat Pancasila dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis, adil dan makmur dan secara khusus untuk menghimpun dan membangun kekuatan politik rakyat, memperjuangkan kepentingan rakyat di bidang ekonomi, sosial dan budaya secara demokratis; dan berjuang mendapatkan kekuasaan politik secara konstitusional guna mewujudkan pemerintahan yang melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Partai Hanura dan Partai Gerindra adalah partai kebangsaan, kerakyatan dan religius. Partai Hanura berdasarkan ketakwaan pada Tuhan Yang Maha Esa, kemandirian sumber daya manusia dan sumber daya alam untuk keunggulan bangsa, tanpa harus bergantung pada pihak lain dan terbebas dari intervensi pihak asing, kebersamaan dengan selalu menjalin keharmonisan dari keberagaman etnis, suku,

agama, bahasa, dan adat istiadat, kerakyatan, peka dan tanggap terhadap aspirasi, tuntutan, kondisi, dan harapan rakyat serta konsisten dalam memperjuangkannya. Partai Gerindra berasaskan Pancasila dan UUD Tahun 1945, memiliki jati diri kebangsaan, kerakyatan, religius, dan keadilan sosial dengan watak partainya adalah demokratis, merdeka, pantang menyerah, berpendirian, dan terbuka.

Partai Demokrat mempersepsi partainya sebagai partai nasionalis-religius, yaitu kerja keras untuk kepentingan rakyat dengan landasan moral dan agama serta memperhatikan aspek humanisme, nasionalisme, dan pluralisme dalam rangka mencapai tujuan perdamaian, demokrasi, dan kesejahteraan rakyat. Partai Demokrat bersifat terbuka untuk semua warga negara Republik Indonesia, tanpa membedakan ras, suku bangsa, profesi, jenis kelamin, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

D. Komposisi

Anggota Fraksi DPR RI Periode Keanggotaan 2009-2014 terbanyak adalah dari Fraksi Partai Demokrat yang berjumlah 148 orang dan terendah adalah dari Fraksi Partai Hanura, berjumlah 17 orang.

Tabel 3.1
Jumlah Anggota DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2009-2014

NO	FRAKSI	JUMLAH ANGGOTA
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	17
2.	Partai Gerakan Indonesia Raya	26
3.	Partai Kebangkitan Bangsa	28
4.	Partai Persatuan Pembangunan	38
5.	Partai Amanat Nasional	46
6.	Partai Keadilan Sejahtera	57
7.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	94
8.	Partai Golongan Karya	106
9.	Partai Demokrat	148
Total		560

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR, Bagian Minangwan

Setiap anggota fraksi wajib menjadi anggota komisi, sehingga keanggotaan setiap komisi harus mencerminkan sembilan fraksi yang

ada di DPR. Keanggotaan fraksi dalam komisi ditentukan berdasarkan perimbangan jumlah perolehan kursi, oleh karenanya fraksi yang jumlah kursinya besar akan menempatkan anggota fraksinya lebih banyak dari anggota fraksi lainnya. Setiap Anggota, kecuali Pimpinan MPR dan Pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi. Jumlah anggota komisi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Dengan ketentuan tersebut maka jumlah Anggota DPR dalam

Tabel 3.3
Sebaran Jumlah Anggota Fraksi pada Alat Kelengkapan Dewan

NO	FRAKSI	KOMISI	BALEG, BKSAP, BURT	BADAN ANGGARAN	BAMUS	BAKN	BK
1.	Partai Demokrat	148	13-14	13	22	14	1
2.	Partai Golkar	106	9-10	10	16	10	1
3.	PDI-P	94	8-9	8	14	9	1
4.	PKS	57	5-6	5	9	6	1
5.	PAN	46	4-5	4	7	5	1
6.	PPP	38	3-4	3	6	4	1
7.	PKB	28	2-3	3	4	3	1
8.	Partai Gerindra	26	2-3	2	4	3	1
9.	Partai Hanura	17	1-2	2	3	2	-
Jumlah		560	50-51	50	85	56	9
						11	

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

Setiap Anggota DPR harus menjadi Anggota Komisi, dan dapat merangkap sebagai Anggota Alat Kelengkapan Dewan selain Komisi. Dengan komposisi tersebut, maka terdapat Anggota DPR yang tidak menjadi Anggota Alat Kelengkapan Dewan selain komisi sebanyak kurang lebih 140 Anggota.

RUMUS: Jumlah Anggota DPR dikurangi jumlah Pimpinan DPR (FPD, FPG, FPDI-P, FPKS, dan FPAN), Pimpinan MPR dari DPR (FPDI-P, FPD, FPG, dan FPPP), jumlah Anggota Badan-badan

$$\begin{aligned}\text{Anggota DPR yang tidak menjadi Anggota Alat Kelengkapan Dewan} &= \\ 560 - (5+4+50+50+50+85+56+9+11) &= 140 \text{ Anggota}\end{aligned}$$

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

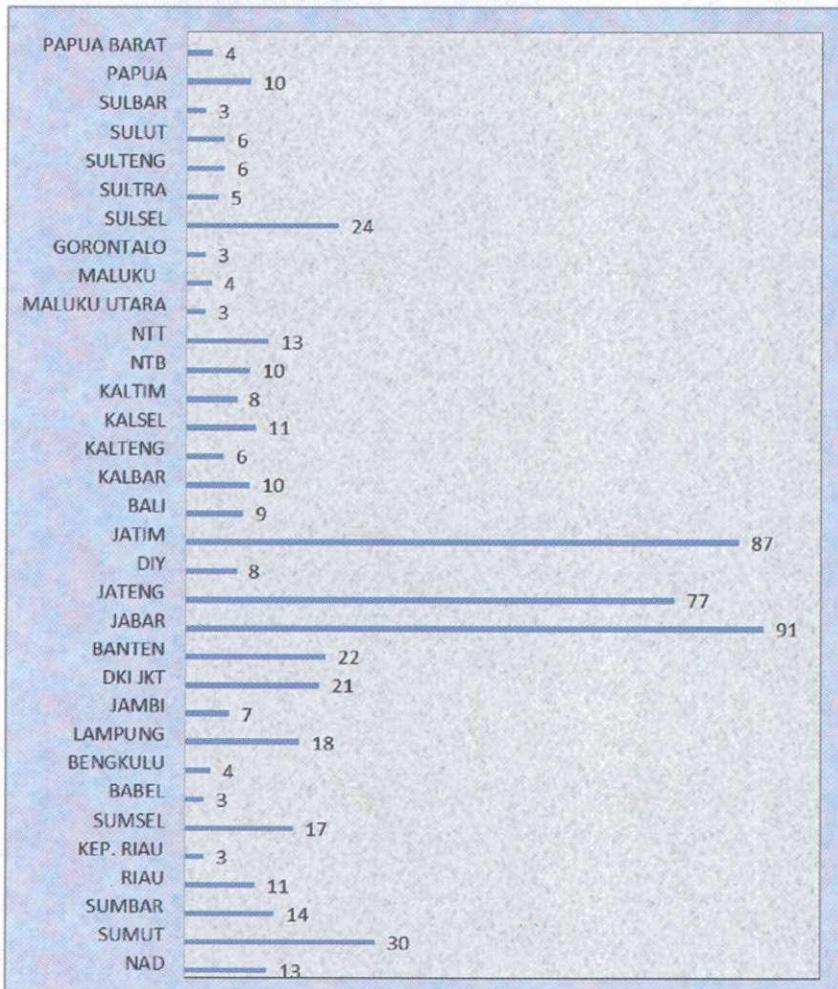
Anggota DPR yang tidak menjadi Anggota Alat Kelengkapan Dewan selain komisi, kecuali yang menjadi Pimpinan Fraksi, memiliki beban kerja yang tidak sama dengan Anggota DPR yang menjadi Anggota Komisi merangkap Anggota Alat Kelengkapan Dewan lain.

E. Keterwakilan

Calon Anggota Legislatif dalam Pemilu Tahun 2009 adalah 11.209 orang calon yang terbagi dalam 77 daerah pemilihan yang memperebutkan 560 kursi di DPR. Dari 33 provinsi, terdapat 19 Provinsi dengan daerah pemilihan tunggal dan 14 provinsi dengan daerah pemilihan majemuk berisikan 58 daerah pemilihan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, partai politik harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari suara sah secara nasional. Disamping itu, sebuah catatan penting dalam Pemilihan Umum tahun 2009 adalah dibatalkannya penetapan Anggota DPR berdasarkan nomor urut oleh Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, sehingga penetapan Anggota DPR terpilih didasarkan pada perolehan suara terbanyak.

Berdasarkan hal tersebut, maka calon anggota legislatif yang memperoleh suara cukup, namun partainya tidak lolos ambang batas, tidak dapat menjadi Anggota DPR. Dari 38 partai politik peserta Pemilihan Umum tahun 2009, hanya 9 partai yang menjadi Anggota DPR terpilih. Berdasarkan hasil Pemilu dimaksud, seluruh provinsi

di Indonesia mempunyai perwakilannya di DPR sebagaimana terlihat dalam Grafik 3.2. berikut:



Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

Grafik 3.2
Keterwakilan Anggota DPR

BAB IV

TUGAS DAN FUNGSI DPR

A. Tugas dan Wewenang

Pasal 20A UUD Tahun 1945, Pasal 69 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU tentang MD3), serta Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR-RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib (Tatib DPR), mengatur mengenai fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan dalam kerangka representasi rakyat. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, fungsi anggaran untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden, dan fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Menurut Pasal 70 UU No. 27 Tahun 2009 dan Pasal 6 Tatib DPR, DPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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;
- d. membahas rancangan undang-undang bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

- e. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- f. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- h. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
- i. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- j. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- k. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- l. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- m. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- n. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;

- o. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- p. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- q. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
- r. memberikan persetujuan terhadap pemindah tangganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- s. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- t. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Untuk mengatur kegiatan Dewan dalam pelaksanaan ketiga fungsi tersebut, Badan Musyawarah menetapkan agenda DPR untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang. Tahun sidang dibagi dalam 4 (empat) masa persidangan. Masa persidangan meliputi masa sidang dan masa reses, kecuali pada masa persidangan terakhir dari satu periode keanggotaan DPR, masa reses terakhirnya ditiadakan. Tahun sidang DPR dimulai pada tanggal 16 Agustus dan diakhiri pada tanggal 15 Agustus tahun berikutnya, meskipun penetapan masa sidang dan masa reses tidak selalu sama setiap tahun, tetapi pada umumnya pembagian masa persidangan dan masa reses dalam satu tahun, dapat dicontohkan sebagaimana terlihat dalam Tabel 4.1.

Tabel 4.1
Masa Persidangan dan Reses dalam Satu Tahun Sidang

NO	MASA PERSIDANGAN/RESES	Tahun Sidang											
		AGT	SEP	OCT	NOV	DECEMBER	JAN	FEB	MAR	APR	MAY	JUN	JUL
1	Masa Persidangan I												
	Reses Masa Persidangan I												
2	Masa Persidangan II												
	Reses Masa Persidangan II												
3	Masa Persidangan III												
	Reses Masa Persidangan III												
4	Masa Persidangan IV												
	Reses Masa Persidangan IV												

Sumber: Peraturan Tata Tertib DPR, diolah

Pasal 219 Tatib DPR mengatur mengenai waktu-waktu rapat DPR dalam masa persidangan, yaitu hari Senin sampai dengan Jumat pada pagi hingga malam hari. Berdasarkan waktu tersebut kemudian diatur jadwal rapat-rapat Alat Kelengkapan Dewan dan Fraksi agar tidak terjadi tumpang tindih kegiatan dalam waktu yang sama. Penyimpangan waktu rapat, ditentukan oleh rapat yang bersangkutan. Tatib juga mengatur bahwa semua jenis rapat DPR dilakukan di Gedung DPR. Penyimpangan dari tempat rapat hanya dapat dilakukan atas persetujuan Pimpinan DPR.

Tabel 4.2
Jadwal Rapat

NO	HARI	WAKTU	KOM I-XI	PANSUS	TIM	BANGGAR	PARIPOURNA	FRAKSI	BALEG	BAMUS	BK	BURT	BKSAP	BAKN
1	SENIN	09.00-12.00	L/A/P											
		13.00-16.00	L/A/P											
		19.30-23.30	L/A/P						L					
2	SELASA	09.00-12.00												
		13.00-16.00	L/A/P			A			L					
		19.30-23.30	L/A/P			A			L					
3	RABU	09.00-12.00	L/A/P	L/A					L					
		13.00-16.00	L/A/P	L/A					L					
		19.30-23.30	L/A/P											
4	KAMIS	09.00-12.00	L/A/P	L/A		A			L					
		13.00-16.00	L/A/P	L/A										
		19.30-23.30	L/A/P											
5	JUMAT	08.30-11.00												
		13.30-16.00												
		19.30-23.30												

KETERANGAN:

L = Legislasi A= Anggaran P = Pengawasan

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

Pasal 243 ayat (1) dan ayat (2) Tatib DPR mengatur bahwa setiap Anggota DPR wajib menandatangani daftar hadir dan membubuhkan cap jari pada alat kehadiran elektronik sebelum menghadiri rapat. Kehadiran tersebut adalah kehadiran fisik. Sedangkan Pasal 8 Kode Etik DPR mengatur bahwa Anggota DPR harus menghadiri secara fisik

setiap rapat yang menjadi kewajibannya. Khusus mengenai Rapat Paripurna, Anggota DPR yang tidak menghadiri secara fisik Rapat Paripurna sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah dan jelas, dianggap melanggar prinsip kejujuran dan kedisiplinan.¹

B. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi

1. Fungsi Anggaran

Pasal 23 UUD Tahun 1945 menetapkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung-jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. RAPBN diajukan oleh Presiden untuk kemudian dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Jika RAPBN tersebut tidak mendapat persetujuan DPR, maka Pemerintah menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Karena APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka pelaksanaan fungsi anggaran DPR juga bersinggungan dengan fungsi legislasi. Sedangkan kewenangan dalam fungsi anggaran DPR yang bersinggungan dengan fungsi pengawasan, adalah menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945 (amandemen ketiga).

Kegiatan DPR dalam fungsi anggaran dilaksanakan sesuai jadwal dalam Siklus Pembahasan APBN (Siklus APBN). Kegiatan dalam Siklus APBN terdiri dari:

- 1) Pembahasan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Pembicaraan Pendahuluan RAPBN yang dimulai pada pertengahan bulan Mei hingga akhir Agustus.
- 2) Pembahasan RUU tentang APBN pada bulan Agustus, September, dan Oktober.
- 3) Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II Pelaksanaan APBN, Pembahasan RUU Perubahan APBN (Pembahasan dilakukan 1 bulan sejak RUU diajukan oleh pemerintah) pada bulan Juli-Agustus.

¹ Pasal 6, Peraturan DPR Nomor 01 Tahun 2011 tentang Kode Etik.

- 4) Pembahasan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN, pada bulan Juli, Agustus, dan September.
- 5) Pembahasan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN. APBN dilaksanakan pada bulan Januari sampai dengan akhir Desember (tahun takwim).

Siklus APBN ini juga menjadi acuan dalam pembagian waktu kegiatan DPR pada masa-masa persidangan, agar tidak berbenturan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi DPR lain.

Tabel 4.3
Siklus Pembahasan APBN

NO	KEGIATAN	JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGT	SEP	OKT	NOV	DES
1	Pembahasan RKP dan Pembicaraan Pendahuluan RAPBN												
2	Pembahasan RUU tentang APBN												
3.	Pembahasan Laporan Realisasi Sem I & Prognosis Sem II Pelaksanaan APBN												
4.	Pembahasan RUU Perubahan APBN (Pembahasan dilakukan 1 bulan sejak RUU diajukan oleh pemerintah)												
5	Pembahasan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN												
6	Berlakunya UU APBN												

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR, Biro Analisa Anggaran

2. Fungsi Pengawasan

DPR mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan keuangan negara, dan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah. Pelaksanaan tugas pengawasan tersebut dapat dilakukan oleh Komisi dalam bentuk pembahasan:

- a. laporan keuangan Pemerintah Pusat yang telah diaudit oleh BPK;
- b. Hasil Pemeriksaan Semester BPK;
- c. tindak lanjut hasil pemeriksaan semester BPK;
- d. hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu oleh BPK;
- e. hasil pengawasan DPD; dan/atau
- f. pengaduan masyarakat.

Pengawasan dapat dilaksanakan melalui pembentukan Tim atau Panitia Khusus (Pansus). Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya DPR dapat mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan sesama lembaga negara dan berhak meminta pejabat negara,

pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Pelaksanaan dari fungsi pengawasan adalah melalui:

- a. Rapat Kerja (raker) dengan Menteri/Kepala Lembaga sesuai bidang tugas masing-masing komisi.
- b. Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan pejabat eselon I kementerian/ lembaga.
- c. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan masyarakat, pemangku kepentingan, pakar, dan lain-lain.
- d. Kunjungan kerja ke daerah dalam masa reses.
- e. Kunjungan spesifik untuk melakukan peninjauan *on the spot* terhadap suatu masalah.

Kewenangan pengawasan lain yang secara spesifik diberikan oleh konstitusi kepada DPR membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu.

3. Fungsi Legislasi

Pelaksanaan Fungsi Legislasi dimaksudkan sebagai pelaksanaan pembentukan undang-undang yang dimulai dari:

- a. Perencanaan Undang-Undang, dalam bentuk penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), baik Prolegnas Jangka Menengah, yaitu Prolegnas lima tahunan, maupun Prolegnas Prioritas Tahunan.
- a. Penyusunan RUU, yaitu penyiapan dan perumusan RUU Usul Inisiatif Anggota, Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi (Baleg), atau DPD.
- b. Pengharmonisasi RUU Usul Inisiatif Anggota, Komisi, gabungan Komisi dan DPD, oleh Baleg.
- c. Penetapan RUU Usul Inisiatif Anggota, Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau DPD sebagai RUU Usul DPR.
- d. Pembicaraan Tingkat I/Pembahasan RUU oleh DPR bersama Pemerintah, baik RUU Usul DPR maupun RUU yang berasal dari Pemerintah, untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- e. Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna.
- f. Pengesahan RUU.
- g. Penyebarluasan UU.

Dalam pelaksanaan fungsi dan tugas di bidang legislasi, Anggota DPR, Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi dapat mengajukan rancangan undang-undang sebagai usul inisiatif. RUU dapat diajukan oleh 1 (satu) orang Anggota DPR atau lebih dan dapat didukung oleh Anggota DPR lain, dengan membubuhkan tanda tangan.

Sejalan dengan pelaksanaan fungsi anggaran, pelaksanaan fungsi legislasi juga diatur waktunya dan terdapat pembatasan-pembatasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR, yaitu:

- a. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah (Prolegnas lima tahunan) dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka panjang.
- b. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- c. Pembahasan rancangan undang-undang oleh Komisi atau Badan Legislasi paling banyak 2 (dua) rancangan undang-undang pada waktu yang bersamaan.
- d. Pengharmonisasian RUU usul inisiatif Komisi, gabungan Komisi atau DPD oleh Baleg dilaksanakan dalam waktu 10 hari (dalam Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyiapan RUU, ketentuan tersebut diubah menjadi 20 hari masa sidang) setelah RUU inisiatif Anggota, Komisi, gabungan Komisi, atau DPD diterima Baleg.
- e. Penyempurnaan RUU Usul Inisiatif Anggota DPR, Komisi, gabungan Komisi atau Baleg sebelum ditetapkan sebagai RUU Usul DPR sesuai keputusan Rapat Paripurna DPR, dibatasi maksimal 2 masa persidangan.
- f. Pembahasan RUU oleh Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus, baik terhadap RUU dari DPR maupun RUU dari Pemerintah, dibatasi selama dua masa persidangan, yang dapat dimintakan perpanjangannya kepada Bamus apabila diperlukan.
- g. Setiap Anggota mendapatkan penugasan paling banyak 3 (tiga) rancangan undang-undang pada waktu yang bersamaan, kecuali untuk pembahasan rancangan undang-undang mengenai perluasan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pembentukan pengadilan tinggi; ratifikasi perjanjian internasional; dan rancangan undang-undang tentang APBN.

Pembatasan ini dimaksudkan agar proses pembahasan rancangan undang-undang pada Alat Kelengkapan Dewan dapat dilakukan secara efektif dan keterlibatan Anggota DPR dalam pembahasan RUU pada waktu yang bersamaan tidak saling berbenturan. Seluruh kegiatan DPR di bidang legislasi dalam menyelesaikan RUU dalam Daftar Prolegnas harus memperhatikan ketentuan tersebut disamping juga membagi waktunya dengan kegiatan di bidang anggaran dan pengawasan.

Dalam pelaksanaannya, ketentuan mengenai batasan waktu tersebut tidak selalu ditaati oleh Anggota atau AKD yang membahas. Setidaknya terdapat lebih dari 5 RUU yang pembahasannya melebihi dua kali masa persidangan, bahkan lebih dari satu tahun belum dapat diselesaikan seperti RUU tentang Pemberantasan Pembalakan Liar, RUU tentang Jalan, dan RUU tentang Jaminan Produk Halal.

Kesulitan membagi tugas dalam pembahasan RUU seringkali dihadapi oleh Fraksi yang jumlah anggotanya terbatas, karena jika RUU yang dibahas cukup banyak, maka Anggota DPR dari "fraksi kecil", yaitu fraksi dengan keanggotaannya di bawah 30 orang akan sulit membagi anggotanya, karena jumlah komisi ada 11. Di sisi lain, Anggota DPR yang mendapat penugasan untuk mengikuti pembahasan pada lebih dari satu atau dua RUU dalam masa persidangan yang sama akan sulit membagi waktu, karena hari legislasi untuk Alat Kelengkapan Dewan adalah sama, belum lagi jika Anggota DPR tersebut harus mengikuti perjalanan dinas ke luar kota untuk pelaksanaan kegiatan dalam fungsi pengawasan.

C. Peran Fraksi dan Alat Kelengkapan Dewan

1. Fraksi

Fraksi adalah pengelompokan Anggota DPR berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU tentang MD3) dan Tatib DPR menyebutkan bahwa DPR terdiri atas Fraksi dan Alat Kelengkapan Dewan (AKD). Pasal 80 UU tentang MD3 dan Pasal 18 Tatib DPR mengatur bahwa untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban Anggota DPR, dibentuk Fraksi sebagai wadah berhimpunnya Anggota DPR.

Tugas Fraksi adalah mengoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR, dan meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya

dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR. Fraksi juga melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun sidang. Untuk mengevaluasi kegiatan Anggota pada AKD, pada setiap akhir masa persidangan, semua AKD harus menyampaikan rekapitulasi kehadiran Anggota DPR dalam kegiatan AKD kepada masing-masing Fraksi dan Badan Kehormatan.

Meskipun Fraksi bukan AKD, namun untuk membantu pelaksanaan kegiatannya, Fraksi didukung dengan sarana, anggaran, dan tenaga ahli. Disamping itu Fraksi juga diberi alokasi waktu untuk menyelenggarakan rapat-rapat, setidaknya satu kali dalam satu minggu, yaitu pada hari Jumat.

2. Pimpinan DPR

Pimpinan DPR adalah Alat Kelengkapan Dewan yang bersifat tetap dan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang masa jabatannya sama dengan masa keanggotaan DPR. Pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 4 (empat) orang Wakil Ketua yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak di DPR. Pimpinan DPR Periode 2009-2014 berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri dari 1 orang Ketua dan 4 Wakil Ketua.

Tabel 4.4
Komposisi Pimpinan DPR Periode 2009-2014

NO	JABATAN	ASAL FRAKSI	BIDANG TUGAS
1.	Ketua	PD	Mengoordinasi semua Bidang dan sebagai Ketua Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)
2.	Wakil Ketua Koordinator Bidang Politik	PG	Mengoordinasi Komisi I, II, III, BKSAP, Badan Kehormatan, Badan Legislasi
3.	Wakil Ketua Koordinator Bidang Ekonomi	PDIP	Mengoordinasi Komisi XI, Badan Anggaran, BAKN
4.	Wakil Ketua Koordinator Bidang Industri dan Perdagangan	PKS	Mengoordinasi Komisi IV, V, VI, VII
5.	Wakil Ketua Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat	PAN	Mengoordinasi Komisi VIII, IX, X

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

Pasal 84 UU tentang MD3 dan Pasal 30 Tatib DPR mengatur mengenai tugas Pimpinan DPR, antara lain:

- 1) memimpin Rapat Paripurna DPR, Rapat Bamus, dan Rapat Konsultasi serta menyimpulkan hasil rapat-rapat untuk diambil keputusan;
- 2) melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari Alat Kelengkapan Dewan;
- 3) menjadi juru bicara DPR;
- 4) melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR;
- 5) mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR;
- 6) menyusun rencana anggaran DPR bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
- 7) menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

Dalam kaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, Pimpinan DPR dalam melaksanakan tugasnya dapat:

- 1) mengadakan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas komisi serta Alat Kelengkapan Dewan yang lain;
- 2) mengadakan konsultasi dengan Pimpinan Fraksi apabila dipandang perlu;
- 3) memberikan kuasa hukum untuk persidangan di Mahkamah Konstitusi kepada pimpinan dan/atau anggota Alat Kelengkapan Dewan yang membahas rancangan undang-undang.

3. Badan Musyawarah

Badan Musyawarah (Bamus) dibentuk oleh DPR dan merupakan Alat Kelengkapan Dewan yang bersifat tetap. Pimpinan DPR karena jabatannya juga sebagai pimpinan Badan Musyawarah, namun Pimpinan DPR tidak merangkap sebagai anggota Badan Musyawarah dan tidak mewakili Fraksi. Sedangkan Ketua dan/atau Sekretaris Fraksi karena jabatannya menjadi Anggota Badan Musyawarah. Tugas Badan Musyawarah antara lain:

- 1) Menetapkan agenda DPR untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang;
- 2) menetapkan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang,

- dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;
- 3) memberikan pendapat kepada Pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;
 - 4) meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada Alat Kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
 - 5) mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;
 - 6) menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh Alat Kelengkapan DPR; mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR; dan
 - 7) melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

Dalam bidang legislasi, Badan Musyawarah bertugas:

- 1) menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang;
- 2) menentukan jangka waktu penanganan suatu rancangan undang-undang;
- 3) memperpanjang waktu penanganan suatu rancangan undang-undang;
- 4) mengalihkan penugasan kepada Alat Kelengkapan Dewan lainnya, apabila penanganan rancangan undang-undang tidak dapat diselesaikan setelah perpanjangan waktu atau menghentikan penugasan dan menyerahkan penyelesaian masalah kepada rapat paripurna.
- 5) menentukan waktu penyelesaian suatu masalah dan rancangan undang-undang yang sedang dan akan ditangani oleh Alat Kelengkapan Dewan masing-masing.

Badan Musyawarah bertugas selama masa persidangan, namun apabila dalam masa reses ada masalah yang menyangkut tugas dan wewenang DPR yang dianggap mendasar dan perlu segera diambil keputusan, pimpinan DPR secepatnya memanggil Badan Musyawarah

untuk mengadakan rapat setelah mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi. Dalam hal rapat Badan Musyawarah tidak dapat dilaksanakan, maka diadakan rapat konsultasi pengganti rapat Badan Musyawarah antara Pimpinan DPR dan Pimpinan Fraksi.

4. Badan Legislasi

Badan Legislasi (Baleg) DPR pertama kali dibentuk pada tahun 1999 berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR yang ditetapkan oleh DPR pada tanggal 23 September 1999. Badan Legislasi DPR mempunyai tugas sebagai berikut:

- 1) merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan rancangan undang-undang, baik yang datang dari Pemerintah maupun usul inisiatif DPR, untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPR dan setiap tahun sidang;
- 2) membantu menyiapkan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR;
- 3) mengikuti perkembangan dan mengawasi pelaksanaan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya berkoordinasi dengan komisi-komisi;
- 4) melakukan evaluasi terhadap ~~dan~~ penyusunan rancangan undang-undang;
- 5) membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

Badan Legislasi DPR sebagai Alat Kelengkapan DPR yang relatif baru dibandingkan dengan Alat Kelengkapan DPR lainnya, terdiri dari unsur pimpinan dan Anggota. Selama tahun 1999-2004, kegiatan yang ditangani oleh Badan Legislasi DPR antara lain menyusun mekanisme kerja, menyusun perencanaan dan program prioritas pembahasan RUU untuk tahun 1999-2004, menyusun rancangan perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, dan mempersiapkan berbagai RUU usul inisiatif. Selain itu, dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Legislasi DPR juga melakukan koordinasi dan konsultasi dengan Pemerintah dan/atau alat kelengkapan DPR yang lainnya.

Periode kedua, yaitu tahun 2004-2009, Badan Legislasi DPR baik secara kelembagaan maupun tugasnya mengalami penguatan dan peningkatan. Apabila pada periode pertama (1999-2004) merupakan masa awal pembentukan dan penataan kelembagaan maka pada periode kedua (2004-2009) sudah ada upaya untuk

perbaikan kelembagaan yang mengarah pada penyempurnaan. Salah satunya ialah penetapan kedudukan Badan Legislasi DPR sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional berdasarkan Keputusan DPR Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu, Badan Legislasi DPR juga telah merekrut tenaga ahli sebanyak 20 (dua puluh) orang yang berfungsi sebagai sistem pendukung (*supporting system*) guna membantu tugas-tugas Badan Legislasi DPR. Jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, tugas-tugas Badan Legislasi juga mengalami peningkatan yang signifikan. Apabila pada periode pertama, Badan Legislasi DPR hanya mempunyai lima jenis tugas maka pada periode kedua, Badan Legislasi DPR mempunyai 9 (sembilan) jenis tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 102 UU tentang MD3 dan Pasal 60 Peraturan Tatib DPR, yaitu:

- 1) menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD;
- 2) mengoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;
- 3) menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- 4) melakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- 5) memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- 6) melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- 7) mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;

- 8) memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan
- 9) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

5. Komisi

Komisi dibentuk oleh DPR dan merupakan Alat Kelengkapan Dewan yang bersifat tetap. Jumlah, ruang lingkup tugas, dan mitra kerja komisi ditetapkan dengan Keputusan DPR pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Setiap Komisi dipimpin oleh Pimpinan Komisi yang merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh Anggota Komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Komposisi Pimpinan Komisi dari masing-masing Fraksi ditetapkan pada permulaan keanggotaan. Pasal 96 ayat (1) UU tentang MD3 mengatur bahwa tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang.

Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 12/DPR RI/III/2011-2012, Komisi-Komisi, Ruang Lingkup dan Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2009-2014, adalah sebagaimana Tabel 4.5 berikut:

Tabel 4.5
Komisi-Komisi DPR Periode 2009-2014
dengan Ruang Lingkup Tugas dan Pasangan Kerjanya

NO	KOMISI DAN RUANG LINGKUP TUGAS	PASANGAN KERJA KOMISI
1	KOMISI I Pertahanan, Luar Negeri, Informasi dan Telekomunikasi	1. Kementerian Luar Negeri 2. Kementerian Komunikasi dan Informatika 3. Kementerian Pertahanan 4. Panglima TNI/Mabes TNI AD, TNI AL dan TNI AU 5. Badan Intelijen Negara (BIN) 6. Lembaga Sandi Negara (Lemsaneg) 7. Lembaga Ketahanan Nasional (LKN) 8. Dewan Ketahanan Nasional (DKN) 9. Lembaga Penyiaran Publik TVRI 10. Lembaga Penyiaran Publik RRI 11. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) 12. Komisi Informasi Pusat (KIP) 13. Dewan PERS 14. Perum ANTARA
2	KOMISI II Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara, dan Agraria	1. Kementerian Dalam Negeri 2. Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi 3. Sekretariat Negara 4. Sekretariat Kabinet 5. Lembaga Administrasi Negara (LAN) 6. Badan Kepegawaian Negara (BKN) 7. Badan Pertanahan Nasional (BPN) 8. Arsip Nasional RI (ANRI) 9. Komisi Pemilihan Umum (KPU) 10. Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) 11. Komisi Ombudsman Nasional 12. Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R)

NO	KOMISI DAN RUANG LINGKUP TUGAS	PASANGAN KERJA KOMISI
3	KOMISI III Hukum, Perundang-Undangan, HAM, dan Keamanan	1. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia 2. Kejaksaan Agung 3. Kepolisian Negara Republik Indonesia 4. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 5. Komisi Hukum Nasional (KHN) 6. Komisi Nasional HAM (KOMNAS HAM) 7. Setjen Mahkamah Agung 8. Setjen Mahkamah Konstitusi 9. Setjen MPR 10. Setjen DPD 11. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) 12. Setjen Komisi Yudisial 13. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) 14. Badan Narkotika Nasional (BNN) 15. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT)
4	KOMISI IV Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, dan Pangan	1. Kementerian Pertanian 2. Kementerian Kehutanan 3. Kementerian Kelautan dan Perikanan 4. Badan Urusan Logistik (BULOG) 5. Dewan Maritim Nasional

NO	KOMISI DAN RUANG LINGKUP TUGAS	PASANGAN KERJA KOMISI
5	KOMISI V Perhubungan, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Perdesaan dan Kawasan Tertinggal	1. Kementerian Pekerjaan Umum 2. Kementerian Perhubungan 3. Kementerian Negara Perumahan Rakyat 4. Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal 5. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) 6. Badan SAR Nasional 7. Badan Penanggulangan Lumpur Sidoardjo (BPLS)
6	KOMISI VI Perdagangan, Perindustrian, Investasi, Koperasi, UKM, dan BUMN	1. Kementerian Perindustrian 2. Kementerian Perdagangan 3. Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil-Menengah 4. Kementerian Negara BUMN 5. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) 6. Badan Standarisasi Nasional (BSN) 7. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) 8. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) 9. Badan pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas, dan Pelabuhan Bebas Batam 10. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang

NO	KOMISI DAN RUANG LINGKUP TUGAS	PASANGAN KERJA KOMISI
7	KOMISI VII Energi, Sumber Daya Mineral, Riset dan Teknologi, Lingkungan Hidup	1. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral 2. Kementerian Negara Lingkungan Hidup 3. Kementerian Negara Riset dan Teknologi 4. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) 5. Dewan Riset Nasional 6. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) 7. Badan Tenaga Nuklir (BATAN) 8. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETAN) 9. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKORSURTANAL) 10. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) 11. Badan Pengatur Kegiatan Hilir Migas 12. Badan Pelaksana Pengendalian Usaha Hulu Migas 13. PP. IPTEK 14. Lembaga EIKJMEN
8	KOMISI VIII Agama, Sosial, dan Pemberdayaan Perempuan	1. Kementerian Agama 2. Kementerian Sosial 3. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak 4. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) 5. Badan Nasional Penanggulangan Bencana 6. Badan Zakat, Infaq, dan Shadaqoh Nasional

NO	KOMISI DAN RUANG LINGKUP TUGAS	PASANGAN KERJA KOMISI
9	KOMISI IX Kependudukan, Kesehatan, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi	1. Kementerian Kesehatan 2. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi 3. Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) 4. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) 5. BNP2TKI 6. PT ASKES Persero 7. PT JAMSOSTEK Persero 8. Dewan Jaminan Sosial Nasional
10	KOMISI X Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Kesenian dan Kebudayaan	9. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nasional 10. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif 11. Kementerian Negara Pemuda dan Olahraga 12. Perpustakaan Nasional
11	KOMISI XI Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank	1. Kementerian Keuangan 2. Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS 3. Bank Indonesia 4. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) 5. Badan Pusat Statistik (BPS) 6. Setjen BPK RI 7. Perbankan antara lain: Bank Mandiri, BNI, BTN, BRI, LPEI 8. Lembaga Keuangan Bukan Bank 9. BUMN (Kinerja Keuangan, Privatisasi, Penyertaan Modal Negara) 10. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah (LKPP)

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

6. Panitia Khusus

Panitia khusus dibentuk oleh DPR dan merupakan Alat Kelengkapan Dewan yang bersifat sementara. Pasal 139 UU tentang MD3 mengatur:

- 1) Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna.
- 2) Panitia khusus bertanggung jawab kepada DPR.
- 3) Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai.
- 4) Rapat paripurna menetapkan tindak lanjut hasil kerja panitia khusus.
- 5) Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Badan Musyawarah apabila Panitia Khusus belum dapat menyelesaikan tugasnya.

Dalam bidang legislasi, Pansus dapat dibentuk untuk melakukan penyempurnaan materi muatan rancangan undang-undang usul DPR yang termasuk dalam ruang lingkup lebih dari dua komisi, yang diputuskan Paripurna untuk disempurnakan sebelum dibahas dengan Pemerintah. Pansus juga dapat dibentuk untuk melaksanakan pembahasan rancangan undang-undang usul DPR maupun usul Pemerintah yang substansinya merupakan ruang lingkup lebih dari dua komisi, berdasarkan penugasan Badan Musyawarah. Susunan dan keanggotaan Pansus ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi dengan jumlah anggota paling banyak 30 (tiga puluh) orang.

Pansus dipimpin oleh pimpinan yang merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan jumlah panitia khusus yang ada serta keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

D. Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR

1. Program Legislasi Nasional

Dasar hukum pembentukan undang-undang adalah UUD Tahun 1945, UU tentang MD3, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Tata Tertib DPR. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Perencanaan dalam pembentukan Undang-Undang dilakukan dalam bentuk penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis yang merupakan skala prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas memuat daftar undang-undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Penyusunan daftar RUU dalam Prolegnas didasarkan atas perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, undang-undang lainnya, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis DPR, aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.²

Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul RUU, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah dan ditetapkan untuk jangka menengah (lima tahunan) dan prioritas tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.

Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada setiap awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas

² Pasal 18 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Penyusunan Prolegnas oleh DPR dan Pemerintah, dikoordinasikan oleh DPR melalui Alat Kelengkapan Dewan yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini Badan Legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi dengan mempertimbangkan usulan dari Anggota DPR, Fraksi, Komisi, Baleg, DPD, dan/atau masyarakat. Sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, yaitu Menteri Hukum dan HAM.

Pada setiap awal dimulainya periode keanggotaan DPR, Badan Legislasi mengoordinasikan penyusunan Prolegnas sebagai target daftar RUU yang ingin dicapai oleh DPR dalam satu periode keanggotaan. Proses penyusunan Prolegnas dilakukan melalui lima tahapan yaitu, *pertama* adalah tahap kompilasi yang mencakup pengumpulan data melalui kegiatan monitoring, baik dalam hal rencana legislasi baru maupun yang sudah berjalan. Selain itu, masukan juga diterima dari DPD, Pemerintah, dan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM). *Kedua*, tahap klasifikasi dan harmonisasi yang mencakup kegiatan penyusunan konsep pertama hingga pemantapan konsep. *Ketiga*, tahap sinkronisasi dan sosialisasi yang intinya merupakan kegiatan yang komunikatif. Dalam tahap ini, setiap RUU didalami dengan pihak-pihak terkait, para ahli, dan praktisi di bidang tersebut. *Keempat*, tahap penyusunan naskah Prolegnas yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sekaligus menentukan prioritasnya, dan *kelima* adalah tahap penetapan Prolegnas di DPR oleh DPR dan Pemerintah untuk satu masa keanggotaan DPR dan prioritasnya untuk satu Tahun Anggaran antara DPR dan Pemerintah, dan hasilnya ditetapkan dengan Keputusan DPR, setelah diputuskan dalam Rapat Paripurna DPR.

Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Program Legislasi Nasional Lima Tahun dan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahunan yang diputuskan

dalam Rapat Paripurna DPR dan ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Dalam Prolegnas juga dimuat Daftar RUU Kumulatif Terbuka yang terdiri atas:³

- 1) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 2) akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- 3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 4) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- 5) penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Daftar RUU Kumulatif Terbuka tidak secara eksplisit menyebutkan judul RUU namun mengklasifikasikannya pada kebutuhan masuknya RUU dalam Prolegnas dengan kriteria-kriteria tersebut. Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional.

2. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Usul DPR

Dalam pembentukan undang-undang, suatu rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD. Usul rancangan undang-undang DPR dapat diajukan oleh Anggota DPR, Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Naskah Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut harus disertai Penjelasan atau Keterangan dan/atau Naskah Akademik.

Anggota DPR, Komisi, gabungan Komisi atau Baleg menyusun RUU yang menjadi inisiatifnya sesuai Daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahunan. Dalam penyusunan RUU usul inisiatif, Anggota DPR, Komisi, gabungan Komisi, maupun Baleg dibantu oleh Sekretariat Jenderal DPR atau pendukung lainnya yaitu perguruan tinggi, lembaga kajian/penelitian, dan/atau pakar tertentu untuk penyiapan draf/rancangan awal RUU dan Naskah Akademiknya. Berdasarkan draf awal RUU dan Naskah Akademik tersebut, Komisi atau Baleg kemudian melakukan perumusan kembali untuk lebih menekankan pada kebijakan politik yang ingin disampaikan oleh fraksi-fraksi ke dalam RUU.

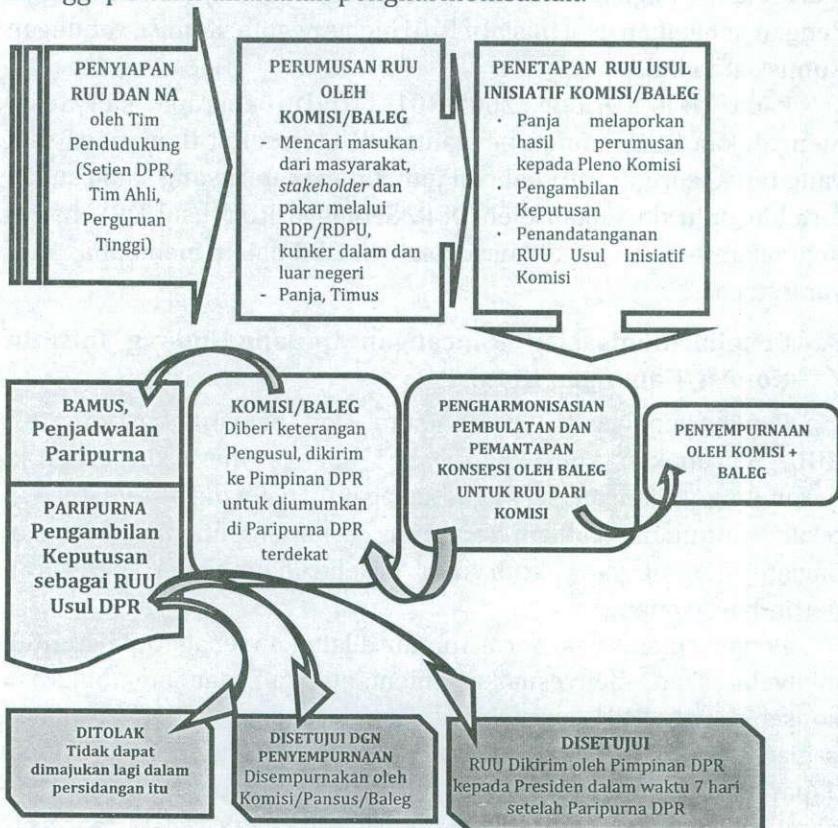
³ Pasal 23 UU Nomor 12 Tahun 2011.

Untuk mendapatkan masukan, Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg dapat melakukan rapat dengar pendapat umum dengan masyarakat, pakar, dan/atau pemangku kepentingan (*stakeholder*) terkait atau menyosialisasikan RUU melalui media cetak dan elektronik. Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg juga dapat melakukan kunjungan kerja ke berbagai daerah untuk lebih menjaring aspirasi masyarakat guna mendapatkan masukan terkait dengan materi muatan yang ingin diatur dalam RUU dan pengaruhnya bagi Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat di daerah. Selain itu, dapat juga mengadakan kunjungan kerja ke luar negeri dengan dukungan anggaran DPR dan persetujuan Pimpinan DPR. Persetujuan Pimpinan DPR diberikan dengan mempertimbangkan alasan yang dimuat dalam usulan rencana kunjungan kerja yang diajukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi yang sekurang-kurangnya memuat urgensi, kemanfaatan, dan keterkaitan negara tujuan dengan materi rancangan undang-undang. Hasil rapat dengar pendapat dan kunjungan kerja ini menjadi bahan untuk menyempurnakan konsep RUU.

Dalam melakukan perumusan RUU usul inisiatif, Komisi, gabungan Komisi maupun Baleg dapat membentuk Panitia Kerja (Panja), dan Panja dapat membentuk Tim Perumus (Timus) maupun Tim Sinkronisasi (Timsin). Panja merumuskan pasal-pasal dalam RUU, sedangkan penyempurnaan yang bersifat redaksional dari pasal-pasal yang substansinya telah disetujui oleh Panja, diserahkan kepada Tim Perumus. Dalam hal substansi belum disetujui, dibahas lebih lanjut dalam rapat Panja. Hasil pembahasan Timus dilaporkan kepada Panja, kemudian Panja melaporkan kepada Pleno Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg yang menginisiasi RUU untuk diputuskan sebagai RUU yang akan diusulkan sebagai RUU Usul DPR. Jumlah Anggota dalam Panja sebagaimana ditetapkan dalam Tatib DPR adalah separuh dari jumlah anggota Komisi, gabungan Komisi atau Baleg yang membentuknya. Demikian pula jumlah anggota Timus adalah separuh dari jumlah anggota Panja yang membentuknya.

Terhadap RUU inisiatif Anggota DPR, Komisi, gabungan Komisi, atau DPD harus terlebih dulu dilakukan pengharmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi (pengharmonisasi) oleh Baleg sebelum diputuskan Paripurna DPR sebagai RUU Usul DPR.

Sedangkan terhadap RUU yang merupakan usul inisiatif Baleg dianggap sudah dilakukan pengharmonisasian.



Sumber: Diolah dari Peraturan Tata Tertib DPR

Gambar 4.1
Proses Penyusunan RUU Usul Inisiatif Komisi/Baleg

Pasal 22D UUD Tahun 1945 mengatur bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. RUU yang akan diusulkan oleh DPD harus terdaftar dalam Prolegnas.

Pengajuan RUU dari DPD melalui DPR dilakukan dengan menyampaikan RUU dan Naskah Akademik kepada Pimpinan

DPR. Pimpinan DPR selanjutnya meminta Badan Legislasi untuk melakukan pengharmonisasian. Proses selanjutnya sama halnya dengan pengajuan usul inisiatif RUU oleh Anggota, Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg.

Pada DPR Periode 2009-2014, DPD beberapa kali telah mengajukan RUU, namun pengajuan RUU tersebut tidak pada saat yang tepat, karena RUU dengan judul atau materi yang sama sudah terlebih dulu diusulkan oleh DPR. Sehingga RUU usul DPD hanya digunakan sebagai bahan masukan oleh DPR dalam membahas RUU yang sama.

3. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Inisiatif Komisi/Gabungan Komisi

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan, sekaligus sebagai upaya yang sistematis dan terukur untuk menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan.

Pengharmonisasian secara umum dilakukan sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyesuaikan, memantapkan, dan membulatkan konsepsi suatu RUU, karena peraturan perundang-undangan adalah bagian integral dari sistem hukum, peraturan perundang-undangan dapat diuji baik secara materiil maupun formal, dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.

Pengharmonisasian dilakukan berkaitan dengan dua aspek, yaitu *pertama*, berkaitan dengan aspek konsepsi materi muatan yang mencakup pengharmonisasian materi muatan RUU dengan Pancasila, UUD Tahun 1945, asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan secara horizontal dengan UU lain, konvensi/perjanjian internasional, putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian terhadap undang-undang, dan pengharmonisasian materi muatan RUU dengan teori hukum, pendapat para ahli, yurisprudensi, hukum adat, norma-norma tidak tertulis, rancangan peraturan perundang-undangan, rancangan pasal demi pasal dalam RUU yang bersangkutan, dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan undang-undang yang akan disusun.

Kedua adalah pengharmonisasian peraturan perundang-undangan berkaitan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, mencakup: kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa, dan bentuk peraturan perundangan. Pengharmonisasian ini dimaksudkan agar dalam pembentukan undang-undang tidak terjadi tumpang tindih dan saling bertentangan, sebab hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya.

Badan Legislasi dalam melakukan pengharmonisasian suatu RUU dapat mengundang para pengusul RUU untuk dimintakan keterangannya, atau memanggil pakar atau praktisi terkait untuk meminta masukannya atas berbagai rumusan kaidah yang ada dalam RUU tersebut. Pelaksanaan pengharmonisasian oleh Baleg dilakukan dalam jangka waktu paling lama 10 (sepuluh) hari masa sidang sejak rancangan undang-undang diterima Badan Legislasi dalam 2 (dua) tahap pembahasan. Tahap Pertama dilakukan dalam bentuk rapat-rapat Panitia Kerja (Panja), dan Tahap Kedua dilakukan dalam Rapat Pleno Baleg untuk pengambilan keputusan. Apabila dalam pengharmonisasian, memerlukan perumusan ulang, perumusan dilakukan oleh Badan Legislasi bersama dengan unsur pengusul dalam panitia kerja gabungan, yang penyelesaiannya dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) kali dalam masa sidang. Rapat Badan Legislasi mengambil keputusan terhadap hasil perumusan ulang rancangan undang-undang. RUU yang telah dilakukan pengharmonisasian diajukan oleh pengusul kepada Pimpinan DPR dengan dilengkapi keterangan pengusul dan/atau naskah akademik untuk selanjutnya disampaikan dalam rapat paripurna.

4. Penetapan RUU Usul DPR

Dalam hal RUU Usul inisiatif Anggota, Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau DPD yang telah dilakukan pengharmonisasian oleh Baleg (RUU Usul inisiatif Baleg dianggap sudah diharmonisasi oleh Baleg), tidak memerlukan penyempurnaan kembali oleh pengusul, maka usul rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh Anggota, Pimpinan Komisi, Pimpinan gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislasi kepada Pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul. Dalam rapat paripurna DPR terdekat, RUU dibagikan untuk diberitahukan kepada Anggota DPR dalam

rapat Paripurna DPR tentang masuknya RUU Usul inisiatif Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau DPD. Bamus kemudian menjadwalkan pengambilan keputusan atas RUU Usul inisiatif tersebut dalam Rapat Paripurna DPR.

Rapat Paripurna DPR memutuskan usul rancangan undang-undang, berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan. Dalam hal RUU disetujui dengan perubahan, DPR menugaskan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus untuk melakukan penyempurnaan RUU tersebut. Dalam hal disetujui tanpa perubahan atau RUU sudah disempurnakan, maka RUU tersebut disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan bersama DPR. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak RUU dikirimkan oleh DPR, Presiden harus menugaskan Menteri yang akan membahas RUU bersama DPR. RUU juga disampaikan kepada DPD Jika RUU berasal dari DPD atau terkait dengan kewenangan DPD.

5. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:

- 1) Pembicaraan Tingkat I dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Panitia Khusus, atau rapat Badan Anggaran (khusus RUU APBN) bersama dengan menteri yang mewakili Presiden.
- 2) Pembicaraan Tingkat II dalam rapat Paripurna DPR untuk pengambilan keputusan bersama.

Badan Musyawarah (Bamus) menugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran untuk membahas rancangan undang-undang setelah Pimpinan DPR menerima Surat Presiden (Surpres) tentang penyampaian RUU dan penunjukan Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam pembahasan RUU bersama DPR. Dalam memberikan penugasan, Bamus harus mempertimbangkan Alat Kelengkapan Dewan pengusul RUU, keterkaitan materi muatan RUU dengan ruang lingkup tugas komisi; dan jumlah RUU yang ditangani oleh komisi atau Badan Legislasi.

RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup satu komisi, penugasan pembahasannya diserahkan kepada komisi terkait, apabila RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup 2 (dua) komisi, pembahasannya ditugaskan kepada gabungan komisi, sedangkan apabila materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup lebih dari 2 (dua) komisi, pembahasannya ditugaskan kepada Badan Legislasi atau Panitia Khusus.

Pembahasan rancangan undang-undang dalam Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- 1) pengantar musyawarah;
- 2) pembahasan daftar inventarisasi masalah;
- 3) penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan
- 4) pengambilan keputusan.⁴

Pengantar musyawarah merupakan awal pembahasan RUU yang dilaksanakan dalam rapat kerja antara DPR dengan Menteri yang ditunjuk Presiden untuk mewakili Presiden dalam pembahasan bersama DPR. Dalam pengantar musyawarah:

- 1) DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;
- 2) DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
- 3) Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau
- 4) Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang- undang berasal dari Presiden yang berkaitan dengan kewenangan DPD.⁵

Daftar inventarisasi masalah (DIM) diajukan oleh Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR, atau oleh DPR apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden. Pembahasan DIM dilaksanakan dalam rapat panitia kerja (Panja), rapat tim perumus (Timmus), dan rapat tim sinkronisasi (Timsin).

⁴ Pasal 136 Peraturan DPR tentang Tata Tertib, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI) 2009.

⁵ *Ibid.*, Pasal 137.

Dalam pembahasan RUU, Komisi, Baleg, atau Pansus dapat melakukan rapat dengar pendapat umum dengan masyarakat atau *stakeholder* terkait untuk mendapatkan masukan terkait materi RUU. Komisi, Baleg, atau Pansus dapat membentuk Panja untuk membahas DIM; Panja dapat membentuk Tim Perumus untuk merumuskan substansi yang telah disepakati Panja; dan Tim Perumus dapat membentuk Tim Sinkronisasi untuk mensinkronisasi rumusan dalam pasal-pasal agar tidak terjadi tumpang tindih. Jika dalam rapat Panja tidak dapat dicapai kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan RUU, permasalahan dilaporkan dalam Rapat Kerja untuk selanjutnya diambil keputusan.

Pengambilan keputusan pada akhir Pembicaraan Tingkat I, dilaksanakan dalam Rapat Kerja Komisi, gabungan Komisi, Pansus dengan Menteri terkait dengan acara:

- 1) pengantar pimpinan Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Legislasi;
- 2) laporan panita kerja;
- 3) pembacaan naskah RUU;
- 4) pendapat akhir mini sebagai sikap akhir;
- 5) penandatanganan naskah RUU; dan
- 6) pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II.

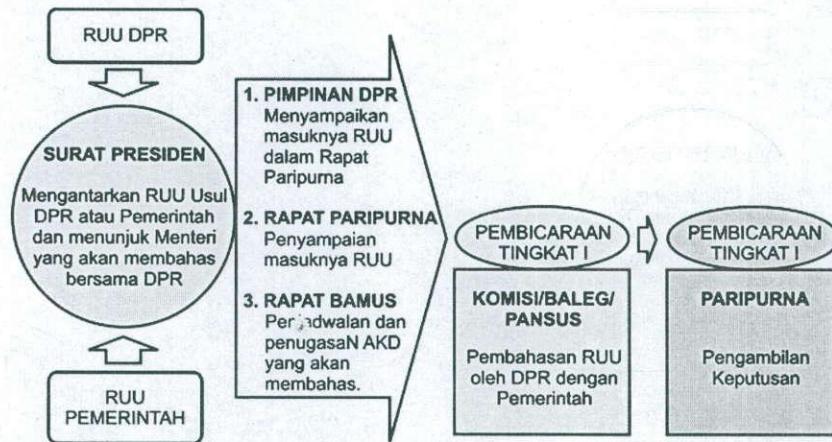
Pembicaraan Tingkat II pengambilan keputusan atas RUU yang telah selesai dibahas, dilaksanakan dalam rapat paripurna yang didahului oleh:

- 1) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
- 2) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- 3) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Dalam hal persetujuan dalam rapat Paripurna tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Apabila rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama

antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh menteri, dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.



Sumber: Diolah dari Peraturan DPR tentang Tata Tertib

Gambar 4.2
Mekanisme Pembahasan RUU di DPR

BAB V

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI

A. Kajian tentang Kinerja Legislasi DPR RI Terdahulu

Penelitian akademis tentang kinerja legislasi DPR yang difokuskan pada kualitas dan kompetensi individu dalam pembahasan rancangan undang-undang belum banyak dilakukan. Penelitian lebih banyak dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, seperti Pusat Studi Hukum (PSHK) dan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam). PSHK telah banyak melakukan evaluasi terhadap kinerja legislasi DPR yang diterbitkan dalam berbagai media, baik buku-buku ataupun siaran pers. Berkaitan dengan hal ini, hasil kajian yang dilakukan PSHK yang relevan untuk disampaikan adalah penelitian:

1. Kinerja Legislasi DPR 1999-2004 Buruk, Jangan Sampai Terulang Untuk DPR 2004-2009.
2. Berharap Pada 560. Catatan Kinerja DPR 2009-2010.
3. Catatan Kinerja DPR 2011, Legislasi: Aspirasi atau transaksi ?

Dalam "Kinerja Legislasi DPR 1999-2004 Buruk, Jangan Sampai Terulang Untuk DPR 2004-2009", PSHK menyatakan, bahwa penelitian ini bukan hanya bertujuan memberikan evaluasi atas kinerja Wakil Rakyat selama masa jabatannya, namun lebih dari itu, PSHK berharap catatan selama masa kerja ini dapat dijadikan bahan bagi perbaikan DPR Periode 2004-2009. Dalam buku ini, PSHK mendasarkan penilaianya atas dua aspek mengenai Anggota DPR dalam kapasitasnya sebagai "kuasa wicara" rakyat, yaitu kepekaan politik dalam menangkap aspirasi rakyat dan kemampuan teknis dalam mengolah aspirasi itu menjadi undang-undang.

Dalam kajian ini, PSHK menyimpulkan bahwa kinerja legislasi DPR 1999-2004 dinilai buruk, yang terlihat dari ketidakpekaan politik DPR dalam menangkap masalah riil dalam masyarakat dan mengakomodasi pemecahannya dalam undang-undang yang dihasilkan DPR. Hal ini tampak tidak hanya dalam cara Anggota

DPR memotret persoalan rakyat, namun juga dalam memilih dan memilih persoalan mana yang lebih penting untuk diakomodasi. Demikian pula dalam hal kemahiran mengelola aspirasi rakyat, DPR juga tidak memiliki kapasitas yang cukup.

Menurut PSHK, sejak awal dilantik terdapat masalah dalam kesiapan mereka menjalankan peran yang terlihat dari tingkat pengetahuan mereka sendiri mengenai DPR yang “peka, mampu, dan etik” untuk dapat menjalankan dengan baik perannya sebagai wakil rakyat. Namun, dari segi kuantitas, DPR pertama pasca 1998 ini memang mencapai hasil yang luar biasa. Tercatat 172 undang-undang dihasilkannya dalam waktu lima tahun. Ini merupakan angka tertinggi dalam sejarah lembaga perwakilan rakyat Indonesia, yaitu melampaui “rekor” sebelumnya yang dipegang KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) pada tahun 1945-1950 sebanyak 135 undang-undang. Selain itu, kepekaan politik Anggota DPR juga dinilai buruk yang terlihat diantaranya dari sempitnya ruang partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dan tidak adanya skala prioritas yang jelas berdasarkan kebutuhan masyarakat. Ini kemudian diperparah dengan disiplin yang rendah.

Secara organisasional, PSHK merekomendasikan, bahwa dalam konteks pembaruan hukum dan rekonstruksi atas institusi DPR, pengelompokan yang lebih jamak terjadi dalam praktik ketatanegaraan adalah pengklasifikasian berdasarkan minat dan konstituensinya, karena faktanya, Anggota DPR dipastikan akan membawa kebijakan parpol asalnya. Namun adanya fraksi yang dilembagakan secara baku dalam dukungan kewenangan dan infrastruktur, ditambah dengan konvensi ketatanegaraan mengenai pandangan akhir fraksi dalam pembahasan legislasi, pada akhirnya berujung pada suatu sistem yang meminggirkan mekanisme demokrasi. Demikian pula terhadap komisi-komisi yang ada di DPR, PSHK merekomendasikan perlu dilakukan pemberian komisi, karena ada beberapa permasalahan yang patut diangkat dan menjadi perhatian anggota legislatif mendatang, yaitu: (a) pembagian peran Komisi dan Baleg; dan (b) perbaikan prosedural.

Kajian PSHK yang kedua berjudul, “Berharap pada 560: Catatan Kinerja DPR 2009-2010”. Dalam kajian ini PSHK menilai tahun 2009-2010 sebagai tahun adaptasi, yang setidaknya berkaitan dengan tiga hal, yaitu memetakan dan menyusun kekuatan politik di DPR,

menjajaki metode dan cara kerja, serta membangun relasi antara Presiden dan lembaga negara lain. Tahun pertama di DPR umumnya dipenuhi dengan hal-hal yang bersifat politis untuk menancapkan kekuasaan agar memiliki posisi tawar yang kuat dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Hal itu tentunya berpengaruh pada capaian target dan kinerja legislasi, pada akhir 2010, DPR hanya menyelesaikan 16 UU atau hanya 2 UU lebih banyak dari periode sebelumnya.

Masyarakat memiliki harapan akan DPR yang berkualitas, mengingat fakta, bahwa mayoritas Anggota DPR berpendidikan setingkat sarjana dan berasal dari kelompok yang produktif, muda, dan menjanjikan. Namun, hal itu tidak diikuti dengan pengalaman yang mumpuni di bidang politik serta pengalaman dan pemahaman kontekstual yang kuat akan wilayah dan rakyat yang diwakilinya.

Menurut PSHK, mendata dan menganalisis pelaksanaan fungsi-fungsi DPR, terutama fungsi legislasi, merupakan cara untuk menilai kinerjanya. Kinerja itu dapat diukur dengan dua parameter, yaitu kepekaan politik dan kemampuan teknis. Kepekaan politik berkaitan erat dengan sensitivitas DPR dalam melihat dan memahami konteks permasalahan serta memilih persoalan-persoalan bangsa yang paling strategis dalam memproyeksikan visi dan arah kebijakan. Sementara, kemampuan teknis adalah kemampuan DPR dalam menjaring, mengolah aspirasi menjadi kebijakan, serta mengolah sumber daya yang dimilikinya dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

Capaian kinerja fungsi legislasi DPR pada 2010 terhitung minim, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Pertama, proses perencanaan yang tidak realistik mengakibatkan capaian selalu jauh dari target perencanaan serta masih ada penetapan prioritas yang tidak sesuai dengan kriteria yang sudah ditetapkan. Keberhasilan DPR pada tahun 2010 untuk menyelesaikan pembahasan RUU hanya sebanyak 24,2% dari target perencanaan. Mulanya, DPR menetapkan 55 RUU sebagai prioritas 2010. Jumlah target itu kemudian terus ditambah sebanyak tiga kali menjadi total 72 RUU. Hal itu dilakukan tanpa mempertimbangkan pengalaman DPR periode sebelumnya yang hanya mampu menyelesaikan rata-rata 38,6 RUU per tahun. Kedua, DPR juga tidak memiliki arah dan visi yang jelas di bidang legislasi. Rendahnya kepekaan politik DPR pada tahun 2010 terlihat dari pemilihan isu-isu yang menjadi prioritas Anggota DPR. Contoh

sederhana, pada awal masa kerjanya, DPR sudah mengawali kiprahnya dengan isu-isu kontroversial, mulai dari dana aspirasi, rumah aspirasi, studi banding, dan pembangunan gedung baru.

Dari segi kemampuan merancang peraturan, terdapat beberapa catatan substansial, misalnya ketentuan tentang pemberian kewenangan yang tidak jelas dan rentan penyimpangan. Selain itu, potensi penggunaan anggaran yang berlebihan. DPR juga dinilai telah menyia-nyiakan sumber daya yang dimilikinya. Anggaran legislasi sudah dinaikkan dari Rp560 juta pada tahun 2005 menjadi Rp5,8 miliar pada 2009, ternyata tidak dimanfaatkan DPR secara optimal untuk memenuhi target prioritas tahunan dan Prolegnas secara keseluruhan.

Kajian PSHK menunjukkan bahwa rendahnya kinerja fungsi legislasi DPR disebabkan fokus DPR menghabiskan energi dalam fungsi pengawasan untuk isu yang tidak substansial sehingga pelaksanaannya tidak efektif. Setahun bertugas, DPR sudah membentuk 32 Panja yang mayoritas untuk pelaksanaan fungsi pengawasan. Data itu kemudian dipertanyakan dari segi jumlahnya dibandingkan capaian di bidang pelaksanaan fungsi legislasi dan efektivitasnya.

DPR masih bergulat dengan hambatan klasik. Komposisi dalam struktur DPR yang belum memperhatikan keterwakilan perempuan, belum adanya independensi Anggota DPR yang masih dalam kontrol penuh fraksi, dan pembubaran fraksi sebagai konsekuensi pemilihan langsung masih masuk dalam daftar hambatan yang dialami DPR. Selain itu, efektivitas peran Badan Kehormatan dalam penegakan aturan internal DPR, pelaksanaan keterbukaan rapat, keterbukaan informasi DPR yang belum konsisten, serta peluang pengajuan RUU oleh Anggota secara individu belum dimanfaatkan secara optimal. Sementara itu, tradisi berpolitik yang dibangun DPR dalam relasi eksternal pun buruk, terutama dengan eksekutif, yudikatif, serta lembaga negara lain. Relasi politik DPR yang paling penting adalah relasi dengan Presiden sehingga konstelasi politik yang terbangun di antara keduanya menjadi penting. Demikian pula dengan dinamika relasi DPR dengan lembaga yudikatif, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi, penuh dengan tarik-menarik kewenangan. Di satu sisi, Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) mendorong penguatan internal DPR dan prinsip *check and balances* antara DPR dan Mahkamah Konstitusi. Di sisi lain, ada potensi pembatasan ruang

gerak Mahkamah Konstitusi oleh DPR melalui revisi UU Mahkamah Konstitusi.

Hasil kajian PSHK ini menyimpulkan, bahwa tahun pertama DPR periode 2009-2014 penuh oleh catatan-catatan buruk. Catatan itu tidak saja meliputi kinerja DPR yang tersentral pada kepekaan politik dan kemampuan teknis DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Akan tetapi, persoalan pemahaman dan pelaksanaan fungsi representasi dari Anggota DPR juga menjadi esensi dari predikat mereka sebagai Wakil Rakyat. DPR tidak mampu dan tidak mau untuk mengutamakan persoalan-persoalan yang menjadi prioritas pembaruan di segala lini. Selain itu, pilihan untuk menggunakan alat kelengkapan dan pelaksanaan fungsi-fungsinya dijadikan sebagai ajang tawar-menawar politik. Kedua hal itu menunjukkan bahwa DPR memposisikan dirinya berseberangan dengan rakyat yang diwakilinya.

Hal tersebut memberikan dua dampak besar bagi DPR. Pertama, serangan dan tekanan perubahan ke DPR akan semakin besar dan menguat. Dampak yang kedua adalah menghilangkan upaya-upaya perbaikan yang dilakukan oleh sebagian kecil Anggota DPR dan staf pendukung dalam membuat kinerja dan citra DPR menjadi lebih baik. Perlu lebih dari sekadar perbaikan infrastruktur, penambahan sumber daya, dan revisi teknis prosedural agar kinerja DPR menjadi lebih baik. *Political will*, pemahaman mengenai esensi fungsi representasi, serta tekanan publik turut menjadi faktor penentu perbaikan kinerja DPR pada masa yang akan datang.

Kajian ketiga yang diterbitkan oleh PSHK, berjudul "Legislasi: Aspirasi atau Transaksi", yang diterbitkan tahun 2012, sebagai hasil penelitian para peneliti PSHK yang melihat legislasi tidak hanya dari aspek kuantitas, atau jumlah capaian dibandingkan dengan target dalam Prolegnas, tetapi lebih jauh melihat kepada kualitas undang-undang yang dihasilkan, baik proses pembentukan maupun substansi dari undang-undang itu. Menurut PSHK penilaian kualitas tidak hanya sekadar diukur dari pernah atau tidaknya suatu undang-undang diuji materi, karena kualitas undang-undang tidak hanya berkisar tentang dasar konstitusionalnya. Aspek kemanfaatan dan efektivitas pengaturan dalam undang-undangpun ikut menentukan tingkat kualitas undang-undang yang dihasilkan.

Dari segi kuantitas, menurut PSHK, tetap masih terjadi kegagalan dalam pencapaian target Prolegnas, karena dari target

93 RUU yang dicanangkan, hanya menghasilkan 24 undang-undang. Dan dari 24 undang-undang ini, ternyata 76% dari jumlah itu merupakan undang-undang yang tidak selesai pada tahun 2010. Dalam kaitan ini, terdapat dua permasalahan besar menurut PSHK dalam penelitiannya, yaitu pertama, DPR (dan Pemerintah) cenderung terus memperbesar kewenangannya melalui undang-undang yang dibentuknya. Kedua, proses pembahasan RUU yang lambat disebabkan oleh perencanaan dalam Prolegnas yang tidak matang, adanya permasalahan teknis dalam proses pembahasan maupun persiapan RUU, dan seringnya muncul perdebatan yang tidak substantif. Prolegnas saat ini lebih tepat dimaknai sebagai daftar harapan dibanding menjadi instrumen perencanaan legislasi pada tahun tertentu. Ukuran yang menentukan layak atau tidaknya suatu RUU masuk dalam Prolegnas tidak ketat, sehingga RUU yang masuk daftar Prolegnas belum tentu telah dilengkapi dengan draft RUU maupun naskah akademik. Kelambatan pembahasan RUU juga disebabkan oleh permasalahan teknis, seperti adanya miskordinasi antara DPR dan Pemerintah yang menyebabkan salah satu pihak tidak hadir dalam pembahasan, bahkan tidak jarang pula DPR atau Pemerintah membatalkan sepihak pembahasan RUU yang sudah dijadwalkan sebelumnya karena alasan ketidaksiapan dalam membahas.

Kajian lain yang telah dilakukan adalah "Hak Asasi Manusia dalam Pusaran Politik Transaksional: Penilaian terhadap Kebijakan HAM dalam Produk Legislasi dan Pengawasan DPR RI Periode 2004-2009", yang dilakukan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, yang diterbitkan pada tahun 2011. Secara umum hasil kajian Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat tersebut menyimpulkan, bahwa meski DPR memiliki kewenangan yang cukup besar, khususnya dalam tahapan pembentukan hukum, yang terimplementasi dalam kerja pembuatan undang-undang, dan juga kewenangan untuk mengawasi kerja-kerja eksekutif, peran serta DPR terhadap upaya kemajuan, pemenuhan dan penegakan HAM tergolong masih lemah. Lemahnya peran DPR ini, terlihat dari rendahnya komitmen DPR dalam membentuk undang-undang yang ramah, dan dapat menjadi acuan serta berperan bagi penguatan perlindungan hak asasi manusia.

Selanjutnya disebutkan, bahwa dalam pelaksanaan fungsi legislasi, rendahnya komitmen DPR terhadap hak asasi manusia, antara lain terlihat dari rendahnya inisiatif DPR untuk melakukan pembahasan dan pembentukan undang-undang yang berimplikasi positif bagi penguatan hak asasi manusia, jika disandingkan dengan keseluruhan produk legislasi DPR selama 2005-2008. Inisiatif pembahasan lebih banyak datang dari Pemerintah. Lemahnya komitmen DPR untuk menciptakan produk legislasi yang memperkuat HAM, dapat diketahui dari tidak adanya inisiatif DPR untuk melakukan ratifikasi ataupun aksesi instrumen-instrumen internasional hak asasi manusia.

B. Program Legislasi Nasional 2009-2014

Anggota DPR Periode 2009-2014 dilantik pada tanggal 1 Oktober 2009. Kegiatan Dewan pada bulan Oktober 2009 adalah rapat-rapat Paripurna pemilihan Pimpinan DPR, Rapat Koordinasi Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi-fraksi untuk membentuk Alat Kelengkapan Dewan, yaitu Pimpinan DPR, Komisi dan Badan-Badan serta penempatan Anggota dalam Komisi dan Badan-badan tersebut. Secara efektif kegiatan Alat Kelengkapan Dewan baru dimulai pada bulan November 2009. Pada bulan tersebut Komisi melakukan rapat-rapat intern komisi untuk pemilihan Pimpinan Komisi, menyusun jadwal kegiatannya. Terkait dengan pengusulan RUU untuk dibahas dalam rapat Penyusunan Prolegnas 2009-2014, karena terbatasnya waktu, Komisi-komisi belum intens membahasnya baik dalam rapat intern Komisi maupun dengan pasangan kerjanya. Pada awal periode, pada umumnya Komisi-komisi belum membahas daftar RUU yang akan diusulkan dalam Prolegnas 2009-2014. Daftar RUU hanya diperoleh dari Catatan DPR Periode sebelumnya mengenai RUU yang sudah atau belum diselesaikan dan yang dalam proses penyelesaian. Namun demikian dalam penyusunan Prolegnas tidak dikenal adanya "Pewarisan" pembahasan RUU yang belum diselesaikan oleh DPR Periode sebelumnya, maka RUU yang belum diselesaikan harus dirancang dan diusulkan kembali apabila masih urgent untuk diusulkan kembali.

Dalam Penyusunan Prolegnas, Tatib DPR mengatur bahwa Baleg sebagai kordinator penyusunan Prolegnas, meminta usulan dari Fraksi, Komisi, atau DPD paling lambat 1 (satu) masa sidang

sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas dan usulan disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Hal ini tentu tidak dapat dilaksanakan, karena keterbatasan waktu. Penyusunan RUU oleh Komisi, Fraksi, dan DPD tidaklah sempurna dalam arti RUU yang disampaikan tidak dikaji secara mendalam mengenai urgensi dan kesesuaianya dengan kebutuhan pengaturan di bidang hukum, serta tidak dibahas secara tuntas di komisi, sehingga RUU yang diusulkan oleh Komisi belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan pengaturan di bidang perundang-undangan. Baleg sebagai koordinator penyusunan Prolegnas di DPR maupun dengan Pemerintah, juga belum menguasai sepenuhnya peta hukum dan perundang-undangan selama Periode 2009-2014. Oleh karenanya dalam Prolegnas 2010-2014 masih terdapat RUU yang tumpang tindih baik judul maupun materi yang diusulkannya.

Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR-RI/III/2009-2014 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014, terdapat 247 Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014. Dari 247 RUU dalam Daftar Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014, kemudian setiap tahun diajukan Daftar RUU Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2010, Tahun 2011, Tahun 2012, Tahun 2013, dan Tahun 2014.

Selain berasal dari Daftar RUU Prolegnas Prioritas tahunan, dalam keadaan tertentu, Anggota, Komisi, atau gabungan Komisi dapat menyusun RUU di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Baleg melalui Pimpinan DPR, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi:

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

C. Hasil Kinerja Legislasi DPR Periode 2009-2014

Kinerja organisasi adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi

organisasi tercapai. Oleh karenanya kinerja organisasi dapat dipahami sebagai seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki dan program yang telah ditetapkan sebelumnya.

Selama lebih dari 200 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan institusi kunci dalam perkembangan politik negara-negara modern. Dalam zaman modern sekarang, kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung tetapi dilakukan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Lembaga perwakilan rakyat diisi oleh para wakil rakyat melalui suatu pemilihan umum, pengangkatan dan/atau penunjukan. Pemilihan umum dipandang sebagai satu-satunya cara yang demokratis.

Jika melihat sejarah perkembangan DPR, yang dibagi dalam tiga periode perjalanan sejarah lembaga perwakilan rakyat setelah proklamasi kemerdekaan, yaitu *pertama*, periode setelah proklamasi dengan dinamika demokrasinya yang silih berganti, *kedua*, periode Orde Baru yang dimulai dengan Pemilihan Umum Tahun 1971, dan *ketiga*, periode Reformasi yang dimulai dengan Pemilihan Umum Tahun 1999 sampai dengan sekarang, maka fenomena pada periode kedua dimana pada masa itu DPR berada "di bawah kontrol" eksekutif, sehingga DPR selalu tampil sebagai "stempel" Pemerintah, sebagai "pembesar" pada hampir semua kebijakan yang ditetapkan Pemerintah, merupakan fenomena sejarah pembentukan undang-undang. Kekuasaan Presiden pada masa itu yang terlalu besar dianggap telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*), dalam praktiknya hanya sebagai pelengkap struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi Presiden. Fenomena bahwa DPR hanya sebagai "Stempel Pemerintah" pada masa Orde Baru tersebut kemudian mulai dihilangkan pada era reformasi.

Pada awal dari masa keanggotaan DPR era reformasi yang ditandai dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, DPR Periode 1999-2004 merupakan DPR yang mengawali beberapa perubahan penting yang terjadi. Dari sisi legislasi dengan perubahan UUD Tahun 1945 yang memberikan

posisi DPR lebih kuat dalam pembentukan undang-undang dari pada Pemerintah, DPR Periode 1999-2004 dinilai paling produktif dalam pembentukan undang-undang di sepanjang sejarah DPR di Indonesia, yaitu dengan telah berhasil mengesahkan 175 RUU menjadi UU, dibandingkan periode sebelumnya, yaitu Periode 1992-1997 yang mengesahkan 70 RUU menjadi UU, dan Periode transisi 1997-1999 yang mengesahkan 72 RUU menjadi UU.

Pada pemilu selanjutnya yang dilaksanakan pada tahun 2004, yang diikuti oleh 24 partai politik, telah terbentuk DPR Periode 2004-2009 dengan 10 (sepuluh) Fraksi. Dinamika DPR RI Periode 2004-2009 dalam pelaksanaan fungsi legislasinya, telah berhasil menuntaskan pembahasan 166 Rancangan Undang-Undang untuk disahkan menjadi Undang-Undang, dari yang semula direncanakan dalam Prolegnas sebanyak 284 Rancangan Undang-Undang.

DPR Periode 2009-2014 adalah DPR hasil pemilu legislatif yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009 berdasarkan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang merupakan produk perundang-undangan yang lahir dari proses penyempurnaan UU Pemilu sebelumnya, yaitu UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Penyempurnaan yang tercermin dalam UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, antara lain terkait pemberian ruang yang lebih bebas kepada rakyat untuk memilih wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat.

Perubahan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dari Pemerintah ke DPR, secara normatif menghendaki agar DPR mempunyai struktur kelembagaan yang bersifat tetap guna menjalankan kekuasaannya tersebut. Itu sebabnya, setelah dilakukan Amandemen Pertama UUD Tahun 1945 pada tahun 1999, DPR membentuk satu alat kelengkapan yang bersifat tetap, yaitu Badan Legislasi. Penguatan dan peningkatan kedudukan Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang nasional dalam perjalannya justru menjadikan Badan Legislasi sebagai salah satu faktor yang menghambat kinerja legislasi DPR, terutama pada keharusan setiap rancangan undang-undang melalui tahapan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Tidak adanya jangka waktu pengharmonisasian RUU usul inisiatif Anggota, Komisi, dan gabungan Komisi oleh Badan Legislasi mengakibatkan

terhambatnya proses pembentukan undang-undang. Oleh karenanya Badan Legislasi DPR Periode 2009-2014 oleh Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 116 diberikan batasan waktu paling lama 10 (sepuluh) hari masa sidang sejak rancangan undang-undang diterima Badan Legislasi untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi. Dalam praktiknya, pembatasan waktu tersebut tetap tidak efektif karena seringkali Baleg terkendala pada bertumpuknya kegiatan Baleg lainnya, antara lain dalam penyusunan RUU usul inisiatif Baleg atau pembahasan RUU bersama Pemerintah. Peraturan Tata Tertib DPR juga tidak mengatur secara rinci mekanisme pengharmonisasian RUU usul inisiatif Anggota, Komisi, gabungan Komisi, atau DPD. Kendala lain adalah karena jadwal rapat-rapat DPR telah dialokasikan oleh Bamus untuk rapat-rapat Alat Kelengkapan Dewan, termasuk untuk rapat-rapat Baleg. Kegiatan Baleg telah dialokasikan pada hari-hari dan jam-jam tertentu, sehingga jika rapat dilaksanakan di luar jadwal yang ditentukan, akan bersamaan waktunya dengan kegiatan Alat Kelengkapan Dewan lainnya. Hal inilah yang menyebabkan rapat seringkali tidak mencapai kuorum karena Anggota tidak hadir atau hadir lalu meninggalkan ruang rapat untuk menghadiri rapat lain yang bersamaan waktunya. Waktu 10 hari tidaklah mudah bagi Baleg untuk melakukan pengharmonisasian RUU usul inisiatif Komisi, meskipun Baleg didukung oleh 20 orang tenaga ahli serta sejumlah Perancang Undang-Undang dan Peneliti dari Sekretariat Jenderal DPR.

Untuk mengatasi keterbatasan waktu tersebut pada tahun 2012, DPR menerbitkan Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang. Dalam Pasal 24 Peraturan DPR tersebut ditetapkan bahwa pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU usul inisiatif Anggota, Komisi, gabungan Komisi dilaksanakan paling lama 20 hari masa sidang terhitung sejak RUU diterima Baleg.

Sejarah pelaksanaan fungsi legislasi pada masa Orde Baru menunjukkan bahwa DPR pada masa itu tidak memiliki satupun rancangan undang-undang usul inisiatif, kecuali DPR pada masa transisi, yaitu periode 1997-1999 yang memiliki tiga rancangan undang-undang usul inisiatif. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel berikut ini:

Tabel 5.1
Jumlah Produk Legislasi DPR 1966 – 1999

	PERIODE													
	1966 - 1971		1971-1977		1977-1982		1982-1987		1987-1992		1992-1997		1997-1999	
Usulan RUU	RUU	UU	RUU	UU	RUU	UU	RUU	UU	RUU	UU	RUU	UU	RUU	UU
Usul Pemerintah	98	81	43	43	59	55	46	46	55	55	98	98	66	66
Usul DPR	27	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

Pelaksanaan fungsi legislasi pasca Orde Baru atau pasca Reformasi, setelah adanya amandemen UUD Tahun 1945, menunjukkan peningkatan pada rancangan undang-undang yang berasal dari DPR. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

Tabel 5.2
Jumlah Produk Legislasi DPR 1999-2014

PERIODE		1999-2004		2004-2009		2009-2014	
Usul / Produk	RUU	UU	RUU	UU	RUU	UU	
DPR	284	26	284	32	214	41	
Pemerintah		160		55	141	28	
DPD		-		-	1	1	
Kumulatif Terbuka		7		111	-	56	
JUMLAH		193	284	193	356	126	

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR

Dari Tabel 5.1 terlihat, bahwa DPR Periode 1966-1971 pernah mengajukan RUU usul inisiatif, meskipun dari 25 RUU usul inisiatif DPR, hanya 7 RUU yang berhasil ditetapkan menjadi undang-undang. Sedangkan pada Periode Orde Baru sampai dengan tahun 1998, tidak ada RUU inisiatif DPR.

Pasal 21 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen mengatur hak inisiatif untuk mengajukan RUU, yaitu "Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan Rancangan Undang-undang." Dari ketentuan tersebut, hak inisiatif untuk mengajukan RUU sebenarnya merupakan hak yang ditujukan kepada Anggota DPR, bukan kepada DPR sebagai lembaga. Hak ini kemudian diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor Tap MPR No./III/1978 yang kemudian dijabarkan dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, dan DPRD (UU Susduk), dan termasuk juga dalam Reraturan Tata Tertib DPR.

Pada Periode 1966-1971, pengusulan RUU usul inisiatif harus ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 20 orang Anggota, sedangkan pada periode sesudahnya selain harus diusulkan oleh 20 orang Anggota harus juga terdiri dari dua fraksi. Hal ini oleh Ismail Hasan Metareum dinilai sebagai kendala, siapa atau fraksi mana yang mengambil inisiatif dan fraksi mana sebagai pendukung, "gengsi" fraksi akan lebih menonjol dalam mengajukan usul inisiatif RUU, sehingga menjadi tidak bergairah.¹ Kenyataan ini terlihat misalnya, ketika Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) hendak mengusulkan RUU tentang Anti Monopoli yang tidak mendapatkan dukungan dari Fraksi yang lain, atau juga ketika Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dengan dukungan FPDI mengusulkan RUU Pemilu, yang dengan tegas ditolak oleh Fraksi Karya Pembangunan (FKP) dan mengancam akan melakukan voting.

Ketiadaan RUU usul inisiatif dari DPR juga disebabkan oleh adanya persepsi Anggota DPR pada masa itu, bahwa hak bukan suatu keharusan, jadi dapat dilakukan dapat juga tidak. Terdapat anggapan, bahwa inisiatif untuk mengajukan RUU dari Presiden dan dari DPR tidaklah sama. Bagi Presiden, inisiatif merupakan "kewajiban," yaitu dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi Presiden menyelenggarakan Pemerintahan negara sebagaimana halnya diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945. Sebaliknya bagi DPR, inisiatif merupakan "hak" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) "bukan keharusan". Dengan demikian, inisiatif pembentukan undang-undang bagi Presiden merupakan hal yang harus dilakukan apabila penyelenggaraan Pemerintahan negara memerlukan undang-undang, sedangkan bagi DPR inisiatif, dapat dilakukan dapat juga tidak.

Berdasarkan pemikiran itu, dapat dipahami jika selama ini DPR tidak menggunakan hak inisiatifnya. Padahal, sesuai ketentuan UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, dalam pembentukan undang-undang, kedudukan Presiden dan DPR adalah sejajar, karena tidak ada satu undang-undangpun yang diberlakukan di Indonesia tanpa persetujuan DPR ataupun Presiden. Di dalam UUD

¹ Ismail Hasan Metareum, "Visi dan Persepsi Partai Persatuan Pembangunan Tentang Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia," makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia yang diselenggarakan oleh AIPI, 7-8 Agustus 1991.

Tahun 1945 disebutkan, bahwa DPR berhak untuk mengajukan RUU usul inisiatif, namun pemberian "hak" itu berkaitan dengan kedudukan DPR sebagai wakil rakyat. Oleh karena itu, "hak" tersebut sesungguhnya merupakan "kewajiban moral" bagi Anggota DPR dalam melaksanakan aspirasi rakyat.

Di sisi lain, fungsi legislasi DPR memang telah dilaksanakan, sesuai dengan Peraturan Tata Tertib, berkaitan dengan hak amandemen. Setiap RUU yang diajukan oleh Pemerintah selalu dibahas oleh DPR secara serius dan diupayakan untuk dapat diselesaikan tepat waktunya tanpa mengorbankan kualitas dan sikap kritis Dewan. Peranan DPR tidak semata-mata pada disetujui atau tidaknya RUU tersebut menjadi UU, tetapi sekaligus dilakukan penilaian sejauh mana keinginan-keinginan masyarakat tertampung dalam UU tersebut.

Peran itu kemudian diperkuat dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD Tahun 1945 yang kemudian melahirkan Badan Legislasi. Pada setiap awal dimulainya periode keanggotaan DPR, Badan Legislasi mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional sebagai target daftar RUU yang ingin dicapai oleh DPR dalam satu periode keanggotaan. Proses penyusunan Prolegnas dilakukan melalui lima tahapan yaitu, *pertama* adalah tahap kompilasi yang mencakup pengumpulan data melalui kegiatan monitoring, baik dalam hal rencana legislasi baru maupun yang sudah berjalan. Selain itu, masukan juga diterima dari DPD, Pemerintah, dan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM). *Kedua*, tahap klasifikasi dan harmonisasi yang mencakup kegiatan penyusunan konsep pertama hingga pemantapan konsep. *Ketiga*, tahap sinkronisasi dan sosialisasi yang intinya merupakan kegiatan yang komunikatif. Dalam tahap ini, setiap RUU didalami dengan pihak-pihak terkait, para ahli, dan praktisi di bidang tersebut. *Keempat*, tahap penyusunan naskah prolegnas yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sekaligus menentukan prioritasnya, dan *kelima* adalah tahap penetapan prolegnas di DPR oleh DPR dan Pemerintah untuk satu masa Keanggotaan DPR dan prioritasnya untuk satu Tahun Anggaran antara DPR dan Pemerintah, dan hasilnya ditetapkan dengan Keputusan DPR, setelah diputuskan dalam Rapat Paripurna DPR.

Pada Periode 2009-2012, telah ditetapkan Prolegnas yang memuat daftar rancangan undang-undang (RUU) yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 41A/DPR RI/I/2009-2010 menyebutkan bahwa visi yang diemban dalam penyusunan Prolegnas adalah terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdi pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945.

Demi mewujudkan cita-cita dan semangat yang terkandung dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 tersebut, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Program Legislasi Nasional menyebutkan bahwa Prolegnas disusun dengan misi:

1. mewujudkan materi hukum yang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat untuk tercapainya kehidupan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera;
2. mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan demi tegaknya supremasi hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
3. mewujudkan lembaga hukum yang mandiri, kredibel, adil, imparsial dan terintegrasi dalam satu sistem hukum; dan
4. mewujudkan aparatur hukum yang taat hukum, profesional, bertanggung jawab, aspiratif, dan demokratis.

Untuk merealisasikan misi tersebut, ditempuh berbagai kebijakan berdasarkan UUD Tahun 1945, arah dan kebijakan pembangunan nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan proyeksi kebutuhan hukum masyarakat, maka arah dan kebijakan Prolegnas tahun 2010-2014 adalah membentuk undang-undang dalam rangka untuk:

1. Meningkatkan kualitas pembangunan sumber daya manusia dan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Meningkatkan pemenuhan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat khususnya pada pengembangan wilayah lapangan pekerjaan dan produktifitas tenaga kerja.
3. Mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang berpihak kepada kepentingan dan kesejahteraan rakyat, memajukan kesejahteraan umum, meningkatkan ketahanan nasional dan kesetiakawanan masyarakat, dengan tetap mendorong pengelolaan keuangan yang transparan, akuntabel, efektif dan efisien.
4. Menguatkan perekonomian nasional yang didasari usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan yang diselenggarakan dengan prinsip kebersamaan, berkeadilan, kemandirian untuk menjaga keseimbangan dan kesatuan ekonomi nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Meningkatkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia.
6. Memberi ruang yang seluas-luasnya terhadap peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di dalamnya pemantapan pelaksanaan dan evaluasi desentralisasi dan otonomi daerah.
7. Mewujudkan sistem birokrasi yang profesional, transparan, akuntabel, mandiri, dan imparsial.
8. Mewujudkan tata hukum nasional yang integratif dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat, aparat penegak hukum, maupun penyelenggara negara demi terwujudnya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia.
9. Meningkatkan kemampuan pertahanan dan keamanan negara melalui pengembangan struktur pertahanan dan keamanan negara dalam mengantisipasi ancaman, baik dari dalam maupun dari luar yang dapat menganggu stabilitas dan kedaulatan bangsa dan negara.
10. Mewujudkan pembangunan lingkungan hidup yang berkelanjutan melalui peningkatan tanggungjawab sosial terhadap lingkungan, pelestarian sumber daya alam yang ramah lingkungan dan pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Berdasarkan visi, misi, dan arah kebijakan Prolegnas tersebut untuk DPR Periode 2009-2014 ditetapkan 247 RUU dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014, dalam perkembangannya terdapat penambahan 15 RUU, sehingga berjumlah 262 RUU. Dari 247 RUU Prolegnas yang ditetapkan awal, 134 RUU di antaranya merupakan RUU baru, sedangkan 113 RUU lainnya merupakan RUU pengganti. Jika dilihat dari pengusulnya, sebagian besar berasal dari DPR sebanyak 120 RUU atau sekitar 48,58%. Selengkapnya lihat Tabel berikut ini:

Tabel 5.3
Pengusulan RUU dalam Prolegnas 2010-2014

ASAL	JUMLAH	PERSENTASE
DPR	214 RUU	60,1
Pemerintah	141 RUU	39,6
DPD	1 RUU	0,3
Jumlah	356 RUU	100

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI

Tabel 5.4
Prolegnas Prioritas Tahun 2010-2012 dan Capaiannya

TAHUN	JUMLAH RUU DALAM PROLEGNAS	JUMLAH RUU YANG DISAHKAN	RUU YANG TIDAK DISETUJUI/TIDAK DILANJUTKAN
2010	73 RUU	8 RUU Prioritas 7 RUU Kumulatif Terbuka	-
2011	70 RUU	19 RUU Prioritas 5 RUU Kumulatif Terbuka	-
2012	69 RUU	10 RUU Prioritas 20 RUU Kumulatif Terbuka	2 RUU (cukup diatur dengan PP)
2013	75 RUU	11 RUU Prioritas 11 RUU Kumulatif Terbuka	-
2014	69 RUU	22 RUU Prioritas 13 RUU Kumulatif Terbuka	1 RUU Tidak dilanjutkan

pembahasannya

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI

Pengajuan RUU di luar Prolegnas dapat juga dilakukan oleh pihak Pemerintah setelah melalui prosedur di tingkat Pemerintah. Baleg atas nama DPR dapat membahas masuknya RUU di luar Prolegnas tersebut bersama Pemerintah untuk dimasukkan dalam

Daftar Prolegnas Prioritas Tahunan dan kemudian ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Sejak tahun 2009 hingga bulan Desember tahun 2012 terdapat 28 rancangan undang-undang yang berasal dari Non-Prolegnas, yaitu RUU yang masuk dalam daftar RUU Kumulatif Terbuka, maupun yang karena urgenitasnya diusulkan untuk masuk ke dalam Daftar Prolegnas Prioritas Tahunan.

Tabel 5.5

Capaian RUU Kumulatif Terbuka dan RUU Prioritas Tahun 2010-2014

Tahun	Jumlah RUU Kumulatif Terbuka	Jumlah RUU Prioritas
2010	7	8
2011	5	19
2012	20	10
2013	11	11
2014	13	22
Jumlah	56	70

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI, Deputi Perundang-Undangan

Dari 262 RUU sebagai program lima tahun, yang telah dihasilkan adalah sebagai berikut:

Tabel 5.6

Rekapitulasi RUU yang Telah Ditetapkan Menjadi UU Periode 2010-2014

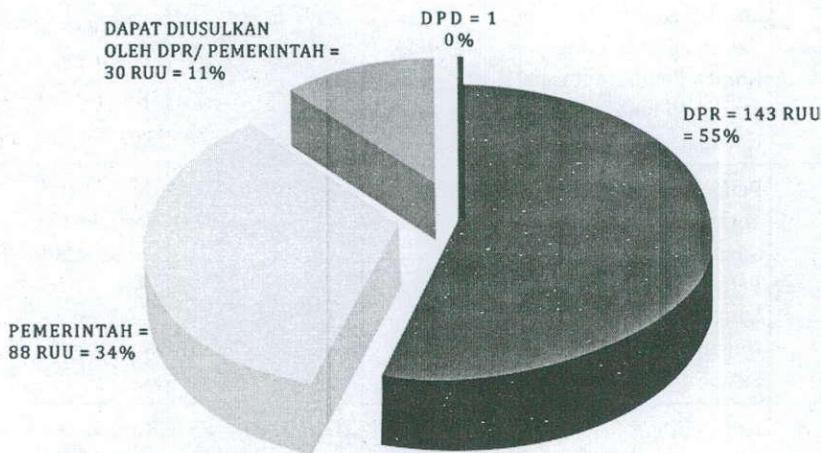
JENIS RUU	RUU 2010	RUU 2011	RUU 2012	RUU 2013	RUU 2014	JUMLAH
RUU DPR	6	13	6	6	9	40
RUU Pemerintah	2	6	4	5	8	25
RUU Kumulatif Terbuka	7	5	20	11	11	54
Jumlah	15	24	30	22	23	119

RUU Kumulatif Terbuka terdiri dari:

1. Kumulatif Terbuka tentang Pengesahan Perjanjian Internasional.
2. RUU Kumulatif Terbuka akibat Putusan Mahkamah Konstitusi.
3. RUU Kumulatif Terbuka tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
4. RUU Kumulatif Terbuka tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.
5. RUU Kumulatif Terbuka tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

PROLEGNAS 2010 - 2014

JUMLAH RUU = 262 RUU
(semula 247 penambahan baru 15 RUU)



Sumber: Deputi Bidang Perundang-Undangan, Setjen DPR RI, 2014

Gambar 5.1
Capaian Legislasi

Tabel 5.7

Daftar RUU yang Telah Diselesaikan Periode 2010-2014

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
TAHUN 2010				
1.	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN TA 2008.	Badan Anggaran	4 Maret 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
2.	Perubahan atas UU Nomor 47 Tahun 2009 tentang APBN Tahun Anggaran 2010.	Badan Anggaran	3 Mei 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
3.	Pencabutan PERPPU No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	Komisi III	25 Mei 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
4.	Pengesahan Perjanjian antara RI dan Republik Singapura tentang Penetapan Garis Batas Laut Wilayah Kedua Negara di Bagian Barat Selat Singapura, 2009	Komisi I	1 Juni 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
5.	RUU tentang Perubahan UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi	Komisi III	26 Juli 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
6.	Pengesahan Memorandum saling pengertian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Kerajaan Kebawah Duli Yang Maha Mulia Paduka Seri Baginda Sultan dan Yang Dipertuan Negara Brunei Darussalam tentang Kerjasama di Bidang Pertahanan.	Komisi I	29 Juli 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
7.	Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2009.	Badan Anggaran	31 Agustus 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
8.	RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang	Pansus	5 Oktober 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
9.	RUU tentang Gerakan Pramuka	Komisi X	26 Oktober 2010	Usul DPR
10.	RUU tentang Cagar Budaya	Komisi X	26 Oktober 2010	Usul DPR
11.	RUU tentang Hortikultura	Komisi IV	26 Oktober 2010	Usul DPR
12.	RUU tentang Keprotokolan	Pansus	26 Oktober 2010	Usul DPR
13.	APBN Tahun Anggaran 2011	Badan Anggaran	26 Oktober 2010	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
14.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik	Komisi II	16 Desember 2010	Usul DPR
15	RUU tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman	Komisi V	17 Desember 2010	Usul DPR

TAHUN 2011

1.	RUU tentang Transfer Dana	Pansus	22 Februari 2011	Usul Pemerintah
2.	RUU tentang Informasi Geospasial	Komisi VII	5 April 2011	Usul Pemerintah
3.	RUU tentang Akuntan Publik	Komisi XI	5 April 2011	Usul Pemerintah
4.	RUU tentang Keimigrasian	Komisi III	7 April 2011	Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
5.	RUU tentang Mata Uang	Komisi XI	31 Mei 2011	Usul DPR
6.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Baleg	21 Juni 2011	Usul DPR
7.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 tentang Sistem Resi Gudang	Komisi VI	19 Juli 2011	Usul DPR
8.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi	Komisi VI	19 Juli 2011	Usul DPR
9.	RUU tentang Penanganan Fakir Miskin	Komisi VIII	21 Juli 2011	Usul DPR
10.	RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Pansus	22 Juli 2011	Usul DPR
11.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011	Badan Anggaran	22 Juli 2011	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
12.	RUU tentang Pertanggungjawaban Atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010	Badan Anggaran	23 Agustus 2011	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
13.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	Komisi II	20 September 2011	Usul DPR
14.	RUU tentang Bantuan Hukum	Badan Legislasi	4 Oktober 2011	Usul DPR
15.	RUU tentang Intelijen Negara	Komisi I	11 Oktober 2011	Usul DPR
17.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial	Komisi III	11 Oktober 2011	Usul DPR
18.	RUU tentang Rumah Susun	Komisi V	18 Oktober 2011	Usul DPR
19	RUU tentang Pengesahan <i>Convention on The Rights of Persons with Disabilities</i> (Konvensi tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas)	Komisi VIII	18 Oktober 2011	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
20.	RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shodaqoh	Komisi VIII	27 Oktober 2011	Usul DPR
21.	RUU tentang Otoritas Jasa Keuangan	Pansus	27 Oktober 2011	
22.	RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Badan Anggaran	28 Oktober 2011	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
23.	RUU tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial	Pansus	28 Oktober 2011	Usul DPR
24.	RUU tentang Pengesahan <i>Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (CTBT)</i> / Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir	Komisi I	6 Desember 2011	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
25.	RUU tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan	Pansus	16 Desember 2011	Usul Pemerintah

TAHUN 2012

1.	RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Daerah Administrasi Khusus Hongkong Republik Rakyat China tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana	Komisi III	28 Februari 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
----	--	------------	------------------	-----------------------------------

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
2.	RUU tentang Pengesahan ASEAN <i>Convention on Counter Terrorism</i> (Konvensi ASEAN tentang Pemberantasan Terorisme)	Komisi I	20 Maret 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
3.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 2011 tentang APBN 2012.	Badan Anggaran	30 Maret 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
4.	RUU tentang Penanganan Konflik Sosial	Pansus	11 April 2012	Usul DPR
5.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pansus	12 April 2012	Usul DPR
6.	RUU tentang Pengesahan Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (RUU tentang <i>International Convention in the Protection of the Right of All Migrant Workers and Members of their Families</i>);	Komisi IX	12 April 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
7.	RUU tentang Pengesahan <i>Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography</i> (Protokol Optional Konvensi Hak-Hak Anak mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak).	Komisi VIII	26 Juni 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
8.	RUU tentang Pengešahan <i>Optional Protocol to the Convention on the Right of the Child on the Involevement of Children in Armed Conflict</i> (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak mengenai Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata).	Komisi VIII	26 Juni 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
9.	RUU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	Komisi III	3 Juli 2012	Usul Pemerintah
10.	RUU tentang Pendidikan Tinggi	Komisi X	13 Juli 2012	Usul DPR
11.	RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2011.	Badan Anggaran	29 Agustus 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
12.	RUU tentang Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Komisi II	30 Agustus 2012	Usul Pemerintah
13.	RUU tentang Industri Pertahanan dan Keamanan, judul dalam Prolegnas: RUU tentang Pengembangan dan Pemanfaatan Industri Strategis untuk Pertahanan	Komisi I	2 Oktober 2012	Usul DPR
14.	RUU tentang Veteran Republik Indonesia	Komisi I	2 Oktober 2012	Usul Pemerintah
15.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan	Komisi IV	18 Oktober 2012	Usul DPR
16.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Koperasi RUU tentang Perkoperasian	Komisi VI	18 Oktober 2012	Usul Pemerintah
17.	RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2013.	Badan Anggaran	23 Oktober 2012	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
18.	RUU tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.	Komisi II	25 Oktober 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
19.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pangandaran di Provinsi Jawa Barat.	Komisi II	25 Oktober 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
20.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pesisir Barat di Provinsi Lampung.	Komisi II	25 Oktober 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
21.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Manokwari Selatan di Provinsi Papua Barat.	Komisi II	25 Oktober 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
22.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pegunungan Arfak di Provinsi Papua Barat.	Komisi II	25 Oktober 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
23.	RUU tentang Lembaga Keuangan Mikro	Komisi VI	11 Desember 2012	Usul DPR
24.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mahakam Ulu di Provinsi Kalimantan Timur.	Komisi II	14 Desember 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
25.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Malaka di Provinsi Nusa Tenggara Timur.	Komisi II	14 Desember 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
26.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Banggai Laut di Provinsi Sulawesi Tengah.	Komisi II	14 Desember 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
27.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Mamuju Tengah di Provinsi Sulawesi Barat.	Komisi II	14 Desember 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
28.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Pulau Taliabu di Provinsi Maluku Utara.	Komisi II	14 Desember 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
29.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir di Provinsi Sumatera Selatan.	Komisi II	14 Desember 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
30.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Kolaka Timur di Provinsi Sulawesi Tenggara.	Komisi II	14 Desember 2012	Kumulatif Terbuka Usul DPR
TAHUN 2013				
1.	RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme	Pansus	12 Februari 2013	

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
2.	RUU tentang Pengesahan Nagoya tentang Akses Pada Sumber Daya Genetic dan Pembagian Keuntungan yang Adil dan Seimbang yang Timbul dari Pemanfaatan atas Konvensi Keanekaragaman Hayati. (RUU tentang Pengesahan <i>Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity</i>)	Komisi VII	11 April 2013	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
3.	RUU tentang Pengesahan Konvensi Rotterdam tentang Prosedur Persetujuan atas Dasar Informasi Awal untuk Bahan Kimia dan Pestisida Berbahaya Tertentu dalam Perdagangan Internasional (RUU tentang <i>Pengesahan Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade</i>)	Komisi VII	11 April 2013	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
4.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 56 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Tambrauw di Provinsi Papua Barat.	Komisi II	12 April 2013	Usul Pemerintah
5.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Morowali Utara di Provinsi Sulawesi Tengah	Komisi II	12 April 2013	Kumulatif Terbuka Usul DPR
6.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Konawe Kepulauan di Provinsi Sulawesi Tenggara.	Komisi II	12 April 2013	Kumulatif Terbuka Usul DPR
7.	RUU tentang pembentukan Kabupaten Musi Rawas Utara Sumatera Selatan	Komisi II	12 April 2013	Kumulatif Terbuka Usul DPR
8.	Perubahan atas UU No. 19 Tahun 2012 tentang APBN TA 2013	Badan Anggaran	11 Juni 2013	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
9.	RUU tentang Organisasi Kemasyarakatan	Pansus	17 Juni 2013	Usul DPR
10.	RUU tentang Keantariksaan	Komisi VII	2 Juli 2013	
11.	RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan	Komisi IV	9 Juli 2013	Usul DPR

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
12.	RUU tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani	Komisi IV	9 Juli 2013	Usul DPR
13	RUU tentang Pendidikan Kedokteran	Komisi X	11 Juli 2013	Usul DPR
14.	RUU tentang Pertanggungjawaban dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Badan Anggaran	3 September 2013	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
15.	RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara TA 2014	Badan Anggaran	25 Oktober 2013	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
16.	RUU tentang Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan	Komisi II	21 November 2013	Usul Pemerintah
17.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris	Pansus	17 Desember 2013	Usul DPR
18.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Komisi IV	18 Desember 2013	Usul Pemerintah
19.	RUU tentang Desa	Pansus	18 Desember 2013	Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
20.	RUU tentang Perindustrian	Komisi VI	19 Desember 2013	Usul Pemerintah
21	RUU tentang Aparatur Sipil Negara	Komisi II	19 Desember 2013	Usul DPR
22.	RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang	Komisi III	19 Desember 2013	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

TAHUN 2014

1	RUU tentang Perdagangan	Komisi VI	11 Februari 2014	Usul Pemerintah
	RUU tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik Korea tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana	Komisi III	18 Februari 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
2.	RUU tentang Pengesahan Perjanjian antara Republik Indonesia dan Republik India tentang Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana	Komisi III	18 Februari 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
3.	RUU tentang Keinsinyuran	Pansus	25 Februari 2014	Usul DPR
4.	RUU tentang Pengesahan <i>International Convention for the Suppression of Act of Nuclear Terrorism</i> (Konvensi Internasional Penanggulangan Tindakan Terorisme Nuklir)	Komisi I	25 Februari 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
5.	RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2014	Badan Anggaran	18 Juni 2014	Usul Pemerintah
6.	RUU tentang Pengesahan Perjanjian Ekstradisi antara Republik Indonesia dan Republik India	Komisi I	24 Juni 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
7.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Muna Barat di Provinsi Sulawesi Tenggara	Komisi II	24 Juni 2014	Kumulatif Terbuka Usul DPR
8.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah di Provinsi Sulawesi Tenggara	Komisi II	24 Juni 2014	Kumulatif Terbuka Usul DPR

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
9.	RUU tentang Pembentukan Kabupaten Buton Selatan di Provinsi Sulawesi Tenggara	Komisi II	24 Juni 2014	Kumulatif Terbuka Usul DPR
10.	RUU tentang Kesehatan Jiwa	Komisi IX	8 Juli 2014	Usul DPR
11.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Pansus	8 Juli 2014	Usul DPR
12.	RUU tentang Pengesahan Persetujuan tentang Kerjasama Industri Pertahanan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Turki	Komisi I	10 Juli 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
13.	RUU tentang Panas Bumi	Pansus	26 Agustus 2014	Usul Pemerintah
14.	RUU tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian	Pansus	26 Agustus 2014	Usul Pemerintah
15.	RUU tentang Pertanggungjawaban APBN Tahun Anggaran 2013	Badan Anggaran	4 September 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
16.	RUU tentang Hak Cipta	Pansus	16 September 2014	Usul Pemerintah
17.	RUU tentang Pencarian dan Pertolongan	Komisi V	16 September 2014	Usul DPR
18.	RUU tentang Pengesahan <i>ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution</i> (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap dan Lintas Batas)	Komisi VII	16 September 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
19.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransi	Komisi XI	23 September 2014	Usul Pemerintah
20.	RUU tentang Hukum Disiplin Militer	Komisi I	24 September 2014	Usul DPR
21.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban	Komisi III	24 September 2014
22.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan	Komisi IV	24 September 2014	Usul DPR
23.	RUU tentang Keperawatan	Komisi IX	25 September 2014	Usul DPR
24.	RUU tentang Tenaga Kesehatan	Komisi IX	25 September 2014	

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	PARIPURNA TK. II/ PENGAMBILAN KEPUTUSAN	KETERANGAN
25.	RUU tentang Jaminan Produk Halal	Komisi VIII	25 September 2014	Usul DPR
26.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak	Komisi VIII	25 September 2014	Usul DPR
27.	RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah	Komisi II	25 September 2014	Usul Pemerintah
28.	RUU tentang Pemerintahan Daerah	Pansus	26 September 2014	Usul Pemerintah
29.	RUU tentang Administrasi Pemerintahan	Komisi II	26 September 2014	Usul Pemerintah
30.	RUU tentang Pengelolaan Keuangan Haji	Komisi VIII	29 September 2014	Usul Pemerintah
31.	RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2015	Badan Anggaran	29 September 2014	Kumulatif Terbuka Usul Pemerintah
32.	RUU tentang Konservasi Tanah dan Air	Komisi IV	29 September 2014	Usul DPR
33.	RUU tentang Perkebunan	Komisi IV	29 September 2014	Usul DPR
34.	RUU tentang Kelautan	Komisi IV	29 September 2014	Usul DPR

Sumber: Setjen DPR

Tabel 5.8
RUU yang Dihentikan Pembahasannya

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	KEPUTUSAN RAPAT PARIPURNA
1.	RUU tentang Penetapan Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi Undang-Undang (RUU Usul Pemerintah)	Komisi III	Tgl 4 Maret 2010 (Ditolak)
2.	RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Federasi Rusia tentang Kerjasama Teknik Militer (RUU Usul Pemerintah)	Komisi I	Tgl 21 September 2010 (menjadi Peraturan Presiden)
3.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (RUU Usul Pemerintah)	Komisi V	Tgl 13 Desember 2011 (tidak berubah/tetap)
4.	RUU tentang Pengesahan Perjanjian Antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Ceko tentang Kegiatan Kerja Sama di Bidang Pertahanan (RUU Usul Pemerintah)	Komisi I	Tgl 26 Juni 2012 (Menjadi Peraturan Presiden)
5.	RUU tentang Pengesahan Memorandum Saling Pengertian antara Departemen Pertahanan Keamanan RI dan Kementerian Pertahanan Republik Italia tentang Kerjasama dalam Bidang Peralatan, Logistik dan Industri Pertahanan. (RUU Usul Pemerintah)	Komisi I	Tgl 26 Juni 2012 (menjadi Peraturan Presiden)

NO.	JUDUL RUU	AKD YANG MENANGANI	KEPUTUSAN RAPAT PARIPURNA
6.	RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (RUU Usul DPR)	Badan Legislasi	Tgl 22 Oktober 2013 (dihentikan pembahasannya dan ditarik dari Prolegnas)
7.	RUU tentang Pembentukan Daerah Otonom Baru Kota Raha, Sulawesi Tenggara (RUU Usul DPR)	Komisi II	Tgl 24 Juni 2014 (dihentikan pembahasannya)

Sumber: Deputi PUU Setjen DPR

Namun demikian, dalam lima tahun pelaksanaannya DPR tidak mencapai target yang dibuatnya. Terdapat beberapa alasan mengapa hal ini terjadi, yaitu (1) komitmen terhadap prolegnas sebagai satu-satunya instrumen pembentukan undang-undang belum sepenuhnya ditaati, baik oleh Pemerintah maupun DPR; (2) rendahnya ketiaatan terhadap pemenuhan jadwal legislasi dan sulitnya tercapainya kuorum dalam rapat karena rendahnya kehadiran Anggota; dan (3) terdapat sejumlah RUU yang tertunda pembahasannya karena adanya ketidaksepahaman antara Pemerintah dan DPR atau adanya ketidaksepakatan di internal kementerian.² Namun sesungguhnya, secara umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diawali dari perencanaan hingga penyebarluasannya, seringkali terdapat berbagai masalah, antara lain:

1. kualitas sumber daya manusia yang rendah dalam aspek teknis perancangan peraturan perundang-undangan;
2. campur tangan politik (*politic interest*) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sampai pada aspek teknis perancangan (*legislative drafting*);
3. dominasi kelompok kepentingan yang menguasai akses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengatasi kegagalan pencapaian target Prolegnas tahun berikutnya, Pimpinan DPR bersepakat tentang strategi penyelesaian target legislasi, antara lain:

² Hasil wawancara terstruktur dengan informan IM3Kin.

1. Pengalokasian hari Rabu dan Kamis setiap minggunya sebagai hari legislasi;
2. Pembatasan waktu kunjungan kerja ke daerah; dan
3. Penggunaan waktu libur untuk kepentingan legislasi (pembahasan rancangan undang-undang).

Namun, sampai periode berakhir capaian kinerja legislasi DPR Periode 2009-2014 dalam lima tahun tidak mencapai target. Dominasi DPR dalam proses legislasi diperkuat Pasal 20 ayat (5) UUD Tahun 1945, dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundangkan tiap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama DPR dan Pemerintah, meski ada materi tertentu yang tidak diterima Pemerintah selama proses pembahasan. Dominasi tersebut dapat dimanfaatkan oleh Anggota DPR, sehingga DPR dapat optimal mengapresiasi dan menangkap aspirasi publik untuk dituangkan dalam undang-undang. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, komitmen individu Anggota DPR untuk terlibat pada tiap tingkat pembahasan tidak dilaksanakan oleh seluruh Anggota DPR, antara lain terlihat dengan ketidakhadiran Anggota DPR dalam rapat-rapat pembahasan RUU karena berbagai alasan. Munculnya ketidakpuasan masyarakat bukan saja didasarkan pada kemalasan Anggota DPR, tetapi juga pada disorientasi Anggota DPR dalam menatap kebutuhan-kebutuhan obyektif rakyat.

Rancangan Undang-Undang yang dalam proses pembahasan antara DPR dengan pemerintah yang tidak dapat diselesaikan sampai akhir masa jabatan DPR pada Pembahasan Tingkat I Tahun 2014, adalah sebagai berikut:

Tabel 5.9
RUU dalam Proses Pembicaraan Tingkat I

No.	Judul RUU	AKD yang Membahas	Pengusul
1.	RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran	Komisi I	DPR
2.	RUU tentang Perjanjian Internasional	Komisi I	DPR
3.	RUU tentang Pertanahan	Komisi II	DPR
4.	RUU tentang Mahkamah Agung	Komisi III	DPR

No.	Judul RUU	AKD yang Membahas	Pengusul
5.	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI	Komisi III	DPR
6.	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	Komisi III	Pemerintah
7.	RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana	Komisi III	Pemerintah
8.	RUU tentang Jalan	Komisi V	DPR
9.	RUU tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh	Komisi VIII	DPR
10.	RUU tentang Sistem Perbukuan Nasional	Komisi X	DPR
11.	RUU tentang Kebudayaan	Komisi X	DPR
12.	RUU tentang Pengurusan Piutang Negara dan Daerah	Komisi XI	Pemerintah
13.	RUU tentang Keamanan Nasional	Pansus	Pemerintah
14.	RUU tentang Pengawasan Sediaan Farmasi, Alat Kesehatan dan Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga	Pansus	DPR
15.	RUU tentang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan (<i>Judul dalam Prolegnas: RUU tentang Perlakuan Khusus Daerah Kepulauan</i>)	Pansus	DPR
16.	RUU tentang Perlindungan Pekerja Indonesia di Luar Negeri (<i>Judul dalam Prolegnas</i> RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri	Pansus	DPR
17.	RUU tentang Tabungan Perumahan Rakyat	Pansus	DPR
18.	RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat	Pansus	DPR
19.	RUU tentang Kepalangmerahan	Pansus	DPR
20.	RUU tentang Perubahan Harga Rupiah	Pansus	Pemerintah
21.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Pansus	DPR
22.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat	Pansus	DPR

No.	Judul RUU	AKD yang Membahas	Pengusul
23.	RUU tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah <i>judul dalam Prolegnas: RUU Perubahan atas UU Nomor 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah</i>	Pansus	Pemerintah
24.	RUU Larangan Minuman Beralkohol <i>judul dalam Prolegnas RUU tentang Pengaturan Minuman Beralkohol</i>	Baleg	DPR
25.	RUU tentang Pertembakauan	Pansus	DPR
26.	RUU tentang Pemerintahan Otonomi Khusus bagi Provinsi di Tanah Papua	Baleg	Pemerintah

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR, Deputi PUU

Disamping terdapat Rancangan Undang-Undang yang tidak dapat diselesaikan sampai akhir masa jabatan, juga terdapat Rancangan Undang-Undang masih dalam penyusunan di AKD dan Rancangan Undang-Undang yang baru pada tahapan menjadi usul inisiatif. Berikut ini adalah Rancangan Undang-Undang yang masih dalam penyusunan di AKD:

Tabel 5.10
RUU yang Masih Dalam Penyusunan di AKD

No.	Judul RUU	AKD yang Menangani
1.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 Tentang Jasa Konstruksi	Komisi V
2.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara	Komisi VI
3.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Komisi VII
4.	RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga	Komisi IX
5.	RUU tentang Kawasan Pariwisata Khusus	Komisi X
6.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar	Komisi XI
7.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI	Badan Legislasi
8.	RUU tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Badan Legislasi

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR, Deputi PUU

Sementara itu, Rancangan Undang-Undang yang baru pada tahapan persetujuan Rapat Paripurna sebagai Rancangan Undang-Undang usul inisiatif DPR adalah sebagai berikut:

Tabel 5.11
RUU yang Telah Disetujui sebagai RUU Usul DPR

No.	Judul RUU
1.	RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
2.	RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.
3.	RUU tentang Perubahan atas UU No 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat. (RUU tentang Penyandang Disabilitas)
4.	RUU tentang Etika Penyelenggara Negara.
5.	RUU tentang Perubahan atas UU N 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
6.	RUU tentang Keadilan dan Kesetaraan Gender.
7.	RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia.

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR, Deputi PUU

Bagaimanapun, kuantitas pencapaian suatu undang-undang merupakan hal yang penting, tetapi tidak kalah pentingnya adalah kualitas undang-undang itu. Untuk menilai kualitas suatu undang-undang bukan hanya dengan melihat seberapa sering undang-undang itu diuji materiil ke Mahkamah Konstitusi, tetapi juga bagaimana undang-undang itu dapat dilaksanakan, kemanfaatan, dan efektivitas pengaturannya. Oleh karenanya kinerja legislasi DPR tidak hanya dapat dinilai dari aspek kuantitas, atau jumlah capaian dibandingkan dengan target dalam Program Legislasi Nasional, tetapi lebih jauh dapat dilihat dari aspek kualitas undang-undang yang dihasilkan, baik proses pembentukan maupun substansi dari undang-undang.

Tinjauan dari segi kuantitas menunjukkan hasil yang tidak optimal, antara lain karena proses pembahasan RUU yang lambat yang disebabkan oleh perencanaan yang tidak matang dalam Prolegnas, adanya permasalahan teknis dalam proses pembahasan maupun penyiapan RUU, dan seringnya muncul perdebatan yang tidak substantif. Pembahasan RUU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) adalah salah satu contoh dalam hal ini, yaitu faktor

yang menyebabkan pembahasan menjadi lambat adalah adanya perdebatan-perdebatan yang seharusnya tidak lagi dilakukan oleh Anggota DPR dan Pemerintah, karena perdebatannya bersifat non-substansial, persoalan teknis dalam perumusan pasal (penyusunan kalimat), yang seharusnya dilakukan Tim Pendukung Perundang-Undangan. Selain itu, komitmen antara DPR dan Pemerintah untuk menghentikan pembentukan lembaga barupun terlanggar. Kelambatan pembahasan RUU juga disebabkan oleh adanya miskordinasi antara DPR dan Pemerintah yang menyebabkan salah satu pihak tidak hadir dalam pembahasan RUU yang telah dijadwalkan, atau adanya ketidaksepakatan antara Pemerintah dan DPR untuk melakukan perubahan terhadap suatu undang-undang. Sebagai contoh, RUU tentang Jalan yang merupakan RUU usul DPR untuk mengubah UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan belum dimulai pembahasannya meskipun batas waktu pembahasan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR sudah terlampaui, karena pihak Pemerintah belum merasa perlu melakukan perubahan atas UU tentang Jalan yang berlaku saat ini.

Sebagai instrumen perencanaan legislasi, Penyusunan Prolegnas seringkali belum sepenuhnya mengikuti kaidah dalam penyusunan Prolegnas, antara lain RUU yang diusulkan masuk dalam Prolegnas tidak seluruhnya dilengkapi dengan draf RUU maupun naskah akademiknya. Upaya untuk meningkatkan kinerja legislasi memang sering dilakukan, bahkan Ketua DPR, Marzuki Alie saat Pembukaan Masa Sidang III pada tanggal 9 Januari 2012, menyatakan bahwa 2012 adalah tahun legislasi bagi DPR. Seruan yang disampaikan langsung dalam Rapat Paripurna ini bukannya tanpa dasar, karena sudah lebih dari dua tahun masa kerja DPR Periode 2009-2014, kinerja legislasi masih bermasalah, baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Namun, himbauan tersebut tidak menjadi perhatian Anggota DPR, Komisi, Baleg maupun Fraksi karena kinerja legislasi DPR pada tahun 2012 jika dibandingkan dengan kinerja legislasi DPR pada tahun 2011 tidak lebih baik. Pada tahun 2011 DPR menyetujui 25 rancangan undang-undang menjadi undang-undang, meskipun hanya 19 rancangan undang-undang diantaranya yang sesuai dengan daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2011. Sementara untuk tahun 2012 DPR menyetujui 30 rancangan undang-undang untuk disahkan menjadi undang-undang, namun hanya 10 rancangan undang-undang diantaranya yang merupakan rancangan undang-undang yang ada

dalam daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2012. Selebihnya adalah RUU Kumulatif Terbuka, yaitu RUU mengenai Pembentukan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan rancangan undang-undang yang terkait dengan APBN, serta rancangan undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional.

Kinerja legislasi tersebut, ternyata juga dinilai buruk oleh informan. Secara ringkas informan menyatakan bahwa kinerja DPR di bidang legislasi rendah "...tugas legislasi jika diranking menempati terendah...";³ dan "Kalau menurut saya kinerja DPR di bidang legislasi itu berkatagori rendah...".⁴ Lebih lanjut informan memberikan ukuran mengapa kinerja DPR dinilai rendah, tidak hanya kinerja legislasi tetapi kinerja dua fungsi yang lain yaitu fungsi anggaran dan pengawasan. Selengkapnya informan menyatakan:

"...ada persepsi publik bahwa kinerja DPR sangat jauh dari harapan masyarakat, dan kenyataan yang sebenarnya memang benar dilihat dari banyak ukuran, yaitu *pertama*, jika dibandingkan dengan prestasi legislasi di negara-negara lain yang menonjol itu bisa disebut dengan negara raksasa seperti Amerika Serikat yang produk legislasinya setiap tahun selalu diatas seratus lima puluhan lebih; *kedua*, bila diukur dari target-target prolegnas pencapaiannya jarang mencapai lima puluh persen dari target prolegnas; *ketiga* banyak undang-undang yang dibatalkan Mahkamah Konstitusi dalam waktu yang singkat, kemudian bila dilihat dari penyesuaianya dengan perkembangan zaman banyak sekali undang-undang yang relatif singkat tidak sesuai dengan perkembangan yang harusnya di antisipasi oleh legislator agar undang-undang berlaku lebih lama, sementara terhadap hal-hal yang dinamikanya tinggi itu diatur oleh Peraturan Pemerintah atau peraturan perundangan yang lebih rendah, dari kesimpulan itu dapat dicermati kalau ada persepsi publik yang menganggap bahwa kinerja legislasi sangat rendah, persepsi itu ditambah parah lagi; dan keempat terungkapnya berbagai penyimpangan yang dilakukan anggota DPR korupsi dan suap dengan persepsi yang buruk itu maka persepsi yang kurang itu berkangur lebih jauh lagi. Kalau saja lembaga ini disebut lembaga yang bersih dengan prestasi legislasi yang kurang itu justru bisa memberikan persepsi kehati-hatian tapi dengan kesan yang kotor maka kelambatan dan tambah jelek citra yang ada. Jadi baik di bidang penganggaran yang ditengarai banyak penyimpangan-penyimpangan baik dalam proses proyek Hambalang, wisma atlet, Al-Qur'an itu juga

³ Hasil wawancara mendalam dengan informan PA1Ks.

⁴ Hasil wawancara mendalam dengan informan IM1Kn.

menambahkan citra yang kurang baik. Sehingga pada ketiga fungsi DPR ini Legislasi, pengawasan, dan penganggaran menjadi *jeblog*.⁵

Adanya ketimpangan beban legislasi yang signifikan dari satu alat kelengkapan dengan alat kelengkapan DPR lain juga turut mempengaruhi kinerja legislasi. Sebagai contoh, beban legislasi pada Komisi II, baik beban bagi sebagian Anggota maupun secara keseluruhan, yaitu ketika Komisi II masih melakukan pembahasan RUU tentang Daerah Istimewa Yogyakarta (RUU DIY) dan RUU tentang Aparatur Sipil Negara (RUU ASN), masuklah RUU dari Pemerintah yaitu RUU tentang Pemerintah Daerah, RUU tentang Desa, dan RUU tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah (RUU Pemilukada) yang merupakan domain Komisi II, sehingga meskipun pembahasannya dilakukan oleh Pansus, namun keanggotaannya mayoritas dari Komisi II, oleh karenanya berpotensi menambah beban sebagian atau seluruh Anggota Komisi II. Jika dibandingkan misalnya dengan Komisi V, yang dalam pelaksanaan fungsi legislasinya di tahun 2012 tidak melakukan pembahasan RUU apapun atau menyelesaikan perumusan RUU yang menjadi inisiatifnya, maka beban Anggota Komisi II menjadi tidak seimbang dengan Anggota Komisi V atau Komisi lain.

Ganjar Pranowo⁶ berpendapat, bahwa rendahnya kualitas undang-undang yang dibuat oleh Dewan merupakan konsekuensi dari sistem pemilu yang berlaku di Indonesia. Menurut Ganjar, dari tiga fungsi yang dimiliki DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi legislasi dianggap lebih berat, karena berkaitan dengan aktivitas berpikir yang lebih dalam dan cermat. Untuk membuat suatu undang-undang atau menjalankan fungsi legislasi para Anggota DPR harus berpikir keras dari sejak awal apakah latar belakang filosofis, sosiologis, dan yuridisnya, hingga bagaimana ini bisa diimplementasikan ke masyarakat.

Saldi Isra⁷ menyatakan, bahwa kualitas sebuah undang-undang memang penting, tetapi jangan melupakan aspek kuantitas atau

⁵ Hasil wawancara mendalam dengan Informan PA1Ks.

⁶ Ganjar Pranowo, "Kinerja Legislasi Rendah Karena DPR malas Berpikir", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f61e8f443d6b/kinerja-legislasi-rendah-karena-dpr-malas-berpikir>.

⁷ Saldi Isra, "Kinerja Legislasi Rendah Karena DPR malas Berpikir", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f61e8f443d6b/kinerja-legislasi-rendah-karena-dpr-malas-berpikir>.

jumlah yang telah dihasilkan DPR. Kuantitas undang-undang yang masih jauh dari target tetap menjadi masalah yang harus diselesaikan. Pada bagian lain, Saldi berpendapat bahwa diskusi mengenai kualitas undang-undang lebih tepat dilakukan setelah kuantitas undang-undang yang dihasilkan sudah sesuai dengan harapan. Belum tercapainya target legislasi tidak semestinya selalu dibebankan kepada DPR, karena berdasarkan UUD Tahun 1945, lembaga yang berwenang membuat undang-undang adalah DPR dan Pemerintah.

Faktor-faktor lain yang diperkirakan dapat diidentifikasi menjadi penghambat dalam pelaksanaan Prolegnas antara lain sebagai berikut:

- 1) Penentuan jumlah RUU sebanyak 257 RUU, belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat, dikaitkan dengan kebutuhan hukum yang ada. Penentuan daftar judul RUU yang masuk tidak disertai ketersedian kelengkapan pendukung seperti Naskah Akademik dan naskah rancangan undang-undangnya sehingga terjadi beberapa judul RUU yang memiliki kesamaan atau setidaknya kedekatan substansi yang akan diatur.
- 2) Penentuan target prioritas tahunan juga belum sepenuhnya mempertimbangkan kapasitas dan ketersediaan waktu legislasi, meskipun berlaku kesepakatan adanya hari legislasi dalam masa sidang DPR.
- 3) Lemahnya parameter yang digunakan untuk menentukan RUU yang akan dimasukkan dalam Prolegnas. Tidak ada persyaratan yang ketat terutama menyangkut identifikasi permasalahan yang akan diatur baik dari aspek filosofis, sosiologis dan yuridis.
- 4) Komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, belum sepenuhnya ditaati baik oleh Pemerintah maupun DPR, sehingga masih sering terjadi masuknya RUU yang sebelumnya tidak tercantum dalam daftar, menjadi RUU yang diagendakan untuk dibahas di DPR.
- 5) Mekanisme pembahasan RUU di lingkungan DPR membutuhkan waktu yang panjang, karena keharusan adanya Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) atas RUU dari Pemerintah lebih dulu dan harus mendapatkan persetujuan semua fraksi.

D. Faktor-Faktor Pendukung Kinerja Legislasi DPR Periode 2009-2014

1. Kapasitas DPR dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

Wakil rakyat mewakili sejumlah warga negara yang mencakup berbagai kepentingan. Dalam sistem perwakilan rakyat, seorang warga negara mewakilkan dirinya sebagai yang berdaulat kepada wakilnya yang dilakukan dalam pemilihan umum. Oleh karena itu terdapat kaitan erat antara yang diwakili dengan yang mewakili. Terdapat dua hal utama yang dapat menjelaskan hubungan antara wakil dan yang diwakili, yaitu (1) wakil rakyat berfungsi menyuarakan pendapat dan keinginan para pemilihnya, serta memperjuangkan kepentingan para pemilihnya; sedangkan (2) tugas wakil rakyat adalah memperjuangkan kepentingan nasional, jika terdapat kecenderungan pertentangan antara keinginan lokal dengan kepentingan nasional, maka wakil rakyat akan memihak pada kepentingan nasional.

Di sisi lain, keberadaan seorang Anggota di Dewan Perwakilan Rakyat, dapat dilihat dari peranan partai politik. Berkaitan dengan hal ini terdapat tiga faktor yang dapat diidentifikasi, yaitu wakil rakyat melaksanakan fungsinya sesuai dengan program partai; partai merupakan penghubung antara kepentingan lokal dan kepentingan nasional; dan yang diperjuangkan oleh suatu partai politik tidak selalu menyangkut kepentingan nasional. UUD Tahun 1945 memberi landasan konstitusional yang besar kepada DPR untuk melaksanakan fungsi-fungsinya. Untuk itu, Anggota DPR secara kolektif diberikan hak-hak berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, dan secara individual, diberikan hak mengajukan rancangan undang-undang, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Secara teoritik banyak pakar yang mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan yang sering ditafsirkan sebagai pengetahuan. Kapasitas merupakan kemampuan individu, organisasi atau sistem untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif, dan terus-menerus. Sejalan dengan pemahaman tersebut, pemahaman kapasitas dalam penelitian ini adalah kemampuan tidak hanya berarti pengetahuan atau kompetensi, tetapi juga adanya kewenangan politik yang dimiliki, dalam tiga tingkatan, yaitu kapasitas individu, kapasitas organisasi, dan kapasitas sistem.

Sesuai amanat UUD Tahun 1945, DPR memiliki otoritas politik yang besar serta hak-hak politik yang luas. Kekuasaan DPR yang luas perlu dikelola dan diarahkan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat yang diwakilinya. Kapasitas Anggota DPR tercermin dalam tugas dan fungsinya, yang tidak dapat dipisahkan dari karakter dan eksistensi DPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Eksistensi tersebut menegaskan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat, beranggotakan orang-orang yang dipilih secara langsung dan sehingga dipercaya oleh rakyat. Oleh karena itu, dalam tataran tertentu DPR memiliki legitimasi untuk mewakili kepentingan rakyat, termasuk di dalamnya menyerap aspirasi rakyat dan terbuka untuk dikontrol oleh rakyat pada saat menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Berdasarkan fungsi-fungsi yang dimiliki DPR, kepada Anggota DPR secara kolektif diberikan hak-hak berupa hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, sebagaimana diatur pada Pasal 20A ayat (2) UUD Tahun 1945. Adapun secara individual, Pasal 20A ayat (3) UUD Tahun 1945 memberi hak kepada Anggota DPR berupa hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Pengertian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Diolah dari Milen tentang Pengembangan Kapasitas

Gambar 5.2
Pengembangan Kapasitas DPR

Berkaitan dengan kapasitas DPR, dari hasil wawancara diperoleh kesimpulan bahwa kapasitas Anggota DPR Periode 2009-2014 agak berkurang. Salah seorang informan menjelaskan:

“..dari sisi kapasitas saya melihat Anggota DPR periode ini menurut hasil pencermatan saya agak berkurang dari sisi kualitas dan kapasitas.

Kapasitas dari masing-masing Anggota agak menurun jauh walaupun saya lihat dari tingkat pendidikannya umumnya saya lihat meningkat...”⁸

bahkan informan lainnya dalam kaitan kapasitas ini menilai bahwa kapasitas Anggota DPR Periode 1999-2004 jauh lebih baik dibanding DPR Periode 2009-2014, lebih lanjut dijelaskan, bahwa:

“...wajah di DPR yang cukup bagus adalah pada Periode 1999-2004 dengan segala kekurangan yang ada, kenapa saya katakan periode itu periode yang bagus karena yang masuk itu aktivis partai dan aktivis kemahasiswaan, kadernya partai sehingga bila kita lihat mereka-mereka ini orang-orang pilihan.”⁹

Fungsi membuat UU adalah hal mencakup kepentingan masyarakat yang lebih luas, sehingga DPR perlu mengarahkan sumber daya secara optimal pada fungsi ini. Tajuk Rencana Suara Pembaruan edisi Kamis, 7 April 2011, menyebutkan bahwa kinerja legislasi DPR yang buruk diakibatkan oleh tidak adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Anggota DPR untuk menjalankan tugas membentuk UU, karena DPR lebih condong dengan dua fungsi lain yaitu fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Hal ini juga diungkapkan oleh Wakil Ketua DPR RI, Pramono Anung, bahwa Anggota DPR lebih cenderung melaksanakan fungsi anggaran dan pengawasan dibanding fungsi legislasi.

DPR sebagai lembaga perwakilan sesuai konstitusi, oleh masyarakat dipandang belum dapat berfungsi secara penuh dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, membuat peraturan perundang-undangan serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh lembaga eksekutif. Selain itu, ada pula kesan kuat pada rakyat tentang dominasi lembaga eksekutif terhadap lembaga legislatif, sehingga sedikit sekali menyisakan ruang kebebasan, serta keinginan berpartisipasi yang lebih leluasa, baik itu partisipasi langsung maupun oleh lembaga legislatif.

Dalam pelaksanaan fungsi legislasi banyak Anggota DPR yang aktif dalam pembentukan ataupun pembahasan RUU. Dalam kaitan pengusulan rancangan undang-undang, kebanyakan Anggota DPR melakukannya melalui Komisi atau Baleg, Kegiatan-kegiatan pelaksanaan fungsi legislasi ini dilakukan di tengah kepadatan

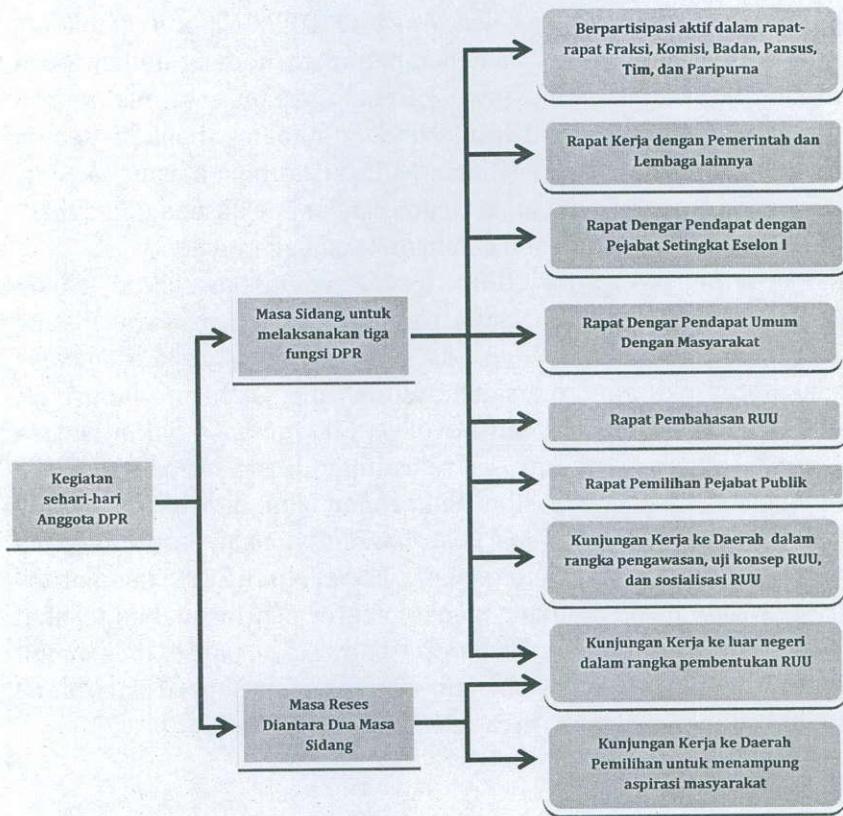
⁸ Hasil wawancara mendalam dengan informan AH1Ks.

⁹ Hasil wawancara mendalam dengan informan PA1Kn.

kegiatan yang dilakukan oleh Anggota DPR. Namun demikian, aktivitas Anggota DPR dalam pembentukan undang-undang juga tergantung kepada komisinya, karena meskipun semua komisi mempunyai tugas membentuk undang-undang, bahkan semua komisi telah sepakat mengajukan RUU inisiatifnya masing-masing, yang telah diusulkan dalam Prolegnas, dalam pelaksanaannya tidak semua komisi berkomitmen dalam melaksanakannya.

Meskipun Anggota DPR telah sedemikian aktif dalam menjalankan fungsi legislasinya, namun tetap ada masyarakat yang berpendapat bahwa tidak sedikit Anggota DPR yang kapasitasnya tidak atau kurang memadai untuk menjalankan fungsinya. Menurut Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat¹⁰ hal ini antara lain disebabkan karena proses rekrutmen di tingkat partai politik mengabaikan aspek kapasitas. Rekrutmen lebih banyak ditentukan oleh sekelompok kecil elit parpol (*oligarkhi*) dengan bertumpu pada kedekatan personal dan politik uang. Pada Pemilu 2009, popularitas calon Anggota DPR memang menjadi faktor penting, hal ini terlihat bahwa untuk meraih kursi sebanyak-banyaknya, parpol mengambil jalan pintas dengan merekrut figur-figur populer, seperti artis, tanpa memperdulikan kapasitasnya sebagai wakil rakyat.

¹⁰ Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, <http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail, aspid=22454> ... diunduh 17 November 2011.



Sumber: Diolah dari Peraturan Tata Tertib DPR

Gambar 5.3
Kegiatan Anggota DPR

Disamping kapasitas Anggota DPR yang dinilai rendah, peluang adanya politik uang juga diduga dapat terjadi dalam pembahasan dan penetapan suatu undang-undang, terutama yang berkaitan dengan substansi undang-undang. Dalam kaitan substansi undang-undang ini, terdapat banyak pihak yang berkepentingan, baik instansi Pemerintah, pengusaha maupun kelompok masyarakat, seperti dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Kesehatan, yang beberapa ayatnya "hilang" pada saat ditetapkan. Demikian pula RUU yang berkaitan dengan pemekaran wilayah administrasi pemerintahan, yang seyogyanya tidak hanya memperhatikan aspirasi masyarakat atau aspek psikologis politik tetapi juga aspek manajemen pemerintahan berupa kemampuan daerah tersebut

untuk mengembangkan diri. Undang-Undang yang berkaitan dengan pemekaran wilayah administrasi Pemerintahan, masih mempunyai porsi terbesar dalam undang-undang yang ditetapkan DPR Periode 2009-2014. Standar substansi semacam itu perlu disepakati dan diungkapkan secara transparan sebelum memulai pembahasan suatu RUU, sehingga dapat mengurangi peluang politik uang. Pada akhir pembahasan suatu RUU juga diumumkan kepada masyarakat sejauh mana materi RUU yang ditetapkan telah sejalan dengan standar substansi yang disepakati pada awal pembahasan.

Menurut Andi Rahman Alamsyah¹¹, untuk meningkatkan kapasitasnya, partai politik perlu membekali kader-kadernya dengan aneka program, seminar, pelatihan, studi banding, dan simulasi. Pembekalan tersebut meliputi pengetahuan tentang struktur organisasi DPR, fungsi-fungsi DPR, aneka instrumen untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, tata cara rapat, hubungan DPR dengan kelembagaan lainnya, strategi berhubungan dengan media massa, teknik lobbi, strategi memelihara hubungan dengan konstituen, penguasaan atas berbagai isu dalam masyarakat, mengartikulasikan gagasan dalam rapat, merancang format kunjungan kerja. Jika diberikan secara rutin, aneka kegiatan itu akan menumbuhkan *practical sense* sebagai politisi profesional.

Kritik-kritik terhadap DPR dan usulan untuk meningkatkan kapasitasnya, menunjukkan bahwa rakyat memiliki harapan-harapan agar DPR dapat membantu mereka dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul, melalui optimalisasi peran dan fungsinya. Harapan masyarakat berkaitan dengan fungsi DPR itu antara lain adalah (1) DPR diharapkan dapat mengajukan usul inisiatif yang sesuai dengan permasalahan yang dihadapi rakyat; (2) DPR diharapkan dapat bersikap secara kritis dan korektif terhadap RUU-RUU yang diajukan Pemerintah; dan (3) masyarakat berharap agar kualitas DPR sebagai lembaga ataupun para anggotanya dapat meningkat dari waktu ke waktu.

Peranan DPR dapat diukur dari kualitas pribadi yang dimiliki oleh anggotanya, yaitu kemampuannya untuk berdiskusi dalam menyalurkan aspirasi rakyat, mampu mengkritik dan mengawasi

¹¹ Andi Rahman Alamsyah, *Membangun Oposisi, Memperluas Akuntabilitas, dan memperkuat Kapasitas, dan Menuju Pengawasan DPR yang Efektif* (Jentera, Jurnal Hukum, Edisi 20, Tahun V, Januari-April 2010), hal. 81.

Pemerintah. Selain itu, tingkat disiplin juga merupakan ukuran yang penting yang menunjukkan komitmennya terhadap tugas yang diembannya, dan selalu hadir secara terus menerus dalam rapat-rapat yang disepakati. Anggota DPR yang tidak berkemampuan untuk memperjuangkan aspirasi yang berkembang tidak memenuhi kriteria dalam memperjuangkannya, seharusnya tidak dipilih kembali untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, berjuang untuk kepentingan rakyat adalah idealisme yang paling penting, karena Anggota DPR merupakan orang-orang yang bisa dipercaya dan diandalkan dari segi memperjuangkan aspirasi rakyat.

Kualitas produk legislatif yang dihasilkan tergantung pada seberapa jauh Anggota DPR Periode 2009-2014 dapat menghilangkan kendala internalnya dengan meningkatkan kualitas pribadinya. Kualitas pribadi di permukaan muncul dalam wujud etos kerja, yang memerlukan tiga syarat, yaitu (1) terciptanya kondisi objektif yang menunjang etos positif; (2) harus ada kepemimpinan yang memadai; dan (3) perlu diciptakan kondisi sistemik yang memungkinkan etos kerja itu berkembang. Selain itu, kemampuan seorang Anggota DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang efektif adalah dengan mengembangkan sikap kritis, sekaligus peka dan terbuka terhadap pengawasan masyarakat.

Disamping itu, dalam menjalankan tugas dan wewenang konstitusionalnya, seorang Anggota DPR harus profesional. Profesional merupakan salah satu ciri kualitas pribadi seseorang untuk melaksanakan tugasnya dengan penuh tanggung jawab dengan hasil maksimal. Seorang profesional itu harus ahli di bidangnya, kompeten dan efisien, dengan kemampuan untuk bekerja keras, dan menguasai situasi. Kondisi ini hanya tercipta apabila orang itu memiliki disiplin yang tinggi yang memperlihatkan tingkat integritas sebagai kepribadian seseorang. Integritas merupakan sifat dasar yang dimiliki seseorang yang utuh dalam arti bahwa kepribadiannya tidak terkotak-kotak, bersikap dan bertindak sebagai diri sendiri, konsekuensi dan sama dalam berbagai dimensi kehidupan. Kualitas undang-undang hanya mungkin terwujud apabila kapabilitas dan disiplin para Anggota DPR mencapai tingkat integritas kepribadian yang utuh, karena tanpa integritas, profesionalisme tidak mungkin dapat dicapai.

Hal tersebut hanya dimungkinkan jika keberadaan mereka di DPR melalui rekrutmen yang tidak hanya dilakukan oleh partai politik dengan kriteria yang jelas, tetapi juga dengan melibatkan konstituennya.

Bangunan politik ini mengakibatkan kinerja lembaga DPR benar-benar mewakili rakyat, dan tidak lagi mewakili kepentingan partai. Hal ini akan menyuguhkan citra menguntungkan terhadap lembaga legislatif dalam kurun waktu panjang. Lembaga perwakilan rakyat yang menunjukkan peran yang sebenar-benarnya sebagai wakil rakyatnya mungkin terjadi melalui perubahan fundamental, yaitu tuntutan tentang keberadaan, aktivitas, integritas, dan disiplin dalam melaksanakan tugas sebagai wakil rakyat. Kualitas DPR sangat terkait dengan integritas pribadi Anggota DPR yang handal serta mandiri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, menjadi tolok ukur bagi keberhasilan Dewan melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya dalam membentuk undang-undang. Citra positif wakil rakyat akan meningkat, jika disiplin dan semangat kerja mereka itu akan melahirkan kinerja legislasi yang optimal. Kualitas para wakil rakyat yang didukung oleh semangat, etos kerja dan disiplin, diharapkan akan mampu mengukir kultur lembaga DPR yang ideal.

Para Anggota DPR di setiap Fraksi perlu berusaha keras untuk mendalami bidang tugasnya masing-masing. Hampir tidak mungkin bagi seorang Anggota DPR untuk menguasai semua masalah di semua Komisi. Setidaknya seorang Anggota DPR perlu memahami secara mendalam bidang Komisi dimana ia menjadi anggota. Pemahaman tentang bidang Komisi yang digeluti mencakup undang-undang yang relevan, pemikiran-pemikiran yang melatarbelakangi perumusan substansi undang-undang yang dapat dibaca pada risalah penyusunannya, perkembangan anggaran dari tahun ke tahun pada berbagai kementerian yang bersangkutan, perkembangan kinerja dari waktu ke waktu, serta laporan pemeriksaan BPK. Disamping pemahaman yang cukup mendalam tentang berbagai hal sesuai dengan bidang komisi masing-masing, perlu pula pemahaman umum tentang masalah-masalah penting dan strategis di bidang-bidang lain. Dalam hal ini peranan Fraksi menjadi penting. Pimpinan Fraksi dapat menggunakan rapat-rapat Fraksi untuk membekali dan memberi masukan kepada anggota fraksinya mengenai berbagai masalah strategis di berbagai bidang. Pimpinan Fraksi berperan memotivasi, memberi masukan, dan membuka perspektif mengenai masalah-masalah penting dan strategis kepada anggotanya.

2. Kompetensi Anggota DPR dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi

Terdapat berbagai pandangan mengenai apa yang dimaksud dengan kompetensi. Beberapa pendapat tentang kompetensi, antara lain

merupakan kemampuan melaksanakan kegiatan kerja terhadap standar yang dibutuhkan dalam pekerjaan; karakteristik pokok yang akibatnya berhubungan dengan kinerja atasan dalam pekerjaan; dan merupakan apa yang dibutuhkan oleh seorang individu untuk kinerja yang efektif dalam melaksanakan pekerjaan, yang mencakup sikap, keterampilan dan pengetahuan pribadi, keterampilan mengelola tugas, dan pencapaian tingkat standar hasil akhir. Ketiga pandangan ini sesungguhnya menunjuk pada kualitas seseorang yang mempengaruhi hasil kerjanya.

Sejalan dengan pemikiran David Mc Clelland, bahwa kompetensi adalah karakteristik-karakteristik keahlian yang mendasari keberhasilan atau kinerja yang dicapai seseorang, kompetensi dapat memprediksi secara efektif tentang kinerja unggul yang dicapai dalam pekerjaan atau di dalam situasi-situasi yang lain. Kompetensi juga dapat diartikan sebagai spesifikasi perilaku-perilaku yang ditunjukkan oleh individu yang memiliki kinerja yang sempurna secara lebih konsisten dan lebih efektif dibandingkan dengan mereka yang memiliki kinerja di bawah rata-rata. Sejalan dengan itu, maka kompetensi seorang Anggota DPR dipengaruhi oleh pendidikan, usia, latar belakang pekerjaan dan lamanya menjadi Anggota DPR.

Sumber Daya Manusia DPR Periode 2009-2014 sebenarnya cukup memadai. Kualitas sosiologis Anggota DPR Periode 2009-2014 cukup tinggi, namun sosok Anggota DPR ini belum menunjukkan kualitas politis yang memadai. Kualitas sosiologis Anggota DPR periode ini cukup tinggi, yang ditunjukkan oleh bingkai makro, seperti tingkat pendidikan, komposisi jender, komposisi umur, dan pekerjaan mereka sebelum terpilih sebagai Anggota DPR. Pada level pendidikan, sebagian besar (90,6%) anggota berpendidikan tinggi setingkat sarjana, bahkan 41,1% telah mencapai pascasarjana, baik tingkat magister maupun doktoral. Dalam kaitan pendidikan ini, terdapat informan yang menyatakan bahwa tingkat pendidikan tidak cukup menentukan kualitas Anggota DPR, tetapi juga dipengaruhi oleh proses politik. Selengkapnya, informan menyatakan:

“...kalau melihat statistik Anggota DPR Periode 2009-2014 ini layak bila standar pendidikan itu dijadikan salah satu tolok ukur sumber daya DPR, bahwa 50% lebih Anggota DPR RI berpendidikan sarjana, dan lebih dari 30% berpendidikan S2 dan S3, itu fakta tetapi begitu melihat di lapangan yang terjadi adalah pertama, karena ada proses politik, prosesnya itu ada tiga menurut saya yang pertama proses

yang melaksanakan Proses Legislasi dua anggaran tiga pengawasan maka dalam standar legislasi harus mempunyai standar kompetensi dalam hal pengawasan (meski) sudah ada SOP pengawasan tapi karena ini dijadikan politik banyak sekali standar-standar yang kemudian menjadi tidak *make sense* secara keilmuan pengawasan, lalu fungsi yang satu lagi adalah fungsi anggaran saya kira saya tidak ingin memperdebatkan masalah ini, inikan sesuatu yang bisa dilakukan dengan konsentrasi bisa tidakpun juga bisa, pengawasan juga begitu. Sedangkan legislasi harus konsentrasi disitu sehingga pada akhirnya adalah kita temukan tidak kuorum kita temukan kualitasnya yang rendah kita temukan yang hanya ikut dalam rapat saja hanya ingin memenuhi sebuah forum saja sebuah rapat ini saya kira kerisauan kita melihat bahwa sebetulnya salah satu yang memproduksi Produk Hukum di Republik ini DPR.”¹²

Dari kutipan tersebut terlihat, bahwa menurut informan dibandingkan dengan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, pelaksanaan fungsi legislasi membutuhkan keseriusan, meski faktanya masih terdapat anggota yang hanya datang untuk memenuhi kuorum rapat saja. Hal ini sejalan dengan pandangan informan, AH1Kn, yang menyatakan bahwa pembahasan rancangan undang-undang, “...dibutuhkan ketekunan dan kesungguhan, jika tidak maka tidak akan ada kesesuaian dengan substansi yang dibahas...”¹³ Bagaimanapun menurut informan ini tidak perlu ada persyaratan khusus bagi anggota DPR, lebih lanjut dijelaskan:

“Sebetulnya tidak harus ada persyaratan khusus, yang namanya anggota legislatif adalah jabatan politis, cuma asal ada kemauan dan kesungguhan yang didukung dengan tenaga ahli yang memadai, jadi tidak mesti ada persyaratan khusus calon Anggota DPR harus sarjana unggul harus menguasai *legal drafting* ini jabatan-jabatan, memang sebagian besar ada anggota yang baru tetapi yang dibutuhkan mereka adalah belajar cepat, ini faktornya. Dengan sistem pemilu yang terbuka, partai tidak bisa memberikan jaminan itu karena banyak variabelnya apalagi sistem terbuka sekarang ini membutuhkan biaya yang cukup besar.”¹⁴

¹² Hasil wawancara mendalam dengan informan MQ3K.

¹³ Hasil wawancara mendalam dengan informan AH1Kn.

¹⁴ Hasil wawancara mendalam dengan informan AH2R.

Tabel 5.12
Data Pendidikan Anggota DPR Terpilih Periode 2009-2014 Berdasarkan Fraksi

NO	USIA	JENIS KELAMIN	FRAKSI									JUMLAH	Percentase
			PD	PG	PDI-P	PKS	PAN	PPP	PKB	Gerindra	Hanura		
1	SLTA	L	5	4	10	2	1	2	-	3	1	28	6,09
		P	2	1	-	-	1	-	2	-	-	6	6,00
2	Diploma	L	-	1	1	1	-	-	1	-	-	4	0,87
		P	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2	2,00
3	S1	L	52	42	35	32	21	17	10	9	4	222	48,26
		P	19	8	10	-	4	2	3	4	-	50	49
4	S2	L	45	32	24	14	15	13	7	8	8	166	36,09
		P	8	7	7	3	2	2	2	-	2	33	33,00
5	S3	L	11	9	7	5	2	1	3	1	1	40	8,69
		P	5	1	-	-	-	1	-	1	1	9	10,00
	Jumlah	L	113	88	77	54	39	33	21	21	14	460	100,00
		P	35	18	17	3	7	5	7	5	3	100	100,00

Sumber: Diolah dari Data Sekretariat Jenderal DPR RI, Bagian Minangwan

Komposisi usia memberi gambaran bahwa bagian terbesar Anggota DPR bertumpu pada usia sangat produktif, 25-50 tahun. Identitas produktif ini masih diperkuat dengan latar belakang pekerjaan mereka sebelumnya. Bagian terbesar (68,9%) Anggota DPR saat itu merupakan wajah baru yang berasal dari sektor swasta dengan ragam pekerjaan seperti kaum profesional, wiraswasta, hingga karyawan swasta. Sektor swasta ini dalam beberapa hal kerap diidentikkan dengan kalangan independen dari penguasaan Pemerintah. Namun, kualitas sosiologis yang tinggi tersebut tampaknya belum diiringi dengan kualitas politis Anggota DPR dalam mengontrol kinerja Pemerintah ataupun mengemban amanat menyuarakan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Hal tersebut ternyata belum memiliki dampak yang menggembirakan terhadap kinerja DPR. Hasil jajak pendapat Kompas yang diulas pada edisi 18 April 2011,¹⁵ memperlihatkan bahwa citra buruk DPR Periode 2009-2014 tercatat naik dari 64,0% menjadi 68,8% (April 2011). Bandingkan dengan persepsi publik terhadap kualitas Anggota DPR serta citra DPR Periode 2004-2009 secara keseluruhan dinilai buruk, bervariasi antara 43,0% (Desember 2004) sampai dengan 81,3% (Juli 2008)¹⁶. Sedangkan kinerjanya juga ternyata tidak jauh berbeda. Anggota DPR Periode 2009-2014 menunjukkan kinerja buruknya yang meningkat dari 54,7% pada September 2009 menjadi 60,9% pada Januari 2011. Padahal, profil Anggota DPR ini jauh lebih baik daripada Anggota DPR sebelumnya.

¹⁵ "Menimbang Kualitas Politik," <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/01/25/02533130/menimbang.kualitas.pol>, diunduh tanggal 12 Maret 2012.

¹⁶ "Kualitas DPR dan Pemerintah", <http://politik.kompasiana.com/2011/04/18/kualitas-dpr-dan-Pemerintah/> dan Gatra dalam <http://www.gatra.com/nasional/1-nasional/1219-kualitas-dpr-buruk-wajah-cermin-jangan-dibelah>, diunduh tanggal 18 April 2011.

Tabel 5.13
Data Usia Anggota DPR Terpilih Periode 2009-2014 Berdasarkan Fraksi

NO	USIA	JENIS KELAMIN	FRAKSI										JUMLAH	PERSENTASE
			PD	PG	PDIP	PKS	PAN	PPP	PKB	Gerindra	Hanura			
1	< 31	L	2	1	-	-	1	1	2	1	-	8	1,74	
		P	3	-	-	-	1	-	1	2	-	9	9,00	
2	31-40	L	16	15	9	12	9	8	7	1	-	77	16,74	
		P	11	2	6	1	2	2	2	-	1	27	27,00	
3	41-50	L	40	27	28	33	19	15	6	13	9	190	41,30	
		P	10	6	7	2	3	3	3	2	1	37	37,00	
4	51-60	L	33	31	26	9	7	9	5	5	4	129	28,04	
		P	8	7	2	-	1	-	-	-	-	18	18,00	
5	61-70	L	22	14	13	-	3	-	1	1	1	55	11,96	
		P	3	2	-	-	-	-	1	1	1	8	8,00	
6	>70	L	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	0,22	
		P	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1,00	
	Jumlah	L	113	88	77	54	39	33	21	21	14	460	100,00	
		P	35	18	17	3	7	5	7	7	3	100	100,00	

Sumber: Diolah dari Data Bagian Minangwan Sekretariat Jenderal DPR RI

Tabel 5.14¹⁷
Data Pekerjaan Anggota DPR Terpilih Berdasar Fraksi

NO	PEKERJAAN	JENIS KELAMIN	FRAKSI									JUMLAH	%
			PD	PG	PDIP	PKS	PAN	PFP	PK3	GFR/NDR	HANURA		
1	DPR	L	26	37	38	22	9	8	6	-	-	146	31,74
		P	6	4	4	1	1		3	-	-	19	19,00
2	DPP	L	-	1	-	-	-	-	-	1	1	3	0,65
		P	1	-	-	-	-	-	1	-	-	2	2,00
3	DPRD Provinsi	L	4	12	3	1	2	5	1	1	1	30	6,52
		P	-	1	-	-	-	1	-	-	-	2	2,00
4	DPRD Kab/Kota	L	-	1	1	-	1	1	1	-	-	5	1,09
		P	1	-	1	-	-	1	-	-	-	3	3,00
5	Menteri	L	2	-	-	-	-	1	1	-	-	3	3,00
		P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
6	Pejabat Daerah	L	7	2	-	-	-	4	1	-	-	14	3,04
		P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
7	Pengusaha	L	1	-	-	1	-	-	-	7	5	14	3,00
		P	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1,00

¹⁷ Djadjijono M dan Efriza, Wakil Rakyat Tidak Merakyat, (Bandung, Alfabeta, 2011), hal. 14.

NO	PEKERJAAN	JENIS KELAMIN	FRAKSI									JUMLAH	%
			PD	PG	PDIP	PKS	PAN	PPP	PKB	GERINDRA	HANURA		
8	Artis	L	-	1	1	-	2	-	-	1	-	5	1,09
		P	3	1	1	-	-	-	-	1	-	6	6,00
9	PNS, Pensiunan	L	7	2	2	1	4	2	4	-	1	23	5,00
		P	2	1	-	-	-	-	1	1	-	5	5,00
10	Swasta	L	36	26	20	20	4	9	5	6	5	140	30,43
		P	10	8	7	1	1	1	1	1	2	32	32,00
11	Wiraswasta	L	20	2	2	6	5	1	1	3	-	40	8,70
		P	5	1	1	-	3	1	-	1	-	12	12,00
12	Purn TNI/Polri	L	3	-	1	1	-	-	-	-	-	5	1,09
		P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
13	Lainnya	L	7	4	9	3	2	2	1	2	1	31	6,67
		P	7	2	3	1	1	1	1	1	1	18	18,0
	Jumlah	L	113	88	77	54	12	6	3	3	5	460	100
		P	35	18	17	3	7	5	7	5	3	100	100

Sementara itu, jika kompetensi dilihat berdasarkan periode keanggotaan, maka 68,9% Anggota yang terpilih adalah Anggota yang baru pertama kali menjabat sebagai Anggota DPR, yang dapat ditafsirkan sebagai Anggota yang belum berpengalaman. Anggota yang sudah sangat berpengalaman adalah Anggota yang sudah tiga periode menjadi Anggota DPR, namun jumlahnya sangat kecil, yaitu hanya sekitar 9,4%. Menjadi Anggota DPR selama tiga periode setidaknya telah menambah pengalaman, meski tidak berada pada satu partai yang sama. Selengkapnya dapat dilihat pada Tabel berikut ini:

Tabel 5.15
Jumlah Anggota dalam Periode Keanggotaan

FRAKSI	PERIODE TAHUN				TOTAL
	2009-2014	2004-2009, 2009-2014	1999-2004, 2009-2014	1999-2004, 2009-2014	
Partai Demokrat	109	5	32	2	148
Partai Golkar	59	4	19	24	106
PDI-P	52	3	21	18	94
PKS	35	1	21	-	57
PAN	40	-	4	2	46
PPP	27	2	5	4	38
PKB	21	-	4	3	28
Gerindra	26	-	-	-	26
Hanura	17	-	-	-	17
Total	386	15	106	53	560

Kompetensi Anggota DPR terlihat dari gagasan-gagasan yang disampaikan dalam pembahasan sebuah RUU. Fokus bahasan RUU dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu yang bersifat konsepsional, strategis, kebijakan, dan yang bersifat aktual, kasuistik, praktis. Dalam risalah rapat-rapat DPR banyak dijumpai bahwa para Anggota DPR jauh lebih responsif terhadap masalah-masalah aktual-kasuistik-praktis, dibanding dengan masalah-masalah yang bersifat konsepsional, strategis, dan kebijakan. Sementara itu, masih cukup banyak anggota Dewan yang beranggapan bahwa dirinya tidak cukup memahami substansi RUU yang sedang dibahas, sehingga mereka merasa perlu untuk menyewa konsultan atau tenaga ahli, atau mencari melalui literatur pribadi, mencari informasi pada unit kerja dukungan keahlian Sekretariat Jenderal DPR dan mengikuti berbagai seminar/lokakarya yang dilakukan oleh Fraksi. Dalam melaksanakan fungsi legislasi ini, sebagian

besar responden berpendapat telah memberikan peran signifikan terhadap pembahasan RUU, karena mereka telah berdiskusi secara aktif dalam proses pembahasan dengan mengajukan pendapat secara spontan, bahkan melakukannya sampai lebih dari lima kali dalam pembahasan RUU tersebut.

Semakin spesifik pembahasan sebuah RUU persiapan pribadi dalam mengikuti pembahasan rancangan undang-undang sangat penting dilakukan. Dalam kaitan ini, sebagian besar responden lebih mendelegasikan kepada tenaga ahlinya untuk mempelajari substansi RUU, dan hanya sedikit saja yang mempersiapkan diri dengan mempelajari substansi RUU. Meski dinilai penting, sebagai konsekuensi pengembangan aspirasi rakyat sangat sedikit anggota yang membicarakan substansi RUU ini dengan konstituen, bahkan masih ada responden yang tidak berbuat apa-apa dan mereka langsung mengikuti rapat pembahasan RUU tersebut. Namun, tidak keseluruhan responden yang pernah melaksanakan fungsi legislasi dan bahkan melakukannya melalui penyusunan RUU usul inisiatif dan ikut melakukan pembahasan RUU.

Dalam kaitan kompetensi, informan berpandangan, bahwa: "Pengaruhnya sangat besar sekali karena pembahasan rancangan undang-undang... yang spesifik memerlukan pengetahuan yang spesifik... nah Anggota-Anggota yang tidak mempunyai latar belakang katakanlah pendidikan atau tidak membaca buku pasti akan menghadapi kendala didalam penyusunan undang-undang itu sehingga dengan demikian latar belakang seseorang itu mempengaruhi bagaimana orang itu memandang menyikapi terhadap undang-undang itu..."¹⁸

Terdapat dua catatan penting, yaitu pertama, kompetensi Anggota DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi cukup baik karena sebagian besar responden menganggap dirinya dapat memahami substansi RUU yang sedang dibahas. Bahkan mereka telah memberikan peran signifikan terhadap pembahasan RUU, melalui pendapat dan pandangan mereka terhadap substansi RUU yang dilaksanakan secara spontan dan sering dilakukan. Persiapan pribadi dalam mengikuti pembahasan RUU sangat penting dilakukan. Meskipun demikian, dalam mempersiapkan pembahasan RUU, masih banyak anggota yang tidak berbuat apa-apa dan mereka langsung

¹⁸ Hasil wawancara mendalam dengan Informan PA2Kp.

mengikuti rapat pembahasan RUU tersebut, meski sebagian besar lebih mendelegasikan kepada tenaga ahlinya untuk mempelajari substansi RUU.

3. Komitmen, Antara Kepentingan Rakyat dan Kepentingan Fraksi

UUD Tahun 1945 telah memberikan kekuatan yang sedemikian besar kepada DPR yang memungkinkan setiap anggotanya mempengaruhi pemikiran dan konsepsi substansi undang-undang. Dalam setiap pembahasan RUU komitmen Anggota DPR ini makin memperlihatkan urgensinya. Jajaran Pemerintah pada umumnya telah terbiasa memandang kebijakan pembangunan merupakan tugas mereka, sehingga undang-undang menjadi instrumen penting yang dapat mengarahkan dan memastikan bahwa setiap kebijakan pembangunan adalah untuk kepentingan rakyat.

Dengan demikian, satu-satunya orientasi dalam pembahasan RUU adalah ditujukan untuk kesejahteraan bersama, karena undang-undang merupakan pemilihan strategi untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Sebagai kebijakan negara, undang-undang merupakan strategi dalam pelaksanaan pembangunan sebagai hasil kesepakatan antara Pemerintah dan DPR yang berfungsi menampung aspirasi rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan jembatan aspirasi masyarakat yang dilaksanakan dengan menggunakan hak-hak konstitusionalnya. Penggunaan hak konstitusional ini dapat dilihat dari kemampuan seorang Anggota DPR untuk berdiskusi guna menyalurkan aspirasi rakyat, melalui kritikan dan pengawasan kebijakan Pemerintah.

Di dalam sistem perwakilan rakyat, seorang warga negara mewakilkan dirinya sebagai yang berdaulat kepada wakilnya yang dilakukan dalam pemilihan umum, sehingga terdapat kaitan erat antara yang diwakili dan yang mewakili. Namun demikian, Anggota DPR itu di satu pihak dianggap mewakili pemilihnya, dan di pihak lain harus loyal terhadap kebijakan partai, jika tidak mereka akan *recall*. Bagi Anggota DPR pada masa Orde Baru, *recall* merupakan ancaman yang serius bagi siapapun Anggota Dewan yang melanggar garis kebijakan fraksinya. Pada masa Reformasi saat ini, hanya ada tiga kondisi yang menyebabkan seorang anggota berhenti antar waktu, yaitu meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan. Seorang anggota hanya

dapat diberhentikan berdasarkan rekomendasi Badan Kehormatan DPR jika memenuhi persyaratan (a) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun; (b) melanggar sumpah/janji jabatan dan Kode Etik DPR; (c) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (d) tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah; (e) diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; (f) tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai calon anggota sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemilihan umum; (g) melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD; (h) diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau (i) menjadi anggota partai politik lain. Pemberhentian anggota yang telah memenuhi persyaratan ini dilakukan setelah diadakan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan atas pengaduan Pimpinan DPR, masyarakat, dan/atau pemilih.

Bagaimanapun keadaannya seorang Anggota DPR harus dapat memiliki komitmen yang berpihak pada kepentingan rakyat dalam setiap pembentukan dan pembahasan RUU, agar setiap undang-undang yang dihasilkan sedapat mungkin telah menampung aspirasi rakyat. Disamping itu, komitmen terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi konstitusional Dewan juga penting. Dalam kaitan ini, informan berpandangan bahwa masih banyak Anggota DPR yang kurang komitmennya terhadap pelaksanaan fungsi legislasi. Lebih lanjut dijelaskannya:

“...tapi saya melihat banyak orang yang kurang tertarik untuk duduk tekun mencermati menyimak pandangan-pandangan dalam proses legislasi, itu merupakan salah satu faktor, kenapa kemudian di sektor legislasi agak sedikit tercecer prestasinya dari target-targetnya...”¹⁹

Komitmen terhadap pekerjaan juga dapat dilihat dari tingkat kehadiran Anggota DPR dalam rapat-rapat rendah, bahkan ada

¹⁹ Hasil wawancara mendalam dengan Informan AH1Kn.

informan yang menyatakan bahwa, "...tingkat kehadirannya lebih tinggi pada masa lalu, tingkat keinginan menyelesaikan tugas lebih mudah koordinasinya DPR periode lalu..."²⁰ Pandangan ini didukung oleh informan lain, tetapi menurutnya kondisi ini disebabkan oleh pekerjaan di DPR yang berlebihan. Lebih lanjut dijelaskannya:

“... pekerjaan di DPR ini *overload*, seseorang merangkap tugas di alat kelengkapan DPR, di komisi, di Baleg dan lain-lain, sehingga tidak membuat fokus, loncat-loncat sehingga berpengaruh pada kinerja keseluruhan, Bayangkan sekarang ini contoh undangan rapat jam 09.00 tapi jam segini pukul 10.00 anggota belum ada yang datang karena mereka merangkap tugas di AKD.”²¹

Komitmen dipersepsi secara beragam oleh informan, yang sebagian besar menyatakan bahwa bagi mereka komitmen adalah keterikatan individu terhadap nilai-nilai moral yang diyakininya dalam melaksanakan tugas. Hal ini sesungguhnya menunjukkan hal yang positif, karena menempatkan kepentingan rakyat sebagai faktor utama dalam menjalankan tugasnya. Sementara itu, terdapat responden yang beranggapan, bahwa komitmen adalah keterikatan individu terhadap nilai atau ideologi organisasi, dan ada pula yang beranggapan bahwa komitmen merupakan keterikatan individu terhadap janji yang disampaikan kepada konstituen pada saat kampanye.

Persoalan komitmen Anggota DPR dalam upaya menyerap dan menyalurkan aspirasi rakyat bukan persoalan yang mudah, mengingat keberadaan Anggota DPR di lembaga perwakilan rakyat sangat tergantung pada partai politik yang mencalonkan mereka. Secara normatif, sebagai representasi rakyat setiap Anggota DPR seyogyanya menempatkan persoalan rakyat menjadi pertimbangan utama dalam melaksanakan hak dan kewajiban konstitusionalnya. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan kondisi yang tidak terlalu berbeda, mengingat sebagian besar anggota mendasarkan pertimbangan tersebut atas perintah partai, dan hanya sedikit sekali responden menempatkan persoalan rakyat atas dasar kehendak sendiri. Hasil penelitian tersebut memperlihatkan adanya keterikatan yang cukup kuat antara Anggota DPR dengan fraksinya. Hal ini dapat dipahami mengingat fraksi sebagai kepanjangan tangan partai

²⁰ Hasil wawancara mendalam dengan Informan IM2Kn.

²¹ Hasil wawancara mendalam dengan Informan AH1Kn.

memiliki peran yang sangat besar terhadap keterpilihan individu dalam pemilihan umum. Sejalan dengan pemikiran Armstrong bahwa kontrol akan membuat individu memiliki komitmen (*from control to commitment*), yang dicapai dengan cara memantapkan perintah, mengolah kontrol dan mencapai efisiensi dalam dorongan kerja. Hirarki manajemen dalam fraksi yang umumnya relatif datar (*flat*) serta persamaan hak dan kewajiban yang meminimalkan perbedaan status, kontrol dan koordinasi lateral tergantung pada tujuan-tujuan bersama yang menjadi ideologi partai politiknya.

Terdapat perbedaan antara komitmen Anggota DPR terhadap kelembagaan DPR dengan komitmen mereka terhadap Fraksi. Komitmen Anggota DPR terhadap Fraksinya dapat mempengaruhi komitmennya terhadap pelaksanaan fungsi konstitusional DPR. Berkaitan dengan komitmen kelembagaan, sebagian besar responden menyatakan bahwa bagi DPR komitmen terpenting adalah terhadap kepentingan rakyat, dan kepada kepentingan konstituennya sendiri, dan hanya sedikit sekali yang memiliki komitmen terhadap Fraksi. Hal ini makin diperjelas, ketika diajukan pertanyaan mana yang lebih penting jika terdapat perbedaan antara kepentingan rakyat dan kepentingan partai, sebagian besar responden lebih memilih kepentingan rakyat daripada kepentingan partai politik, karena bagi responden komitmen kepada rakyat lebih penting dari komitmen terhadap partai. Demikian pula pada saat menghadapi persoalan rakyat yang sangat mendesak, sebagian besar responden akan mempelajari permasalahannya, apakah sesuai dengan konstituennya atau tidak, sedangkan sebagian kecil responden langsung menangani atau menyelesaikan masalah yang terjadi. Sejalan dengan komitmen responden terhadap kepentingan rakyat, maka hanya sedikit sekali responden yang menunggu arahan partai atau fraksi untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi rakyat tersebut.

Bagi sebagian besar responden berpendapat bahwa komitmen bagi mereka adalah keterikatan individu terhadap nilai-nilai moral yang diyakininya dalam melaksanakan tugas, namun ternyata kinerja legislasi DPR rendah karena tidak dapat memenuhi target yang ditetapkan dalam prolegnas. Berkaitan dengan kehadiran para Anggota dalam rapat-rapat DPR, yang banyak mendapatkan sorotan publik selama ini adalah kehadiran anggota pada Rapat

Paripurna dan Rapat Komisi. Rendahnya tingkat kehadiran Anggota ini sering membuat sidang-sidang harus ditunda waktunya karena jumlah anggota yang hadir belum memenuhi kuorum rapat. Ada Anggota yang hadir tetapi tidak berpartisipasi dalam pemikiran atau pembahasan RUU, dan tidak jarang terdapat Anggota hanya mengisi daftar hadir, duduk sebentar, lalu pergi ke acara lain.

Hasil studi yang dilakukan oleh Angle dan Perry bahwa komitmen terhadap organisasi dapat dipengaruhi oleh salah satu prediktor terhadap komitmen yaitu masa kerja (*tenure*) seseorang pada organisasi tertentu. Berdasarkan hal ini, maka dapat dipahami jika komitmen Anggota DPR itu cukup rendah, karena hanya sedikit sekali anggota yang berasal dari 3 (tiga) periode keanggotaan. Sementara persentase terbesar adalah anggota yang baru terpilih untuk pertama kali menjabat sebagai Anggota DPR, yang dapat ditafsirkan sebagai Anggota yang belum berpengalaman. Berkaitan dengan pengalaman ini, Angle dan Perry menyebutkan bahwa makin lama seseorang bekerja pada suatu organisasi, semakin ia memberi peluang untuk menerima tugas yang lebih menantang, otonomi yang lebih besar, keleluasaan untuk bekerja, tingkat imbalan ekstrinsik yang lebih besar dan peluang mendapat promosi yang lebih tinggi. Adanya keterlibatan sosial yang dalam dengan organisasi dan individu-individu yang ada, hubungan sosial yang lebih bermakna, yang membuat individu semakin berat meninggalkan organisasi juga merupakan faktor penting.

E. Kelembagaan Legislatif

1. Kelembagaan DPR dan Peran Fraksi

DPR hasil Pemilu 2009, merupakan DPR periode kedua setelah DPR hasil Pemilu 2004, yang bekerja dengan susunan ketatanegaraan yang baru sesuai UUD Tahun 1945 hasil amandemen. Perubahan penting dalam hal pelaksanaan tugas dan fungsi DPR, terutama kewenangan di bidang legislasi, sesuai dengan semangat reformasi terjadi pergeseran pemegang hak membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Pergeseran dan peningkatan kewenangan dan kekuasaan DPR tersebut, secara langsung meningkatkan beban dan tanggung jawab DPR, yang sekaligus menunjukkan bahwa peran DPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi semakin signifikan dalam

upaya menyalurkan aspirasi masyarakat. Hal ini dilakukan oleh DPR dengan memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, baik secara langsung ataupun melalui surat, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Di luar ketiga fungsi utama tersebut, sebagaimana yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, Dewan mempunyai fungsi untuk mendukung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat oleh berbagai alat kelengkapan yang ada. Tidaklah berlebihan jika reformasi dewasa ini menuntut adanya pembagian kewenangan untuk tidak menempatkan posisi Dewan sebagai instrumen politik rakyat yang tidak berdaya. Jika tidak, maka citra Dewan dalam konteks demokrasi akan semakin mendapatkan penilaian buruk dari rakyatnya. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusi agar Pemerintah memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR sebagai instrumen politik rakyat yang harus dibangun. Jika dibandingkan dengan periode sebelumnya, DPR Periode 2009-2014 telah menghilangkan hambatan internal melalui perubahan tata-tertib yang akomodatif terhadap pelaksanaan hak konstitusional Dewan, sehingga kualitas Anggota DPR sebagai individu akan sangat menentukan produk legislatifnya. Optimalisasi fungsi Anggota DPR terlihat dari meningkatnya peran yang harus dilakukan Anggota DPR.

Peranan DPR yang memiliki posisi sangat strategis sebagai rantai penghubung usaha pemenuhan substansi aspirasi rakyat terhadap berbagai kebijakan Pemerintah perlu terus ditingkatkan. Keberanian Anggota DPR bertanya kepada Pemerintah dalam sidang-sidang terhadap berbagai masalah yang menjadi keprihatinan masyarakat merupakan kewajiban yang harus dipenuhi. Dalam kaitan pembentukan undang-undang, Presiden hanya memiliki hak mengajukan RUU sama seperti Anggota DPR, mengingat pemegang kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada di tangan Presiden sekarang berada di tangan DPR. Konsekuensi dan implikasi dari pergeseran ini adalah bahwa DPR harus pro-aktif dalam proses pembentukan undang-undang. Sikap proaktif ini diwujudkan antara lain melalui penggunaan hak usul inisiatif DPR, baik oleh Anggota maupun melalui komisi atau gabungan komisi, serta peningkatan kualitas dan kuantitas undang-undang yang dihasilkan.

Peningkatan peranan Dewan Perwakilan Rakyat juga ditentukan oleh mekanisme internal yang ditengarai mengurangi

hak-hak konstitusional Anggota DPR dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya. Dalam mengambil keputusan-keputusan penting, hak mereka diwakili oleh Pimpinan-pimpinan Fraksi dan Pimpinan Komisi yang melakukan rapat, baik rapat konsultasi ataupun rapat Badan Musyawarah yang berwenang memutuskan masalah-masalah penting dan krusial, meskipun pada akhirnya tetap diputuskan dalam rapat paripurna Dewan. Namun, di satu sisi, keputusan-keputusan yang dibuat oleh elite Fraksi menentukan keputusan yang akan dibuat di dalam rapat paripurna.

Keberadaan seorang Anggota DPR di Dewan Perwakilan Rakyat, dapat dilihat dari peranan partai politik. Berkaitan dengan hal ini terdapat tiga faktor yang dapat diidentifikasi, yaitu (1) wakil rakyat melaksanakan fungsinya sesuai dengan program partai; (2) partai merupakan penghubung antara kepentingan lokal dan kepentingan nasional; dan (3) yang diperjuangkan oleh suatu partai politik tidak selalu menyangkut kepentingan nasional. Namun demikian, hubungan antara Anggota DPR dengan Partainya tidaklah ketat, karena partai politik menghargai inovasi anggota fraksi dalam menjalankan tugas dan mendorong kerja sama antar anggota fraksi. Hanya sedikit sekali responden yang menyatakan bahwa fraksi menekan dan mengendalikannya. Namun demikian, terungkap pula bahwa dalam menggunakan hak-hak konstitusional DPR, sebagian besar Anggota selalu terlebih dulu berkonsultasi dengan fraksinya. Fraksi sangat menentukan dalam menempatkan anggotanya baik dalam keanggotaan dalam alat kelengkapan Dewan ataupun dalam penugasan pembahasan sebuah RUU. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa cara Fraksi menempatkan/menugaskan anggotanya adalah didasarkan atas keahlian dan keterampilan yang dimilikinya dan menurut sebagian besar responden cara ini sudah tepat. Hal ini sejalan dengan pendapat informan:

"Kita harus bisa menempatkan seseorang pada tempat yang tepat pada kemampuan yang tepat, tapi mestinya Fraksi menempatkan Anggota di tempat pada sesuai keahliannya masing-masing, penempatan orang yang tepat di tempat yang tepat merupakan salah satu faktor yang menjadi ukuran kesuksesan suatu fraksi."²² Dan "Penempatan di setiap alat kelengkapan mempertimbangkan kecenderungan seseorang, kompetensi, misalkan siapa yang pantas

²² Hasil wawancara mendalam dengan informan IM4F.

ditempatkan di Banggar, di Baleg, tentu fraksi juga mempunyai pertimbangan-pertimbangan penempatan anggota di alat kelengkapan. Sebaiknya fraksi tidak menentukan setiap orang di komisi tertentu kalau bisa disesuaikan dengan profesionalisme, jadi ada tiga hal yang diterapkan disini Fraksi menetapkan anggotanya, adalah profesionalisme, bertanggung jawab secara pribadi dan

“... dan kompetensi yang tepat.”²³

2. Partai Politik dan Rekrutmen Anggotanya

Reformasi melalui amandemen UUD Tahun 1945 menginginkan agar DPR yang lemah menjadi kuat dalam menjalankan *check and balances*. Reformasi kelembagaan perwakilan rakyat pada dasarnya merupakan harapan berbagai kelompok dalam masyarakat dan juga individu-individu warga negara. Hal itu terkait dengan makin meningkatnya kehendak partisipasi rakyat dalam proses-proses politik untuk memastikan kepentingan-kepentingan mereka terakomodasikan dalam kebijakan-kebijakan negara, dan sekalijug mengontrol wakil-wakil rakyat di lembaga-lembaga perwakilan. DPR perlu terus memberdayakan dirinya karena kinerjanya dipersepsi oleh masyarakat saat ini masih belum memuaskan.

Menurut salah seorang politisi Partai Amanat Nasional, Viva Yoga Mauladi,²⁴ kunci dalam memperbaiki kinerja DPR adalah bagaimana memperbaiki fungsi dan eksistensi partai politik, karena tanpa parpol yang berkualitas maka DPR juga tidak akan berkualitas.

²³ Hasil wawancara mendalam dengan informan AH4F.

²⁴ Hasil wawancara mendalam dengan informan MQ4F.

²⁵ Viva Yoga, "DPR Perlu Diperbaiki dengan Tingkatkan Kualitas Parpol", <http://www.antaranews.com/berita/330140/dpr-perlu-diperbaiki-dengan-tingkatkan-kualitas-parpol> Rabu, 29 Agustus 2012, diunduh 30 Agustus 2012.

Partai politik sebagai salah satu bagian dari lembaga demokrasi haruslah berwatak demokratis dan modern, yang dibangun atas dasar ideologi politik yang jelas, mempunyai *platform* dan garis-garis perjuangan partai, memiliki organisasi yang baik (*wellorganized*), dan memiliki basis konstituen yang jelas.

Peningkatan peranan partai politik dalam upaya memperkuat kapasitas kelembagaan DPR antara lain dilakukan dengan menumbuhkan wacana demokrasi dalam kehidupan masyarakat dengan menentukan dan membuat seleksi kepemimpinan secara fair yang berdasarkan kompetensi, kapabilitas, dan integritas individu. Disamping itu, partai politik harus tampil sebagai agen yang mengembangkan pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat dalam mendorong terwujudnya *good governance*, karena tingkat partisipasi politik masyarakat yang benar-benar belum otonom hanya akan mewujudkan bentuk-bentuk partisipasi politik yang dimobilisasi. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi sekaligus revitalisasi partai politik, terutama dalam merekrut para calon anggota legislatif sebagai media pemberdayaan politik masyarakat.

Dalam manajemen sumber daya manusia disebutkan, bahwa rekrutmen merupakan kegiatan awal dari suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, kegiatan ini sangat penting, mengingat keberhasilannya akan menentukan proses kegiatan selanjutnya. Selain itu, rekrutmen adalah pencarian anggota organisasi yang dibutuhkan secara aktif. Pada prinsipnya rekrutmen adalah proses menentukan dan menarik pelamar yang mampu untuk bekerja dalam suatu organisasi. Beberapa prinsip dalam rekrutmen:

- a. Mutu sumber daya manusia yang akan direkrut harus sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan untuk mendapatkan mutu yang sesuai. Untuk itu sebelumnya harus dibuat analisis pekerjaan, deskripsi pekerjaan, spesifikasi pekerjaan.
- b. Jumlah sumber daya manusia yang diperlukan harus sesuai dengan pekerjaan yang tersedia.
- c. Biaya yang diperlukan diminimalkan.
- d. Perencanaan dan keputusan-keputusan strategis tentang perekrutan.
- e. Fleksibilitas

Demikian pula dengan partai politik, rekrutmen merupakan faktor kunci yang penting dalam menyiapkan kadernya sebagai pejabat negara, yaitu Anggota DPR. Persoalan lain yang menjadi tantangan dalam rekrutmen adalah banyaknya partai politik yang hanya mencari figur yang dikenal publik untuk mendongkrak popularitas. Fakta menunjukkan, bahwa Anggota DPR yang berasal dari kalangan artis tidak menunjukkan performa yang memuaskan, bahkan ada diantara mereka yang tersangkut politik uang. Dalam kaitan ini, Wakil Sekretaris Jenderal Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Ahmad Basarah²⁶ menilai perlunya pengetatan rekrutmen calon anggota legislatif dari kalangan artis. Dikatakannya, bahwa partai politik hendaknya menghindarkan diri dari pragmatisme politik dengan tidak memanfaatkan calon anggota legislatif dari kalangan artis demi mendapatkan dukungan suara rakyat, secara moralitas politik sangatlah tidak etis kalau parpol hanya dijadikan alat pengumpul suara melalui pencalonan artis-artis yang popular. Lebih lanjut Basarah menilai, jika partai politik perlu memberikan pendidikan politik kepada masyarakat bahwa jika merekrut artis sebagai caleg, maka artis itu harus memiliki rekam jejak sosial yang baik atau setidaknya punya keahlian dasar untuk ditempatkan menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat yang baik dan efektif.

Rekrutmen menjadi semakin penting dilakukan adalah untuk mendongkrak kepercayaan masyarakat yang terus menurun terhadap partai politik dan DPR seperti dilansir oleh beberapa lembaga survei. Kemampuan dan sensitivitas partai politik untuk merespons sejauh mana dan bagaimana aspirasi masyarakat terhadap calon legislatif tersebut merupakan hal terpenting dan menjadi bagian dari persyaratan seleksi legislator. Bagaimanapun proses pencalonan tersebut harus dapat menghasilkan sumber kader yang benar-benar potensial dan bisa meningkatkan kinerja partai, terutama kinerja di lembaga perwakilan rakyat.

Menurut Saan Mustafa, Wakil Sekretaris Jenderal Partai Demokrat,²⁷ prinsip dalam proses seleksi pencalonan harus dilalui

²⁶ Ahmad Basarah, "Rekrutmen Caleg Artis", <http://nasional.kompas.com/read/2013/01/28/13135893/Rekrutmen.Caleg.Artis>, diunduh 15 Desember 2012.

²⁷ Saan Mustafa, "Rekrutmen Calon Anggota Legislatif" <http://nasional.sindonews.com/read/2013/02/18/713536/rekrutmen-calon-anggota-legislatif>, diunduh 15 Desember 2012.

melalui mekanisme yang terbuka, transparan, dan demokratis serta merupakan bagian dari upaya pengaderan, yang dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu *pertama*, panitia tim penjaringan akan melihat rekam jejak calon-calon legislatif dengan melakukan wawancara untuk mengetahui kedalaman wawasan, mengetahui kemampuan presentasi dan argumentasi dalam menyampaikan suatu isu, mengetahui latar belakang aktivitas di masa lalu, serta juga dilakukan tes psikotes dan psikologi untuk mengetahui kepribadiannya. *Kedua*, tim penjaringan harus mengetahui bagaimana elektabilitas dan popularitas sebagai bagian dari pengujian kelayakan menjadi calon legislatif dengan melakukan survei internal di daerah pemilihan masing-masing. *Ketiga*, lakukan penilaian tentang kapasitas dan prestasi profesional di bidangnya masing-masing, penilaian mengenai dedikasi dan loyalitas terhadap negara, masyarakat dan partai politik serta mempunyai kepribadian dan rekam jejak kehidupan yang tidak tercela, baik yang menyangkut tindak pidana korupsi maupun tidak tercela dari tindakan kriminal yang berhubungan dengan tindak pidana kejahatan narkoba, perjudian, dan pencurian.

Berkaitan dengan rekrutmen, Anggota DPR Periode 2009-2014 yang menjadi responden, sebagian besar menyatakan bahwa mereka menjadi anggota partai politik dengan cara direkrut, hanya sebagian kecil saja dengan cara mendaftar. Responden yang menjadi anggota dengan direkrut, sebagian besar menganggap bahwa mereka direkrut karena memiliki keahlian di bidang ilmu tertentu yang diperlukan oleh partai politik untuk mengatasi persoalan bangsa. Sementara itu, sebagian responden lainnya direkrut karena merupakan *public figure* dan terdapat pula yang direkrut karena pertemanan, mereka sama-sama menjadi anggota profesi tertentu. Selain menjadi anggota partai politik dengan cara direkrut, terdapat responden yang mendaftarkan diri untuk menjadi anggota partai politik, dengan berbagai alasan tertentu. Sebagian besar responden menyatakan, bahwa mereka mendaftarkan diri karena memiliki ideologi yang sama, dan ingin merubah kondisi bangsa dan negara, serta memiliki pendidikan yang memadai untuk menjadi Pejabat Negara.

Menurut informan bahwa Anggota DPR direkrut bukan karena keahliannya melainkan faktor lain:

“Saya kira tidak banyak Partai yang sumber dayanya itu bisa melakukan salah satu konversi dari sumber daya menjadi sumber daya politik DPR, nah karena itu sebetulnya persoalannya adalah dari rekrutmen yang dilakukan partai politik kadang-kadang dan sering ditemukan rekrutmenya tidak berdasar kepada fungsi yang akan dilakukan sehingga mungkin karena pendekatan-pendekatan kekerabatan, mungkin karena pendekatan-pendekatan pertemanan, mungkin juga pendekatan-pendekatan yang material itu yang membuat tidak terhormatnya fungsi-fungsi sebagai Anggota DPR politik di negeri ini, karena politik bagi saya mulia”.²⁸

Kecenderungan partai politik untuk memilih *public figure* memang tidak terelakkan. Hal ini diakui oleh informan yang memiliki posisi penting di salah satu partai politik, yang menjelaskan:

“...tidak banyak partai politik yang katakanlah tidak mempunyai kaderisasi yang baik, menurut saya hanya ada satu/dua partai saja sudah menjalankan itu yang terjadi adalah sistem proporsional terbuka maka mau tidak mau rekrutmen memilih calon yang sedang menjadi *public figure* atau orang-orang yang di publik yang sudah mempunyai modal sosial itu yang terjadi maka beberapa partai sekarang ini kecenderungannya merekrut orang-orang yang sudah menjadi *public figure*...partai pertimbangannya bukan semata-mata untuk menempatkan seseorang yang kapabilitas, kapasitas, dan kemampuannya bagus tetapi pertimbangannya bahwa dalam sistem proporsional terbuka adalah orang yang bisa mendulang suara...”²⁹

F. Dukungan Sekretariat Jenderal dalam Fungsi Legislasi

Sekretariat Jenderal DPR, sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 2005 adalah aparatur pemerintah yang berbentuk Badan Kesekretariatan Lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR. Tugas yang diembannya adalah memberikan bantuan teknis dan pelayanan kepada DPR RI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, serta menyelenggarakan pembinaan dan pelayanan teknis dan administratif terhadap seluruh unsur di lingkungan DPR. Dalam posisi seperti itu di tengah derasnya tuntutan terhadap peran dan fungsi DPR makin

²⁸ Hasil wawancara mendalam dengan informan MQ4R.

²⁹ Hasil wawancara mendalam dengan informan PA3R.

kompleksnya permasalahan yang dihadapi, perubahan yang setiap saat terjadi, maka mau tidak mau Sekretariat Jenderal harus dapat mengiringi setiap gerak langkah serta irama kerja DPR tersebut, karena sukses tidaknya pelaksanaan tugas yang diemban Anggota DPR sangat tergantung pada *supporting system*-nya. Untuk itu, agar senantiasa dapat meningkatkan dukungan dan pelayanannya, Sekretariat Jenderal DPR harus menjadi organisasi yang tangguh, handal dan profesional.

Orientasi lembaga untuk memberikan pelayanan yang baik tentu memerlukan beberapa upaya. Pada dasarnya, lembaga menetapkan upaya yang akan diberlakukan berdasarkan persepsi yang berkembang di lingkungannya, kemampuan yang dimiliki serta fasilitas yang dapat ditawarkan. Di sisi lain, perilaku Anggota DPR sebagai sasaran pelayanan tidak akan lepas dari perhatian para karyawan Sekretariat Jenderal DPR. Perilaku Karyawan Sekretariat Jenderal mempunyai hubungan yang erat dengan kepuasan Anggota DPR, hal ini berarti suatu lembaga perlu mengetahui dan menganalisis dengan baik harapan dan kepuasaan Anggota DPR sebagai konsumen tersebut.

Untuk menangani semua hal tersebut sebagai lembaga yang bersifat politis, perlu didukung oleh pegawai yang kompeten yang mempunyai wawasan yang tidak saja mengenai tugas dan fungsi DPR, tetapi juga keseluruhan permasalahan RUU yang ditangani dan harus diselesaikan sebagai produk lembaga ini. Sebagai lembaga yang memberikan pelayanan kepada DPR, seyogyanya Sekretariat Jenderal didukung dengan organisasi yang tepat, komitmen pimpinan dan staf serta seluruh aparatur yang profesional yang melakukan pekerjaannya secara cepat dan tepat.

Penyelenggaraan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan optimal bagi DPR, sebagai pihak yang menerima pelayanan atau dilayani merupakan suatu tantangan dan sekaligus peluang bagi Sekretariat Jenderal. Dalam kaitan ini responden menyatakan bahwa sekitar 55% responden menyatakan pelayanan Sekretariat Jenderal tidak memadai, hanya 10% saja yang menyatakan bahwa pelayanan Sekretariat Jenderal telah memadai. Rendahnya pelayanan itu, menurut para Anggota DPR, yaitu 70% responden, disebabkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusianya, sedangkan alasan lain yang melemahkan pelayanan itu adalah karena lemahnya

mekanisme kerja Sekretariat Jenderal, dan tidak mendukungnya organisasi Sekretariat Jenderal.

Jika dilakukan tabulasi silang terhadap kedua pertanyaan tersebut, ternyata tidak memadainya pelayanan Sekretariat Jenderal lebih disebabkan oleh rendahnya kualitas sumber daya manusia. Pendapat ini setidaknya didukung oleh 42% responden yang menyatakan bahwa rendahnya kualitas SDM karena tidak memadainya pelayanan, dan 21% menyatakan kurang memadainya pelayanan. Meskipun demikian, kendati terdapat responden yang menjawab pelayanan Sekretariat Jenderal itu memadai, tetap menyatakan bahwa kualitas SDM Sekretariat Jenderal lemah, yaitu 7%.

Berkaitan dengan tersedianya bahan rapat, sebagian besar responden mendapatkannya 2-3 hari menjelang rapat dilaksanakan, sementara responden lainnya mendapatkannya satu minggu sebelum rapat dilaksanakan (25,5%), dan 23,6% lainnya mendapatkannya pada saat rapat akan dilaksanakan. Ironisnya, masih ada responden, meskipun hanya 5,4% yang menyatakan tidak mendapatkan bahan rapat. Sementara itu, satu hal yang menggembirakan adalah sebagian besar responden, sekitar 85% menyatakan bahwa setelah rapat selesai mereka membawanya pulang untuk dipelajari kembali, hanya sedikit sekali yang meninggalkannya diatas meja (3,6%) atau menitipkannya kepada sekretariat (1,8%).

Kualitas SDM sangat penting, dan untuk memiliki SDM yang berkualitas dan profesional, harus dimulai dengan perencanaan yang efektif sesuai dengan kebutuhan. Berkaitan dengan kompetensi pegawai, diajukan pertanyaan kepada Anggota DPR, persepsinya terhadap kompetensi pegawai dengan skala 1-10, skala 1 untuk kompetensi yang sangat buruk, dan 10 kompetensinya sangat baik. Dari indeks kompetensi teknis yang mencakup kemampuan pokok organisasi dalam memberikan pelayanan terlihat, bahwa kompetensi pegawai cukup baik. Kompetensi teknis yang mencakup pelayanan rapat merupakan tugas yang dilakukan oleh sekretariat Komisi, Baleg, dan Pansus baik tidaknya kualitas pelayanan yang diberikan tergantung pada baik tidaknya pelayanan rapat dalam melaksanakan tugas dan fungsi DPR. Dalam hal kompetensi manajerial, pegawai sekretariat Komisi, Baleg atau Pansus lebih baik jika dibandingkan dengan kompetensi teknisnya. Indeks kompetensi 6,3 menunjukkan

bahwa kompetensi manajerial pegawai cukup baik. Sementara itu dalam hal kompetensi sosial, pegawai sekretariat Komisi, Baleg, dan Pansus lebih baik jika dibandingkan dengan kompetensi teknisnya, dan sedikit lebih buruk dari kompetensi manajerial. Kompetensi sosial ini penting, karena kemampuan pegawai menghubungkan anggota Komisi, Baleg, dan Pansus dengan permasalahan-permasalahan yang ada di masyarakat, yang menunjukkan bahwa DPR adalah lembaga yang aspiratif. Indeks kompetensi 6,25 menunjukkan bahwa kompetensi manajerial pegawai cukup baik.

Dibandingkan dengan tiga kompetensi yang ada, kompetensi intelektual adalah yang paling rendah indeksnya. Rendahnya indeks kompetensi ini menunjukkan, bahwa kemampuan pegawai dalam mengelola dan mempersiapkan isu aktual masih rendah. Sementara, kualitas rapat-rapat yang ada di DPR sangat tergantung pada pemahaman Anggota DPR terhadap isu-isu yang dihadapi masyarakat.

Namun demikian, selama menjadi Anggota, ternyata banyak di antara mereka yang belum mengetahui jenis pelayanan apa saja yang mereka perlukan. Dalam kaitan ini, sekitar 32 atau 60% Anggota menyatakan kurang mengetahui, sedangkan 24 orang anggota atau 40% nya saja yang mengetahui. Hasil survei juga memperlihatkan bahwa 28 orang Anggota DPR atau 55% menganggap sangat membutuhkan pelayanan yang mencakup pemenuhan informasi dan analisis masalah aktual. Sementara itu, 17 Anggota, atau sekitar 30% lebih membutuhkan pelayanan teknis administratif, disamping pelayanan keahlian, dan 10 orang lainnya atau sekitar 15 % tidak memberikan jawaban.

Birokrasi modern memiliki karakter yang kompleks dengan orientasi kualitas yang tinggi. Karakteristik birokrasi menurut rumusan Weber secara garis besar adalah (1) mobilisasi yang sistematik dari energi manusia dan sumber-sumber daya material untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan; (2) pemanfaatan tenaga-tenaga terlatih, yang menduduki jabatan bukan atas dasar keturunan dan yang batas-batas yurisdiksinya telah ditetapkan secara spesifik; dan (3) spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada sesuatu otoritas atau konstituensi.

Lebih lanjut dikatakan, bahwa birokrasi yang ideal adalah yang sangat rasional, wewenang dan struktur berdasarkan hukum, dikendalikan dari atas oleh sekelompok kecil pembuat keputusan kebijakan sedangkan implementasi kebijakan dilakukan oleh bawahan (*sub-ordinate administrators*). Dengan demikian profesionalisme birokrasi menuntut adanya penjenjangan struktur secara tertib, dengan pendeklasian wewenang yang jelas, serta tersedianya personil yang memiliki kecakapan dan kredibilitas yang memadai dalam bidang tugasnya.

Kondisi saat ini, mengisyaratkan akan makin tingginya tuntutan kuantitas dan kualitas kerja DPR, dan itu akan pula menuntut kinerja pegawai yang tinggi. Disamping itu, hasil Pemilihan Umum 2009 memperlihatkan bahwa sebagian Anggota DPR yang terpilih adalah mereka yang sebelumnya belum pernah duduk di DPR, atau menjadi anggota DPR untuk pertama kalinya, yaitu sekitar 70%. Hal ini merupakan tantangan lain yang perlu diperhatikan, selain itu, usia dan tingkat pendidikan juga mempengaruhi kualitas maupun kuantitas pelayanan kepada mereka. Sementara itu, tuntutan masyarakat luas terhadap DPR sebagai salah satu kekuatan penyeimbang pemerintah adalah peranannya untuk selalu memihak pada kepentingan rakyat. Ini berarti bahwa DPR secara optimal harus melaksanakan semua tugas dan fungsi konstitusionalnya.

Sekretariat Jenderal DPR adalah sekretariat lembaga negara yang mempunyai tugas memberikan pelayanan teknis, administratif, dan keahlian kepada Pimpinan dan Anggota DPR. Dengan demikian PNS yang ditempatkan di Sekretariat Jenderal memiliki tugas dan fungsi yang khas, karena mereka tidak terlibat langsung terhadap pelayanan publik. Pelayanan kepada para Anggota DPR, akan berdampak langsung terhadap masyarakat melalui produk undang-undang yang dihasilkan, melalui kontrol terhadap implementasi undang-undang oleh pemerintah maupun dalam kehati-hatian merencanakan penggunaan anggaran negara,

Hal ini sejalan dengan orientasi birokrasi yang harus dititikberatkan pada pelayanan (*service orientation*). Dengan demikian Sekretariat Jenderal harus memberikan pelayanan kepada Anggota DPR, maupun kepada setiap orang yang ingin berhubungan dengan lembaga DPR. Setjen DPR harus menempatkan diri sebagai pelayan, fasilitator, dan membantu mempermudah pelaksanaan

peran dan fungsi Dewan. Pengetahuan pegawai akan pelaksanaan tugas maupun pengetahuan umum yang mempengaruhi pelaksanaan tugas, sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas tersebut. Pegawai yang kurang memiliki pengetahuan yang cukup tentang bidang kerjanya akan terhambat pelaksanaan pekerjaannya. Pengetahuan pegawai harus terus diperbaiki dan dikembangkan agar mereka tidak berbuat sesuatu yang merugikan usaha pencapaian tujuan. Hal ini sangat mempengaruhi kinerja seorang pegawai dalam melaksanakan kewajibannya.

Oleh karena itu, kualitas pegawai Sekretariat Jenderal sebagai tenaga yang ahli dan terampil dalam profesi perlu direncanakan secara matang, yang dimulai dari pola rekrutmen, seleksi, penilaian kinerja, diklat, sistem pengembangan karir maupun bentuk organisasinya agar sesuai dengan budaya dan tujuan organisasinya. Hal ini makin terasa urgensinya, mengingat perkembangan yang terlihat dari tahun ke tahun menunjukkan bahwa tuntutan pekerjaan makin membutuhkan kualitas kerja yang tinggi.

Melihat pada uraian tugas yang begitu luas tersebut yang penting dan juga tampak masih lemah adalah mekanisme kerja dan koordinasi antar unit kerja sehingga seringkali Anggota DPR merasakan kesulitan apabila ingin segera memperoleh informasi atau hasil kerja yang diharapkan. Penilaian Anggota DPR terhadap layanan yang diberikan Sekretariat Jenderal DPR akan dinyatakan baik atau tidak tergantung pada apakah tingkat layanan yang diperoleh sesuai dengan atau melebihi pengharapannya. Hal ini menyebabkan pentingnya Sekretariat Jenderal DPR menentukan pola pelayanannya, apabila ingin memuaskan Anggota DPR dengan meletakkan harapan Anggota DPR pada tingkat yang wajar. Jangan memberi penilaian yang terlalu rendah pada calon Anggota DPR, dengan perkiraan bahwa apa pun yang diberikan akan diterima oleh Anggota DPR.

Kualitas pelayanan Sekretariat Jenderal DPR adalah suatu situasi yang diciptakan oleh Sekretariat Jenderal DPR menuju peningkatan dan perbaikan persepsi Anggota DPR terhadap pelayanan yang diberikan oleh Sekretariat Jenderal DPR. Kepuasan Anggota DPR terjadi jika terpenuhinya suatu kebutuhan yang dirasakan Anggota DPR terhadap apa yang diberikan oleh Sekretariat Jenderal DPR dan dinyatakan dalam bentuk harapan dan persepsi.

Semakin baik penilaian Anggota DPR akan semakin baik pelayanan yang diberikan, karena apa yang dipersepsikan oleh Anggota dengan apa yang diharapkan tidak jauh berbeda. Semakin tinggi tingkat kesesuaian antara apa yang ingginkan dengan apa yang didapatkan memperlihatkan bahwa Anggota DPR semakin puas atas layanan yang diterimanya atau dengan kata lain, semakin berkualitas pelayanan yang diberikan di bidang tersebut.

Dalam era global saat ini yang dicirikan dengan teknologi informasi yang melaju begitu cepat, perlu diimbangi dengan percepatan pembentukan kompetensi SDM yang profesional, tanggap, cepat dan tepat di segala bidang pekerjaannya, terutama dalam memberikan dukungan fungsi legislasi. SDM Sekretariat Jenderal DPR, sebagai unsur pendukung pelaksanaan fungsi konstitusional Dewan harus menyusun perencanaan kompetensi sumber daya manusianya dengan seksama, agar selalu siap melaksanakan apapun pekerjaan yang ada, dan kapanpun itu dilakukan. Hasil penelitian memperlihatkan, bahwa kualitas SDM sangat penting, dan untuk memiliki SDM yang berkualitas dan profesional, harus dimulai dengan perencanaan yang efektif sesuai dengan kebutuhan.

Peran SDM dalam organisasi sangat penting, yang merupakan aset organisasi yang berpengaruh langsung terhadap keberlangsungan aset-aset lainnya. Oleh karena itu, organisasi yang mampu bertahan dan bersaing di masa yang akan datang adalah organisasi yang memiliki kompetensi berbasis pengetahuan, berketerampilan dan memiliki keahlian. Dalam arti ini, Sekretariat Jenderal DPR hanya akan dapat menjalankan fungsinya dengan baik, terutama di era reformasi yang penuh dengan berbagai perubahan mendasar, jika dapat mengelola aset SDM-nya dengan baik.

Keberhasilan dalam mengoptimalkan peran SDM amat tergantung pada kompetensi SDM yang ada, termasuk perencanaan strategiknya. Oleh karena itu, manajemen kepegawaian, dewasa ini menjadi sangat urgen dan krusial, terutama dalam menghadapi perubahan. Manajemen SDM yang baik, tergantung pada (1) bagaimana Sekretariat Jenderal DPR menyikapi pegawainya sebagai aset penting yang dimiliki, dan seberapa efektif manajemen itu dilaksanakan; (2) apakah peraturan-peraturan atau kebijaksanaan yang dikeluarkan dalam kaitan manajemen SDM itu saling

berhubungan, dan memberikan sumbangan terhadap pencapaian tujuan perencanaan dan perencanaan strategis; (3) apakah pengembangan kultur organisasi Sekretariat Jenderal, termasuk perilaku manajerialnya telah kondusif, sehingga memberi pengaruh terhadap hasil yang terbaik; dan (4) apakah manajemen SDM yang diterapkan itu, telah menjadikan setiap pegawai Sekretariat Jenderal terlibat dan bekerja sama untuk memberikan pelayanan kepada Anggota dengan maksimal.

Di bidang legislasi, pelayanan yang dapat diberikan oleh Sekretariat Jenderal dalam hal ini Biro Perancangan Undang-Undang dan Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi bersama-sama mempersiapkan dan membuat rancangan undang-undang yang dijadikan sebagai draf awal RUU usul inisiatif Komisi/gabungan Komisi/Baleg. Dalam pelaksanaan dukungan di bidang legislasi, tiga komponen pendukung utama adalah Perancang Undang-undang, Peneliti dan Tenaga Ahli. Akan tetapi yang menjadi masalah adalah terbatasnya SDM pendukung tersebut, yaitu jumlah Perancang Undang-undang hanya 26 orang, Peneliti, meskipun terdapat 81 orang namun latar belakang keilmuan yang dimiliki Peneliti belum memenuhi kebutuhan dalam penyusunan RUU yang substansinya beraneka ragam, seperti bidang pertanian, ketenagakerjaan, perminyakan, teknologi, dan lain-lain. Sedangkan tenaga ahli yang diperlukan adalah tenaga ahli dari komisi atau Baleg selaku pengusul, yang jumlahnya sangat terbatas. Upaya yang dilakukan Sekretariat Jenderal untuk mengatasi hal tersebut adalah melakukan kerja sama dengan berbagai perguruan tinggi, pakar-pakar terkait atau pemangku kepentingan.

Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR, setiap Anggota berhak untuk mengajukan usul RUU, mengajukan pertanyaan, dan menyampaikan usul dan pendapat. Hak-hak ini dapat dilakukan dalam melaksanakan fungsi legislasi, misalnya dalam mengusulkan RUU, seorang Anggota DPR dapat menyampaikan sendiri naskah

penyempurnaan atau apabila disetujui langsung diajukan dalam Sidang Paripurna DPR untuk diambil keputusan apakah usulan Anggota dimaksud dapat disetujui, ditolak atau disetujui dengan penyempurnaan, menjadi RUU usul DPR.

Anggota DPR bersama Anggota DPR lainnya baik satu fraksi, lintas fraksi atau sesama Anggota komisi juga dapat menyepakati satu RUU untuk diusulkan bersama, yang dimungkinkan untuk dapat menjadi usulan komisi. Apabila RUU tersebut menjadi usul komisi maka komisi yang menyampaikannya kepada Baleg untuk dilakukan pengharmonisasian. Baleg menjalankan tugasnya, dan hasil kerja Baleg dapat dikembalikan kepada Anggota pengusul atau diajukan ke Rapat Paripurna DPR untuk dijadikan RUU Usul DPR atau ditolak. Seringkali yang menjadi kendala dari proses pengusulan RUU oleh Anggota perseorangan adalah keharusan RUU yang diusulkan sesuai dengan Prolegnas. Sehingga Anggota sesuai dengan visi kampanyenya harus sudah memperjuangkan usulan tersebut sejak dalam proses penyusunan Prolegnas, agar usulan RUUnya dapat menjadi salah satu RUU dalam daftar Prolegnas Prioritas.

Dalam menjalankan fungsi legislasi, setiap Anggota DPR dapat berperan dalam tiga kegiatan pelaksanaan fungsi legislasi, yaitu:

- 1) dalam proses penyusunan Prolegnas, baik Prolegnas jangka menengah (lima tahun) maupun Prolegnas prioritas tahunan;
- 2) mengusulkan inisiatif RUU dan/atau terlibat dalam penyusunan inisiatif RUU di Komisi/gabungan Komisi atau Baleg; dan
- 3) pembahasan RUU dalam keanggotaan Panja Komisi/gabungan Komisi/ Baleg/Pansus bersama-sama dengan Pemerintah.

Peran Anggota dalam penyusunan Prolegnas antara lain dengan memberikan usulan arah kebijakan pembangunan hukum, judul RUU dan penjelasan mengenai urgensinya, berdasarkan arah kebijakan pembangunan hukum dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Hukum Jangka Menengah (RPJM), arah kebijakan politik partai, hasil evaluasi pelaksanaan Prolegnas periode sebelumnya, serta masukan kelompok masyarakat dari daerah pemilihannya. Usulan ini dapat disampaikan melalui pandangan atau usulan fraksi kepada Baleg atau menyampaikannya secara langsung dengan terlibat dalam proses penyusunan di Baleg. Disamping itu, Anggota juga dapat

menyalurkan aspirasi rakyat dengan menerima masukan kelompok masyarakat pada saat kunjungan kerja dalam reses.

Kontribusi individu dalam pembahasan RUU dilakukan dengan melaksanakan hak mengajukan pertanyaan dan hak menyampaikan usul dan pendapat. Hal ini dilakukan dengan menyampaikan usul terkait substansi RUU, baik usul rumusan atau masukan dalam rapat pembahasan RUU. Anggota dapat juga berperan dengan memberikan masukan atau usulan kepada Fraksinya pada saat menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), yang dapat memuat usulan, rumusan atau saran perbaikan terhadap draft RUU Pemerintah yang akan dibahas bersama antara DPR dengan Pemerintah.

BAB VI

PENUTUP

Kinerja legislasi DPR Periode 2009-2014, dalam lima tahun pelaksanaannya belum mencapai target yang dibuatnya, yaitu baru menyelesaikan 65 RUU yang terdapat dalam Daftar Program Legislasi Nasional 2010-2014. Setiap tahun rata-rata hanya menyelesaikan 15-20 RUU dari target yang ditetapkan dalam daftar Prolegnas Prioritas Tahunan, yang umumnya berjumlah 70 RUU. Sementara, DPR memiliki kekuasaan yang besar untuk mempengaruhi arah dan substansi RUU dengan mengkritisi, membangun dan mengusahakan kesepakatan, yang pelaksanaannya sangat tergantung pada kapasitas, kompetensi, dan komitmen Anggota DPR, serta ditentukan juga oleh kualitas partai politik dan pola rekrutmenya.

Kapasitas Anggota DPR sebagai otoritas politik yang besar serta hak-hak politiknya yang luas yang tercermin dalam tugas dan fungsinya, tidak dapat dipisahkan dari karakter dan eksistensi DPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Kekuasaan DPR yang luas ini ternyata tidak dikelola dan diarahkan sebesar-besarnya bagi kepentingan rakyat yang diwakilinya, mengingat DPR memiliki legitimasi untuk mewakili kepentingan rakyat, termasuk di dalamnya menyerap aspirasi rakyat dan terbuka untuk dikontrol oleh rakyat pada saat menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya.

Kompetensi Anggota DPR Periode 2009-2014 memiliki kualitas sosiologis cukup tinggi, yang ditunjukkan oleh bingkai makro, seperti tingkat pendidikan, komposisi jender, dan komposisi umur, serta pekerjaan mereka sebelum terpilih sebagai Anggota DPR. Pada tingkat pendidikan, sebagian besar, 90,6% Anggota DPR berpendidikan tinggi setingkat sarjana, bahkan 41,1% di antaranya telah mencapai pascasarjana, baik tingkat magister maupun doktoral. Disamping kualitas sosiologis yang tinggi diperlukan pula kualitas politis Anggota DPR dalam melaksanakan fungsi legislasinya. Pelaksanaan fungsi legislasi membutuhkan keseriusan

karena dalam pembahasan rancangan undang-undang, dibutuhkan ketekunan, kesungguhan, kematangan berpikir dan berpendapat, jika tidak maka tidak akan ada kesesuaian dengan substansi yang dibahas.

Komitmen sebagai salah satu faktor penting yang menghubungkan antara individu dan organisasi. Komitmen Anggota Dewan terhadap pelaksanaan fungsi legislasi masih sangat kurang, antara lain dapat ditunjukkan dari tingkat kehadiran Anggota DPR dalam rapat-rapat yang masih sangat rendah. Demikian pula belum adanya kemauan yang sungguh-sungguh dari Anggota DPR untuk menjalankan tugas membentuk undang-undang, karena Anggota DPR pada umumnya lebih memilih kepada pelaksanaan dua fungsi lain yaitu fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Peran partai politik yang sangat dominan yang dilaksanakan melalui Fraksi, membuat keterikatan yang kuat bagi Anggota DPR sebagai anggota partai politik yang dilaksanakan melalui kebijakan Fraksi. Demikian pula dalam mengambil keputusan-keputusan penting, hak Anggota DPR diwakili oleh Pimpinan-pimpinan Fraksi dan Pimpinan Komisi yang melakukan rapat, baik dalam rapat konsultasi ataupun rapat Badan Musyawarah, karena yang berwenang memutuskan masalah-masalah penting dan krusial adalah rapat konsultasi antara Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi, meskipun pada akhirnya tetap diputuskan dalam rapat Paripurna Dewan. Anggota DPR di setiap Fraksi, Komisi, dan Baleg perlu berusaha keras untuk memahami dan mendalami bidang tugasnya masing-masing agar dapat menyelesaikan pembentukan undang-undang sesuai dengan target yang telah ditetapkannya dalam Prolegnas secara optimal baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Pimpinan Fraksi melalui rapat-rapat Fraksi harus dapat memberikan motivasi, masukan, dan membuka perspektif mengenai masalah-masalah penting dan strategis kepada anggotanya, agar pembahasan RUU tidak mengalami berbagai hambatan, baik karena ketidakpahaman terhadap substansi maupun karena kendala ketidakhadiran akibat penugasan yang kurang tepat, namun juga memberikan teguran kepada Anggota yang tidak melaksanakan tugasnya dengan sungguh-sungguh.

Peningkatan peranan Dewan Perwakilan Rakyat ditentukan oleh mekanisme internal yang mendukung hak-hak konstitusional Anggota Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi. Dalam kaitan ini kepada Anggota DPR perlu diberikan keleluasaan dalam melaksanakan hak bertanya dan hak mengajukan pendapat dalam rapat-rapat, terutama dalam rapat pembentukan undang-undang. Disamping itu, partai politik perlu menghargai inovasi anggota fraksi dalam menjalankan tugasnya.

Partai politik melalui Fraksi dalam menugaskan anggotanya untuk melaksanakan tugas konstitusionalnya harus mempertimbangkan kapasitas, komitmen dan kompetensi dan sesuai dengan keahlian dan keterampilan yang dimilikinya. Partai politik harus mampu memberikan peluang atau wadah bagi kadernya untuk bisa berkembang dalam bentuk proses pembinaan secara berkala dan jenjang karir yang terpola dan terstruktur. Dengan demikian tidak hanya kader saja yang diuntungkan melainkan juga parpol karena memiliki kader yang lebih berkembang dan sukses dalam karir.

DAFTAR PUSTAKA

- Alwasilah, A. Chaedar, *Pokoknya Kualitatif: Dasar-dasar dalam Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Pustaka Jaya, 2002.
- Alamsyah, Andi Rahman *Membangun Oposisi, Memperluas Akuntabilitas, dan memperkuat Kapasitas, dan Menuju Pengawasan DPR yang Efektif*, Jentera, Jurnal Hukum, Edisi 20, Tahun V, Januari-April 2010
- Angle, H. L. & Perry, J. L. *An Empirical Assesment of Organizational Commitment and Organizational Effectiveness*. Administrative Science Quaterly, 1981.
- _____, *Performance Management*, Toni Setiawan, Yogyakarta: Tugu Publisher, 2004.
- Ancok, Djamarudin, *Modal Sosial dan Kualitas Masyarakat*, Yogyakarta: Pidato Pengukuhan Jabatan guru Besar Universitas Gadjah Mada, 2003.
- Armstrong, Michael and A. Baron, *Performance Management - The New Realities*, London: Institute of Personnel and Development, 1998
- Bacal, Robert, *Performance Management*, The McGraw-Hill Companies, Inc, 1999
- Bernardin, H.J. and Russel, J.E.A. *Human Resource Management 2nd Edition - An Experiential Approach*. Singapore: McGraw-Hill, 1998.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010
- Cascio, W. F. *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Work Life, Profits 6th Edition*. New York: McGraw-Hill, 2003.

Cira D.J. & Benjamin E.R, *Competency-Based Pay: A Concept in Evolution'. Compensation and Benefits Review*, September-Oktober, 1998.

Creswell, John W, *Research Design, Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches, Third Edition, 2009*, terjemahan Achmad Fawaid, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010

Cummings, T. G., Worley, C. *Organization Development and Change*. West Publishing. Glassman, 1993.

Cummings, L.L. and Schwab, D.P. *Performance in Organizations: Determinants and Appraisal*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1973.

David Asborne and Ted Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi: Re-Inventing Government*, Jakarta: PT Pustaka Binawan Pressindo, 1997.

Djadijono M, dan Efriza, Wakil Rakyat Tidak Merakyat, Evaluasi Kinerja Satu Tahun Wakil Rakyat Indonesia, Bandimg: Alfabeta, Juli 2011.

Djatmiko, YH. *Perilaku Organisasi*, Bandung: CV Alphabeta, 2004

Dessler, Gary, *Human Resource Management*, Prentice Hall Inc., 7th edition, Englewood Cliffs, 1997.

Dessler, Gary, *Manajemen Sumber Daya Manusia* Buku 1, Jakarta: Indeks, 2009

Dharma Surya, *Manajemen Kinerja, Falsafah Teori dan Penerapannya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Eade, D, *Capacity Building: An Approach to People-Center Development*. UK and Ireland: Oxfam, 1997

Etzioni, Amitai, *Organisasi-organisasi modern*, Jakarta: Press Universitas Indonesia, 1986.

Ebyhara, Abu Bakar, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Ar Ruzz Media, 2010.

Firmansyah, *Mengelola partai politik, Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.

- Giddens, Anthony, *The Constitution of Society: Teori Struktural untuk Analisis Sosial*, a.b., Adi Loka Sujono, Pasuruan: Pedati, 1995.
- Gordon B. Davis & Margarethe. H. Olson, *Management Information System: Conceptual Foundations, Structure, and Development, Internasional Edition*, Singapore: McGraw-Hill, 1984.
- Groulier Business Library, *Human Resource Planning*, Mc.Graw-Hill, Inc, 1985.
- Handayani (ed.), *Berharap Pada 560: Catatan Kinerja DPR 2009-2010*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011.
- Herdiansyah, Haris, *Metodologi Penelitian Kualitatif, untuk ilmu-ilmu sosial*, Jakarta: Salemba Humanika, 2010
- Hussaini, Martani, Hari Lubis, *Teori Organisasi: Suatu Pendekatan Makro*, Jakarta: PAU Bidang Sosial UI, 1995.
- IAPSD, *Competency Based Training: Pelatihan dan Program Pemahaman Pengujian*, Australia: IASPD, 1988.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, Cetakan ke-2, 2010
- Ivancevich, John. M., *Human Resource Management*, Richard D, Irwin Inc, 6th ed, New York, 1995.
- Joseph F. Hair Jr., et.al. *Multivariat Data Analysis*, Prentice-Hall International, Inc, 1998.
- Kast, F. L., and Rosenzweig, J. *Organization and Management: A Systems Approach*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- Kessler, Robin, *Competency Based Performance Reviews, a.b Verawaty Pakpahan, Evaluasi Kinerja Karyawan untuk mencapai Sasaran Strategis Organisasi*, Jakarta: PPM, 2011.
- Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, *Penilaian Kinerja DPR dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: 2009.
- Mahfud, MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010

Mahsun, Muhamad, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: BPFE, 2006

Mangkunegara, Prabu, Anwar, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Bandung: Penerbit PT, Remaja Rosdakarya, 2011

Marwansyah dan Mukaram. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Pusat Penerbit Administrasi Niaga Politeknik Negeri Bandung, 1999.

Metareum, H. Ismail Hasan, *Visi dan Persepsi Partai Persatuan Pembangunan Tentang Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, makalah disampaikan dalam Seminar Nasional Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia yang diselenggarakan oleh AIPI*, 7-8 Agustus 1991.

Mintzberg H, *Structure in Fives: Designing Effective Organisations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983.

Milen A. *Capacity Building* terjemahan *Meningkatkan Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: Pembaruan, 2006

Mondy, R.W. and Noe, R.M. *Human Resource Management 4th Edition*. USA: Allyn and Bacon, 1990.

Mowday, Richard T., Richard M. Steers and Lyman W. Porter. *The Measurement of Organizational Commitment*. Journal of Vocational Behavior, 1979.

Morris, J. & Sherman, J.D., *Generalizability of an organizational commitment model*. Academy of Management Journal, 1981.

Mc. Clelland, David, *Memacu Masyarakat Berprestasi: Mempercepat Laju Pertumbuhan Ekonomi Melalui Peningkatan Motif Berprestasi*, Jakarta: Intermedia, 1987.

Moeljono, Djokosantoso, *Budaya Korporat dan Keunggulan Korporasi*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2003.

Noe, R.A. et al. *Human Resources Management: Gaining A Competitive Advantage 4th Edition*. New York: McGraw-Hill, 2003.

Pascale, R., Athos, A., *The Art of Japanese Management*, London: Penguin Books, 1981.

- Parulian Hutapea dan Nuriana Thoha, *Kompetensi Plus*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Peters, Thomas J. and Austin, Namoy K. *A Passion for Excellence: The Leadership Difference*, New York: California Limited Partnership, 1985.
- Prasetya Irawan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: STIALAN, 1998.
- Priyono, Herry dan Giddens, Anthony, *Suatu Pengantar*, Jakarta: KPG, cetakan ke-2, 2003.
- Purnomo, Setiawan Hari, dan Zulkienfliansyah, *Manajemen Strategi*, Jakarta: LP.FE-UI, 1996.
- Raco, *Metode Penelitian Kualitatif, Jenis, Karakteristik dan keunggulannya*, Jakarta: Grasindo, 2010
- Randall Schuler and Susan Jackson, *Human Resource Management*, 6th ed. New York: West, 1996.
- Rivai Veithzal dan Sagala, Ella Jauvani, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan: Dari Teori ke Praktik*, Edisi Kedua, Raja Grafindo Persada, 2009.
- Robbins, S.P., *Organizational Behavior*, 7th ed, Prentice Hall, Englewood, 1996.
- Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bandung: PT Refika Aditama, 2007
- Simanjuntak, J, Payaman, *Manajemen & Evaluasi Kinerja*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2011.
- Slusher, Allen, *Human Resource Planning*, Groulier Business Library, Mc.Graw-Hill, Inc, 1985
- Stewart, V. and Stewart, A., *Practical Performance Appraisal*. England: Gower Press., 1977.
- Robbins, P, Stephen/Coulter, Mary, *Manajemen* Edisi Ke delapan jilid 1, a.b. Hari Slamet, Jakarta: Indeks, 2009.

Sulaiman, *Sistem Administasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: LAN, 2008

Sumargono, Ahmad, *Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Yang Bersih: Telaah Kritis terhadap Perjalanan Birokrasi di Indonesia*, Jakarta: PKSPP, 2009.

Terrence E. Deal and Allan A. Kennedy, *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1982.,

Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI, *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, DPR RI, 2006.

Wahidin, Samsul, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Walker, James, *Human Resources Strategy*, International edition, USA: Mc Grow Hill, Inc, 1992.

Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies do and Why They do it*, USA: Harper Collins Publisher, 1989.

Winardi, *Teori Organisasi dan Pegorganisasian*, Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2003.

Wibowo, *Managing Change: Pengantar Manajemen Perubahan*, Bandung, Alfabeta, 2006.

Wibowo, *Manajemen Kinerja*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Edisi Ketiga, 2010

Williams, Richard, R. *Managing Employee Performance: Design and Implementation in Organizations*. London: Thomson Learning, 2002.

Worley, Christopher and Ann E. Feyerherm; *Reflections on the Future of Organization Development*, Journal of Applied Behavioral Science, 2003.

Yani, Ahmad, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011

Dokumen Negara

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2011 tentang Kode Etik.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2011 tentang Tata Beracara Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang..

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 tentang Tata Cara Penarikan Rancangan Undang-Undang..

Website

<http://nasional.kompas.com/read/2013/01/28/13135893/Rekrutmen.Caleg.Artis.Harus.Diperketat>, diunduh 30 Januari 2013.

<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail,aspid=22454>, diunduh 17 November 2011.

<http://news.okezone.com/read/2012/09/14/339/690170/jeffrie-geovanie-elit-tua-penyebab-rekrutmen-politik-mandek>.

<http://nasional.sindonews.com/read/2013/02/02/18/713536/rekrutmen-calon-anggota-legislatif>.

<http://www.antaranews.com/berita/330140/dpr-perlu-diperbaiki-dengan-tingkatkan-kualitas-parpol> Rabu, 29 Agustus 2012, diunduh 30 Agustus 2012.

http://waspada.co.id/index.php?option=com_content&task=view&id=249264&Itemid, diunduh 7 Agustus 2011.

[http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/01/25/02533130/ menimbang-kualitas.nol](http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/01/25/02533130/ menimbang-kualitas-nol). diunduh Maret 2011

INDEKS

A

- Ahmad Basarah, 140
AKD, 42, 43, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 133
Alat Kelengkapan Dewan, 29, 30, 37, 42, 43, 44, 45, 48, 54, 56, 62, 73, 77, 137, 138
Amandemen, 1, 38, 75, 76, 78, 79, 80, 135, 138
Amerika, 15, 111
Ancok, 17
Andi Rahman Alamsyah, 119
Anggota DPR, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 37, 38, 41, 42, 43, 56, 57, 58, 61, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 76, 78, 79, 80, 106, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 153, 154, 155
Angle, 14, 135
APBN, 33, 34, 38, 39, 41, 62, 85, 86, 87, 91, 92, 97, 101, 103, 111
Armstrong, 134
Artis, 6, 117, 128, 140
Aset, 9, 35, 148

B

- Badan Kehormatan DPR, 132
Badan Legislasi DPR, 46, 47, 77
Badan Musyawarah (Bamus), 44, 62
Bangsa, 19, 20, 25, 26, 27, 40, 69, 81, 82, 141
Benjamin, E.R, 15
Birokrat, 6
BPJS, 109
BPK, 34, 38, 39, 53, 121

C

- Caleg, 140
Calon anggota, 2, 7, 8, 23, 30, 117, 123, 132, 139, 140, 147
Check and balances, 70, 138
Cira, D.J, 15
Civic education, 139

D

- Daerah pemilihan, 30, 141, 149
Daftar inventarisasi masalah (DIM), 63, 113, 151
David Mc Clelland, 15, 122
DPD, 6, 33, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 47, 48, 50, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 83, 127, 132
DPR, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76,

- 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 155
- DPRD, 6, 23, 33, 42, 76, 78, 127, 132
- E**
- Eade, 13
- Efisiensi, 15, 42, 134
- Eksekutif, 1, 70, 72, 75, 116
- Elsam, 67
- F**
- Filosofis, 3, 112, 113
- Firmansyah, 19, 24
- Fungsi anggaran, 1, 33, 38, 41, 111, 112, 116, 123, 154
- Fungsi legislasi, 1, 2, 21, 33, 38, 40, 41, 44, 67, 69, 70, 73, 77, 78, 80, 106, 112, 114, 116, 121, 123, 129, 130, 132, 142, 148, 149, 150, 153, 154, 155
- G**
- Ganjar Pranowo, 112
- Garry Dessler, 10
- Geopolitik, 23
- Good governance, 139
- H**
- HAM, 50, 56, 72, 73
- Harian Kompas, 3
- Hipotesis, 21
- Humanisme, 27
- I**
- Ideologi, 24, 25, 26, 133, 134, 139, 141
- Individu, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 67, 70, 106, 114, 115, 122, 133, 134, 135, 136, 139, 151, 154
- Indonesia, 1, 2, 7, 16, 19, 20, 23, 25, 26, 27, 31, 33, 48, 49, 50, 52, 53, 55, 68, 74, 76, 79, 81, 82, 86, 90, 93, 99, 100, 101, 104, 107, 109, 112, 115, 140, 153
- Induktif, 20
- Inggris, 15
- Intelektual, 3, 17, 145
- Ismail Hasan Metareum, 79
- J**
- Jabatan, 15, 43, 98, 106, 108, 123, 132, 145
- Jadwal, 37, 38, 73, 77, 105
- Jangka menengah, 40, 41, 55, 56, 150
- Jangka panjang, 41, 55, 81, 150
- Janji jabatan, 132
- Jati diri, 25, 26, 27
- Jawa Barat, 94
- Jenjang karir, 19, 155
- K**
- Kapasitas, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 18, 68, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 139, 141, 142, 153, 155
- Keahlian, 5, 6, 7, 8, 9, 15, 16, 18, 122, 129, 137, 140, 141, 145, 146, 148, 155
- Kinerja Individu, 9, 10, 11
- Kinerja Organisasi, 6, 9, 10, 11, 74, 75
- Kinerja, 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 21, 22, 43, 44, 48, 53, 67,

- 68, 69, 70, 71, 74, 76, 106, 110, 111, 112, 114, 116, 121, 122, 125, 133, 134, 138, 140, 146, 147, 153
- KNIP, 68
- Kode Etik DPR, 37, 132
- Komisi Yudisial, 35, 50, 89
- Komisi, 27, 28, 30, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 68, 73, 74, 76, 77, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 116, 121, 133, 135, 136, 137, 138, 144, 145, 149, 150, 154
- Kompetensi, 5, 7, 8, 11, 15, 16, 17, 67, 114, 121, 122, 123, 129, 130, 137, 138, 139, 144, 145, 148, 153, 155
- Kredibel, 22, 81
- Kultur, 13, 121, 149
- L**
- Landasan moral, 27
- Layanan, 3, 147, 148
- Leadership, 13, 17
- Legislasi, 1, 2, 5, 7, 8, 21, 22, 33, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 83, 85, 105, 106, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 121, 123, 129, 130, 132, 134, 135, 142, 148, 149, 150, 153, 154, 155
- Lingkungan, 1, 11, 21, 47, 52, 56, 82, 113, 142
- LSM, 56, 80
- M**
- Mahkamah Konstitusi, 23, 30, 44, 50, 57, 60, 70, 71, 84, 88, 99, 109, 111
- Mangkunegara, 10
- Marzuki Alie, 110
- Masa kerja, 14, 67, 110, 135
- Masa reses, 35, 40, 45
- Masa sidang, 35, 41, 44, 61, 73, 77, 110, 113
- MD3, 33, 42, 44, 47, 48, 54, 55
- Menteri, 40, 56, 62, 63, 64, 65, 127
- Miriam Budiarjo, 19
- Morgan, 11
- Morris, 15
- MSDM, 4, 9
- N**
- Naskah akademis, 3
- Negara, 1, 16, 19, 25, 26, 27, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 44, 49, 55, 56, 57, 58, 69, 70, 79, 81, 82, 84, 86, 89, 90, 93, 98, 99, 100, 107, 108, 109, 111, 114, 131, 138, 140, 141, 142, 146
- NKRI, 20
- Norma, 24
- O**
- Orde Baru, 25, 75, 77, 78, 131
- Orde Reformasi, 25
- Organisasi masyarakat, 20
- Organisasi politik, 18, 19
- Organisasi, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 74, 75, 97, 114, 119, 133, 135, 139, 143, 144, 148, 149, 154
- Otonomi, 14, 33, 34, 49, 59, 82, 108, 135

P

Pancasila, 19, 20, 25, 26, 27, 60, 81
Panitia Kerja (Panja), 58, 61, 63
Panitia Khusus, 7, 39, 47, 54, 62, 63, 64
Partai Amanat Nasional (PAN), 26
Partai Demokrat, 27, 28, 29, 129, 140
Partai Gerindra, 26, 27, 28, 29
Partai Hanura, 26, 27, 28, 29
Partai Keadilan Sejahtera (PKS), 25
Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 26
Partai Persatuan Pembangunan (PPP), 25, 27, 79
Pasca sarjana, 23
Payaman, 10, 11
PDIP, 26, 43, 124, 126, 127, 128
Pejabat Negara, 39, 140, 141
Pemerintah, 19, 33, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 47, 54, 55, 56, 57, 58, 62, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 118, 119, 120, 125, 131, 136, 142, 146, 150, 151
Pemilihan Umum, 23, 30, 42, 75, 76, 89, 91, 112, 114, 131, 132, 134, 146
Pengusaha, 6, 118, 127
Perppu, 33, 86, 104
Perry, 14, 135
Political will, 71
Presiden, 1, 33, 34, 35, 38, 44, 49, 57, 62, 63, 64, 65, 69, 70, 75, 79, 106, 135, 136, 142
Prolegnas, 1, 2, 40, 41, 42, 55, 56, 57, 59, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 80, 81,

83, 84, 93, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 117, 134, 150, 153, 154

PSHK, 67, 68, 69, 70, 71, 72

Public figure, 141, 142

R

Rapat Dengar Pendapat (RDP), 2, 40
Rapat Dengar Pendapat Umum, 2, 40, 58, 64
Rapat Kerja (raker), 40
Rapat Komisi, 62, 135
Rapat Paripurna, 28, 38, 40, 41, 44, 45, 54, 56, 57, 61, 62, 64, 73, 80, 84, 104, 105, 109, 110, 132, 137, 150, 154
RAPBN, 38, 39
Ray Rangkuti, 2
Recall, 131
Reformasi, 8, 25, 49, 75, 78, 131, 135, 136, 138, 148
Rencana Kerja Pemerintah (RKP), 38
RPJM, 150
RPJPN, 150
RUU ASN, 112
RUU Kumulatif Terbuka, 57, 83, 84, 111
RUU Pemilukada, 112
RUU tentang Desa, 98, 112

S

Saan Mustafa, 140
Saldi Isra, 112
Sarjana, 23, 69, 122, 123, 153
SDM, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 17, 18, 19, 144, 148, 149
Sekretariat Jenderal DPR, 2, 8, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 37, 39, 43, 53, 57, 77, 78, 83, 84, 108, 109, 124, 126, 129, 142, 143, 146, 147, 148

- Sherman, 15
- Sosiologis, 3, 112, 113, 122, 125, 153
- Spencer and Spencer, 16
- Staf fungsional, 3
- Stakeholder, 58, 64
- standar kerja, 6, 10
- Steger, 24
- Sulaiman, 16
- Sumber daya ekonomi, 33, 34, 59
- Sumber daya manusia, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 18, 20, 26, 82, 105, 122, 139, 144
- Surya Dharma, 11
- T**
- Tanggung jawab, 2, 5, 11, 16, 34, 120, 135
- Tata kerja, 2
- Tatib DPR, 33, 37, 42, 44, 47, 58, 73
- Tenaga ahli, 3, 43, 47, 77, 123, 129, 149
- Thompson, 24
- Tugas, 5, 6, 8, 10, 11, 14, 16, 18, 33, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 62, 74, 79, 111, 114, 115, 116, 117, 120, 121, 122, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 142, 143, 144, 146, 147, 153, 154, 155
- U**
- Umum, 16, 20, 23, 26, 30, 51, 58, 60, 64, 72, 81, 82, 105, 121, 147
- Umur, 14, 122, 153
- Unsur, 17, 46, 61, 142, 148
- Urgensi, 57, 58, 74
- Usaha, 3, 51, 52, 82, 102, 109, 136, 147
- UUD NRI Tahun 1945, 19, 20
- UUD Tahun 1945, 1, 27, 33, 38, 55, 59, 60, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 106, 113, 114, 115, 131, 135, 138
- V**
- Variabel, 7
- Verifikasi, 132
- Visi, 6, 17, 55, 69, 71, 81, 83, 150
- Viva Yoga Mauladi, 138
- Voting, 79
- W**
- Weber, 145
- Wewenang, 1, 33, 35, 42, 45, 120, 146
- Wibowo, 11
- Wilayah, 69, 82, 86, 98, 118, 119
- Y**
- Yudikatif, 70
- Yuridis, 3, 113
- Yurisprudensi, 60
- Z**
- Zakat, 52, 90
- Zaman, 75, 111

RIWAYAT HIDUP

Rahayu Setya Wardani, dilahirkan di Semarang pada tanggal 19 April 1960, Pendidikan diawali di SD St Theresia Semarang dilanjutkan di SD IWKA, SMP Negeri I, dan SMA Trinitas di Bandung. Memasuki Perguruan Tinggi di Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, lulus tahun 1986, Program Pasca Sarjana Magister Manajemen Sumber Daya Manusia di Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen Jakarta lulus tahun 2000, dan Program Doktor pada Pasca Sarjana Universitas Negeri Jakarta dan diselesaikan tahun 2013. Pendidikan informal tentang keparlemenan dan perundang-undangan dijalani di internal Sekretariat Jenderal DPR dan di Parlemen beberapa negara.

Sejak 1988 mengabdi sebagai Pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI; tahun 2006 menjadi Kepala Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang; tahun 2007 Kepala Biro Perancangan Undang-Undang Bidang Ekonomi, Keuangan, Industri dan Perdagangan; Mei-Desember 2013 Kepala Biro Perencanaan dan Pengawasan. Sejak Desember 2013 sampai sekarang menjabat Kepala Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI.