



# DPR RI

MENUJU PARLEMEN MODERN

Penyunting:  
Prayudi

328  
PAH  
d

Penyunting:  
Prayudi



# DPR RI

## MENUJU PARLEMEN MODERN

PERPUSTAKAAN DPR RI

No : 27870  
Tgl : 1-2-2016



Diterbitkan oleh:  
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika  
2015

AZZA  
GRAFIKA  
**Ag**  
ANGGOTA IKAPI

**Judul:**  
DPR RI Menuju Parlemen Modern

**Perpustakaan Nasional:**  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
xiii+193 hlm.; 15.5x23 cm  
ISBN: 978-602-1247-44-0  
Cetakan Pertama, 2015

**Penyunting:**  
Prayudi

**Penulis:**  
Indra Pahlevi  
Riris Katharina  
Aryojati Ardipandanto  
Ahmad Budiman  
Handrini Ardiyanti  
Denico Doly  
Prayudi

**Desain Sampul:**  
Abue

**Tata Letak:**  
Zaki

**Penyella Aksara:**  
Helmi Yusuf

**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 PENYUNTING

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) setelah memasuki kurun waktu demokratisasi di Indonesia, semakin dituntut untuk mampu menjawab berbagai tuntutan masyarakat. Tuntutan itu mengenai aspirasi yang disampaikan, baik secara langsung melalui aksi-aksi massa dan kelompok yang disuarakan melalui fraksi dan alat kelengkapan yang ada, atau juga melalui secara tidak langsung penggunaan media tertentu dalam menyampaikan pengaduannya. Dalam konteks yang semakin tinggi eskalasi tuntutananya, DPR cenderung melakukan serangkaian pembaharuan secara kelembagaan untuk menjawab berbagai harapan dan sekaligus kecemasan yang ada tentang kemungkinan gagalnya realisasi agenda reformasi nasional dan daerah, atau bahkan dampaknya terhadap penanganan masalah-masalah lokal-sub lokal hingga di tingkat terendah.

Salah satu substansi penting tentang pembaharuan secara kelembagaan di atas, adalah keinginan kuat bagi dapat terbentuknya sosok parlemen modern. Meskipun tergolong masih baru dari ukuran standar waktunya, yaitu setelah memasuki periode akhir DPR 2009-2014 dan lebih diperkuat lagi komitmen dan operasional langkah-langkah rintisannya di masa DPR hasil pemilu 2014, atau DPR 2014-2019 melalui hadirnya Peraturan DPR tentang Rencana Strategis (Renstra) DPR, namun harapan atas perwujudan DPR sebagai parlemen modern mulai kuat dibicarakan oleh publik dalam lingkup yang lebih luas.

Secara konseptual, sosok parlemen semacam ini ditunjukkan oleh karakteristiknya: (1) Transparansi, mudah diakses informasi berkaitan dengan kegiatan semua Alat Kelengkapan DPR (AKD). (2) Teknologi Informasi, penggunaan Teknologi Informasi untuk membuka akses bagi masyarakat memperoleh informasi melalui *website* dan media sosial, (3) Representasi, yaitu sebagai lembaga



perwakilan rakyat yang memperjuangkan aspirasi rakyat. Di samping Renstra DPR, kerangka hukum yang lain mendasarinya adalah: peraturan presiden terkait Sekretariat Jenderal DPR dan Badan Keahlian DPR, Peraturan Tata Tertib serta Keputusan Pimpinan DPR sehubungan Pembentukan Tim Implementasi Reformasi DPR.

Sosok kelembagaan demikian yaitu diwujudkan oleh akses masyarakat dan cara kerja DPR beserta dukungan teknologi informasi digital, serta sarana keorganisasian di belakangnya yang semakin cepat, simultan dalam penanganan tugasnya, serta memiliki dimensi akuntabilitas publik yang kuat. Rangkaian muatan dari cara kerja Alat Kelengkapan Dewan dan keterlibatan masyarakat di tengah proses politik DPR sangat kuat dicerminkan oleh keinginan sosok kelembagaan parlemen modern. Tidak saja dari sudut teknis sumber daya manusia dan anggaran yang mutlak menyertai persyaratan pembentukannya, tetapi juga dari segi komitmen politik riil dari kekuatan fraksi dari partai-partai yang jelas juga harus saling melengkapi satu sama lain bagi optimalisasi pencapaian harapan bagi adanya sosok parlemen modern. Kalau kedua sudut penguatan kelembagaan parlemen modern ini memang benar-benar mampu dipadukan, maka jelas dapat menjadi energi positif yang luar biasa besar bagi DPR sebagai instrumen demokrasi yang bersifat partisipatif dengan segala dukungan perangkat yang menyertainya. Tetapi, yang menjadi persoalan adalah jelas sekali bahwa realitas masyarakat cenderung bersikap skeptik atau bahkan rendah kepercayaannya terhadap perilaku anggota DPR yang berdampak pada citra politik DPR secara keseluruhan.

Kesan saling tolak menolak terjadi antara komitmen menegakkan parlemen modern dengan segala akses layanan kebutuhan masyarakat dan mempermudah identifikasi persoalan bagi para anggota DPR terhadap tuntutan disetiap segmen basis konstituennya, berhadapan dengan persepsi publik yang kuat tertanam terutama melalui deskripsi yang mayoritas negatif dari pemberitaan dan opini media massa. Kesan demikian justru menjadi terpola secara rutin dalam interaksi antara parlemen dengan kalangan masyarakat, sementara di sisi lain bangsa Indonesia terus berusaha untuk memperbaiki proses penyelenggaraan pemilu dan pilkada, dengan segala celah kelemahan yang kerap dihadapi. Mungkinkah pola yang terbentuk demikian masih membuka harapan bagi adanya pemahaman

masyarakat yang lebih jernih terhadap kinerja DPR yang sudah dijalankan selama ini? Atau sebaliknya, justru pola interaksi politik antara DPR-masyarakat yang ada justru semakin mempersulit keluar dari jebakan pesimis menentang krisis kepercayaan antara wakil dengan pihak yang diwakilinya? Buku yang merupakan kumpulan tulisan tentang upaya perwujudan parlemen modern ini hadir juga menjadi kontribusi dalam rangka mengulas lebih lanjut berbagai substansi yang penting dicermati untuk menata proses penyelenggaraan fungsi-fungsi DPR sebagai bagian penting dari sistem politik demokratis. Hal ini diulas lebih lanjut, baik dari segi sisi wadah kepartaian-pemilu yang melingkupi proses politik yang mengiringi awal periode DPR pada setiap hasil pemilu, pembentukan fraksi, alat kelengkapan dan pilihan koalisi yang dilakukan, keinginan mendirikan rumah aspirasi, dan pengalaman berupa makna politik kasus RUU menjadi UU yang dihasilkannya. Di samping itu, materi muatannya juga meliputi hingga pada persoalan dukungan teknis administratif dan tenaga keahlian substansi yang menjawab segala hal terkait keleluasaan masyarakat bagi setiap proses kerja dan capaian yang dihasilkan oleh DPR terhadap perjuangan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Semoga bermanfaat bagi setiap pihak dalam melakukan pemetaan atas segala hal yang menyertai peluang bagi peningkatan kapasitas DPR untuk menjawab tuntutan masyarakat. Di samping itu tentu saja sekaligus dapat menjadi bahan awal sebagai salah satu masukan untuk mengawal dan mengkritisi langkah-langkah menuju DPR sebagai sosok parlemen modern.

Jakarta, 3 Oktober 2015  
Prayudi

## DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR PENYUNTING .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vii</b>
<b>PROLOG.....</b>	<b>xi</b>

### **BAGIAN PERTAMA** **FUNGSI REPRESENTASI DPR DALAM** **ERA PARLEMEN MODERN**

<i>oleh: Indra Pahlevi .....</i>	<i>1</i>
A. Latar Belakang.....	2
B. DPR Periode 2014-2019 .....	4
C. Fungsi Lembaga Perwakilan .....	8
D. Representasi di Era Parlemen Modern.....	12
E. Penutup .....	18
Daftar Pustaka .....	20

### **BAGIAN KEDUA** **DPR RI DAN E-PARLEMEN**

<i>oleh: Riris Katharina .....</i>	<i>23</i>
A. Latar Belakang.....	24
B. e-Parlemen dalam Dunia Internasional.....	26
C. DPR dan e-Parlemen .....	32
D. Tantangan Menuju e-Parlemen .....	42
E. Penutup .....	46
Daftar Pustaka .....	48

### **BAGIAN KETIGA** **MENYIKAPI RUMAH ASPIRASI DPR**

<i>oleh: Aryojati Ardipandanto .....</i>	<i>51</i>
A. Latar Belakang.....	52
B. Tinjauan Teoritis .....	57
C. Fakta-Fakta .....	63
D. Pembahasan .....	68

E. Penutup .....	74
Daftar Pustaka .....	75

#### **BAGIAN KEEMPAT**

##### **OPTIMALISASI PENGADUAN MASYARAKAT KE DPR SECARA ON-LINE**

<i>oleh: Ahmad Budiman</i> .....	77
A. Latar Belakang .....	78
B. Kerangka Pemikir .....	84
C. Optimalisasi Pengaduan Online .....	87
D. Penutup .....	92
Daftar Pustaka .....	93

#### **BAGIAN KELIMA**

##### **BERMEDIA SOSIAL UNTUK PARLEMEN MODERN DI ERA DEMOKRASI MODERN**

<i>oleh: Handrini Ardiyanti</i> .....	95
A. Latar Belakang .....	96
B. Permasalahan .....	99
C. Kerangka Pemikiran .....	100
D. Pembahasan .....	103
E. Penutup .....	126
Daftar Pustaka .....	128

#### **BAGIAN KEENAM**

##### **PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG RESPONSIF**

<i>oleh: Denico Doly</i> .....	131
A. Pendahuluan .....	132
B. Kerangka Pemikiran .....	136
C. Analisa .....	140
D. Penutup .....	147
Daftar Pustaka .....	148

#### **BAGIAN KETUJUH**

##### **UU DESA DAN HARAPAN DEMOKRASI PARTISIPATORIS**

<i>oleh: Prayudi</i> .....	151
A. Latar Belakang .....	152
B. Permasalahan .....	154
C. Kerangka Pemikiran .....	155

## Daftar Isi

D. Pembahasan .....	156
E. Penutup .....	180
Daftar Pustaka .....	182
<b>EPILOG .....</b>	<b>185</b>
<b>INDEKS .....</b>	<b>187</b>
<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>190</b>





## **PROLOG**

### **"DPR RI MENUJU PARLEMEN MODERN"**



Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2014-2019, diawal masa tugasnya melalui Pimpinan DPR ingin melakukan perubahan dengan konsep baru yang disebut Parlemen Modern. Fokus utama dari parlemen modern yaitu teknologi informasi, keterbukaan akses informasi dan fungsi representasi. Untuk itu, DPR membuka akses yang seluas-luasnya dengan elemen masyarakat baik langsung maupun melalui teknologi. DPR kini telah didukung teknologi informasi, dari mulai *website*, *Twitter*, *Facebook*, *SMS*, *Majalah* dan *bulletin* serta *TV Parlemen*.<sup>1</sup>

Argumentasinya, sejak reformasi sistem kehidupan bernegara kita berada dalam sistem politik yang demokratis. Dalam era ini terasa bahwa kompetisi kekuatan politik sangat tinggi, partisipasi publik sangat diperlukan sebagai indikator utama, serta kebebasan sipil dan politik dilindungi. Dalam era ini, faktor kemajuan teknologi dan globalisasi menjadi sangat krusial dalam masyarakat informasi yang kini semakin maju. Kehidupan politik di Indonesia mendapatkan pengaruh yang luar biasa dari perkembangan teknologi. Namun di sisi lain, perlu diperhatikan kaitan antara kemajuan teknologi dan globalisasi itu dengan kebudayaan bangsa Indonesia. Kultur Indonesia memang merupakan kekuatan atau modal dasar untuk kemajuan dalam politik atau kehidupan berbangsa dan bernegara, tetapi harus diperhatikan bahwa dalam hal tertentu, beberapa nilai budaya bisa jadi menjadi penghambat atau menjadi tantangan yang harus diperbaiki (dekonstruksi budaya baru dalam berdemokrasi).

Salah satu unsur politik yang perlu mengimbangi diri dengan kemajuan teknologi dan globalisasi itu adalah Parlemen. Dengan kata lain, DPR harus memacu diri untuk dapat menjadi parlemen

---

<sup>1</sup> Pimpinan DPR Paparkan Konsep Parlemen Modern kepada Media Grup, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/9635>, diakses tanggal 1-10-2015.

yang modern, agar dapat semakin optimal dalam menjalankan tugas dan fungsinya. DPR sebagai parlemen modern, memiliki andil untuk tumbuh dan berkembangnya demokrasi di tanah air. Karena demokrasi sebagai sebuah sistem politik dapat dilihat dari berbagai dimensi. Dalam makna yang demikian ini, menjadi dapat dimengerti mengapa terdapat begitu banyak definisi tentang demokrasi. Dalam pengertian yang paling klasik, demokrasi sekurang-kurangnya diartikan sebagai “pemerintahan oleh dan untuk rakyat”. Namun dalam perkembangannya harus mendapatkan masukan prinsip perwakilan.<sup>2</sup>

Parlemen bukan lembaga negara yang statis. Parlemen berubah mengikuti perubahan yang terjadi “di dalam dan di luar” parlemen. Anggota parlemen dipilih oleh konstituen. Konstituen masa kini memiliki ekspektasi tinggi terhadap kinerja parlemen/anggota. Konstituen menuntut kemudahan akses informasi, transparansi, akuntabilitas dan efektifitas kerja parlemen/anggota. Oleh karena itu, *spirit* parlemen modern dapat dikatakan salah satu yang terpentingnya adalah: meningkatkan partisipasi publik, dengan indikator sebagai berikut:

- 1) Transparansi Informasi dibuka seluasnya
- 2) Teknologi Komunikasi Digital digunakan optimal
- 3) Fungsi Representasi dilaksanakan dengan baik

Salah satu wujud parlemen yang terbuka adalah diimplemetasikannya “keterbukaan informasi publik” melalui penggunaan hak publik untuk memperoleh informasi yang berdasar dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hak atas informasi menjadi sangat penting dalam upaya menjadikan proses keterbukaan penyelenggara negara untuk terbuka kepada publik sehingga apa yang dilakukan oleh penyelenggara atas kerja-kerja penyelenggaraan negara dapat diterima dan dipertanggungjawabkan kepada publik.

Dengan demikian relevansi antara hak setiap orang untuk memperoleh informasi dan hak peranserta masyarakat dalam pelibatan proses pengambilan keputusan publik tidak bermakna

---

<sup>2</sup> Daniel Sparingga, *Demokrasi Sejarah, Konsep dan Praktiknya*, dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 16.

dan tanpa arti jika jaminan keterbukaan informasi publik terjadi distorsi. Sehingga kedua penggunaan hak ini harus senantiasa berjalan seiring guna peningkatan kualitas pelibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik. Untuk mendukung hal ini, teknologi informasi digital memang harus dioptimalkan, dengan dinaungi oleh dasar hukum yang jelas dan komprehensif. Dengan demikian, muaranya nanti adalah terwujudnya fungsi representatif DPR yang lebih baik.

Buku ini mengkaji berbagai masalah yang terkait dengan konsep parlemen modern dan penerapannya di DPR. Berbagai pokok masalah mengenai penerapan konsep parlemen modern di DPR, diulas dari berbagai pendekatan konseptual yang melatarbelakanginya. Berbagai permasalahan yang dianalisis di dalam buku ini yaitu fungsi representasi DPR dalam era parlemen modern, DPR dan e-parlemen, menyikapi rumah aspirasi DPR, optimalisasi pengaduan masyarakat ke DPR secara online, bermedia sosial untuk parlemen modern di era demokrasi modern, pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif, dan UU desa dan harapan demokrasi partisipatoris. Kesemua tulisan dalam buku ini, pada intinya ingin membedah pelaksanaan parlemen modern pada kegiatan DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Keseluruhan atas isi tulisan dalam buku ini, pada akhirnya bertujuan untuk mengingatkan kita semua bahwa melalui desain parlemen modern, DPR perlu memperkuat tugas dan fungsinya dengan menggunakan 3 (tiga) indikator besar, yaitu menerapkan transparansi, penggunaan teknologi informasi, serta memperkuat fungsi representasi.

Jakarta, 3 Oktober 2015  
Penyunting



**BAGIAN PERTAMA**

**FUNGSI REPRESENTASI DPR DALAM  
ERA PARLEMEN MODERN**

**Indra Pahlevi**

**Peneliti Kepakaran Politik Pemerintahan Indonesia  
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR RI**

## **FUNGSI REPRESENTASI DPR DALAM ERA PARLEMEN MODERN**

oleh: Indra Pahlevi



### **A. Latar Belakang**

Dalam iklim demokrasi yang terus berkembang di Indonesia, tuntutan masyarakat terhadap lembaga perwakilannya semakin besar. Apalagi sejak Pemilu untuk memilih anggota legislatif baik DPR maupun DPRD tahun 2009 sudah menggunakan sistem urutan suara terbanyak untuk menentukan keterpilihan seorang calon berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga lebih menjadikan calon terpilih sebagai wakil rakyat –setidaknya untuk daerah pemilihannya. Atas dasar itulah maka sesungguhnya keberadaan seorang anggota DPR merupakan wakil rakyat dalam memperjuangkan aspirasi dan berbagai persoalan untuk kemudian diperjuangkan menjadi sebuah kebijakan demi kebaikan dan kesejahteraan rakyat.

Dinamika sistem politik Indonesia menunjukkan tren positif setidaknya berdasarkan indeks demokrasi di Indonesia tahun 2014 sebesar 73,04 poin dan naik sebesar 9,32 poin dari tahun 2013 (63,72). Indeks tersebut secara umum sudah melampaui target Rencana Pemerintah Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014 sebesar 73,00 poin.<sup>1</sup> Hal itu memberikan gambaran betapa situasi politik Indonesia sesungguhnya memberikan ruang yang luas bagi bersemainya nilai-nilai demokrasi universal seperti adanya akuntabilitas, adanya rotasi kekuasaan melalui pemilu yang bebas dan *fair*, kebebasan berserikat dan menyampaikan pendapat, dan lain-lain. Hal itu sebagai energi sekaligus modal dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi kita ke depan meskipun kita tidak boleh

---

<sup>1</sup> BPS: Indeks Demokrasi Meningkat, dalam <http://www.idiprject.org/index.php/id/aktivitas/> (akses 17 September 2015)



terlena dengan berbagai pujian yang disampaikan berbagai pihak dari kalangan internasional bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi terbesar ketiga di dunia apalagi dengan jumlah muslim terbesar di dunia. Semua pujian itu hanyalah sebagai pendorong untuk lebih maju menata sistem politik yang lebih baik. Kritik utama dari demokrasi Indonesia adalah masih berlangsungnya demokrasi prosedural dan belum mencapai demokrasi substansial.

Faktanya, Indonesia masih dihadapkan pada berbagai persoalan yang berimbas kepada kehidupan politiknya. Potensi konflik meskipun sudah mengecil namun tetap ada karena disadari sebagai bangsa yang heterogen. Kelompok masyarakat yang merasa tidak terwakili aspirasinya akan senantiasa menyuarakan aspirasinya dengan berbagai cara demokratis tetapi terkadang melalui cara anarkis. Meskipun hingga saat ini aspirasi mereka sesungguhnya sudah terwakili oleh setidaknya 10 (sepuluh) partai politik di DPR atau 12 (duabelas) partai politik yang ikut pemilu 2014 lalu, tetapi rasa ketidakpuasan akan terus ada dan akan berbahaya jika kita tidak bisa mengelolanya dengan baik.

Kemajuan teknologi informasi di era modern saat ini akan semakin mempermudah pola kerja demokrasi terutama dalam konteks penyampaian aspirasi sekaligus metode komunikasi antara wakil (anggota DPR) dan terwakil (rakyat). Oleh karena itu harus diperhatikan pula dalam rangka pengelolaan aspirasi rakyat adalah peningkatan sarana dan prasarana serta kemampuan terhadap penggunaan teknologi informasi yang berkembang sangat pesat. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat seperti DPR harus mampu menggunakan teknologi informasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam menjalankan seluruh fungsi-fungsinya. Tanpa hal itu, DPR akan sulit melakukan tugas-tugas konstitusionalnya baik di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan dalam kerangka menjalankan fungsi representasi.

Berdasarkan hal itulah maka perlunya penguatan DPR dalam konteks menghadapi perubahan dinamika perkembangan sosial politik masyarakat yang menuntut "lebih" terhadap para wakilnya. Melalui pencanangan "Parlemen Modern" oleh Pimpinan DPR yang meliputi 3 (tiga) aspek yakni penggunaan teknologi informasi, kemudahan akses masyarakat terhadap DPR, serta penguatan fungsi representasi, maka harus menjadi landasan bagi semua *stakeholders*

terutama para Anggota DPR dalam melaksanakan fungsi representasi ini. Persoalannya adalah bagaimana pola yang tepat untuk meningkatkan kinerja representasi (keterwakilan) ini? Apakah hanya dengan membangun sarana dan prasarana yang berbasis fisik semata seperti jaringan internet serta bangunan fisik? Atau juga kita harus melakukan perubahan *mindset* baik karyawan, tenaga ahli, staf anggota, dan para Anggota DPR-nya bahwa bekerja di lembaga perwakilan rakyat (DPR) adalah kerja untuk rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat, sehingga harus dibangun kesadaran terhadap hal itu. Untuk lebih jelasnya dapat kita bahas tentang profil DPR periode 2014-2019, lalu apa fungsi ideal lembaga perwakilan, serta pelaksanaan fungsi representasi DPR di era modern ini.

## **B. DPR Periode 2014-2019**

Keanggotaan DPR periode 2014-2019 merupakan hasil Pemilu 2014 yang diselenggarakan pada tanggal 9 April 2014 dan diikuti oleh 12 (dua belas) partai politik yang menggunakan sistem proporsional terbuka berdasarkan urutan suara terbanyak, sehingga setiap calon anggota legislatif memperoleh kesempatan yang sama dalam memperoleh mandat dari rakyat. Pada Pemilu 2014 lalu berlaku *parliamentary threshold* (PT) sebesar 3,5% yang bermakna hanya partai politik peserta pemilu yang memperoleh sekurangnya 3,5% suara sah secara nasional yang berhak mengikuti penghitungan perolehan kursi di DPR. Dengan ketentuan PT 3,5% tersebut telah menghasilkan 10 (Sepuluh) partai politik yang lolos PT yaitu: PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PKB, PAN, Partai Nasdem, PKS, PPP, dan Partai Hanura. Adapun perolehan suara dan kursi dari setiap partai politik hasil Pemilu 2014 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 2014 (PT 3,5%)**

No.	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Perolehan Kursi
1.	PDI Perjuangan	23.681.471 (19,95%)	109
2.	Partai Golkar	18.432.312 (14,75%)	91
3.	Partai Gerindra	14.760.371 (11,81%)	73

4.	Partai Demokrat	12.728.913 (10,19%)	61
5.	Partai Amanat Nasional	9.481.621 (7,59%)	48
6.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957 (9,04%)	47
7.	Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204 (6,79%)	40
8.	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488 (6,53%)	39
9.	Partai Nasdem	8.402.812 (6,72%)	36
10.	Partai Hanura	6.579.498 (5,26%)	16

Sumber: Pengumuman KPU tanggal 14 Mei 2014 dan Putusan MK (diolah)

Dari tabel di atas terlihat adanya perubahan konfigurasi kekuatan politik di DPR dengan merosotnya Partai Demokrat dari sebelumnya pada Pemilu 2009 menjadi pemenang pemilu memperoleh 21.703.137 suara (20,85%) dengan 148 kursi menjadi hanya berada di urutan keempat perolehan suara (12.728.913 suara atau 10,19%) berada di bawah PDI Perjuangan, Partai Golkar, dan Partai Gerindra yang naik dari urutan kedelapan pada Pemilu 2009 (4.646.406 suara atau 4,46%) dengan 26 kursi menjadi urutan ketiga dengan 14.760.371 suara atau 11,81%. Satu partai politik baru yang berhasil masuk ke DPR yaitu Partai Nasdem yang berada di urutan kesembilan dengan 8.402.812 suara atau 6,72% yang setara dengan 36 kursi dan berada di atas Partai Hanura.

Selanjutnya pelantikan atau pengambilan sumpah/janji anggota DPR periode 2014-2019 dilakukan pada Sidang Paripurna ke-1 Masa Sidang I Tahun Sidang 2014-2015 tanggal 1 Oktober 2014. Sidang Paripurna ke-1 dipimpin oleh anggota DPR tertua, Popong Otje Djundjuran (76 tahun) dari Partai Golkar dari Dapil I Jawa Barat dan lahir di Bandung pada 30 Desember 1938 menjadi pemimpin sementara didampingi anggota termuda, Ade Rezki Pratama (26 tahun) dari Partai Gerindra dari Dapil Sumatera Barat II.

Konfigurasi politik di atas kemudian melahirkan 2 (dua) kelompok besar dengan apa yang disebut Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH). KMP terdiri atas partai politik pengusung Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa yakni Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, dan Partai Persatuan Pembangunan. Sedangkan KIH terdiri atas partai politik pengusung Pasangan Calon

Presiden dan Calon Wakil Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla yaitu PDI Perjuangan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Nasdem, dan Partai Hanura. Sementara Partai Demokrat tidak berada di kedua koalisi tersebut dan mengaku berada di tengah-tengah sebagai penyeimbang. Berdasarkan konfigurasi politik DPR tersebut berimbas ke dalam proses pemilihan pimpinan DPR karena berdasarkan UU No. 17 tahun 2014 tentang MD 3 dan Peraturan Tata Tertib pemilihannya dilakukan melalui mekanisme paket untuk dipilih dalam Rapat Paripurna. Proses perdebatan yang panjang akhirnya dilakukan proses pemilihan Pimpinan DPR periode 2014 -2019 yang berdasarkan Pasal 84 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ditetapkan bahwa terdapat 5 (lima) pimpinan yang terdiri atas 1 (satu) ketua dan 4 (empat) wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPR. Melalui proses pemilihan yang berlangsung, maka Pimpinan DPR Periode 2014 – 2015 terpilih, yaitu:

Ketua : Drs. Setya Novanto, Ak. (Fraksi Partai Golkar);  
Wakil Ketua : Fadli Zon, S.S., M.Sc. (Fraksi Partai Gerindra);  
Wakil Ketua : Dr. Agus Hermanto (Fraksi Partai Demokrat);  
Wakil Ketua : Ir. H. Taufik Kurniawan M.M. (Fraksi PAN);  
Wakil Ketua : Fahri Hamzah, S.E. (Fraksi PKS).

Peresmian keanggotaan DPR Periode 2014 – 2019 dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 92/P Tahun 2014 Tanggal 30 September 2014 tentang Nama-Nama Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Masa Jabatan Tahun 2014-2019 yang dikukuhkan pada Rapat ke-2 Masa Persidangan II Tahun Sidang 2014 – 2015, Kamis, 9 Oktober 2014.

Selanjutnya dibentuk fraksi-fraksi yang berdasarkan pengelompokan anggota sesuai partai politiknya. Namun demikian, sebelum fraksi-fraksi terbentuk, maka pengelompokan Anggota DPR berdasarkan partai politik masing masing tanpa disebut sebagai fraksi. Pembentukan fraksi-fraksi dilakukan pada Rapat ke-2 Masa Persidangan II, Tahun Sidang 2014 – 2015, 9 Oktober 2014.

Tata cara pembentukan dan susunan Fraksi diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Pengertian Fraksi seperti yang tertuang dalam Pasal 20 Peraturan Tata Tertib adalah:

- 1) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas DPR, serta hak dan kewajiban Anggota.

- 2) Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- 3) Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan dari 2 (dua) atau lebih partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- 4) Setiap Anggota harus menjadi anggota salah satu Fraksi.
- 5) Fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR serta meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.
- 6) Fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun sidang.
- 7) Pimpinan Fraksi ditetapkan oleh Fraksinya masing-masing.
- 8) Fraksi membentuk aturan tata kerja internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Keputusan DPR No. 36/DPR RI/I/2014-2015 tentang Pembentukan Fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia maka terbentuklah 10 (sepuluh) fraksi, sebagai berikut:

**Tabel 2.**  
**Susunan Fraksi**

No.	FRAKSI
1.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
2.	Fraksi Partai Golkar
3.	Fraksi Partai Gerindra
4.	Fraksi Partai Demokrat
5.	Fraksi Partai Amanat Nasional
6.	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
7.	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
8.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
9.	Fraksi Partai Nasdem
10.	Fraksi Partai Hanura



### **C. Fungsi Lembaga Perwakilan**

Sebelum mengenal dan membahas fungsi lembaga perwakilan, perlu kita pahami terlebih dahulu konsep tentang perwakilan. Arbi Sanit mengutip Hanna Pitkin menyatakan bahwa:

"konsep perwakilan dalam artian bahwa seseorang mewakili orang lain pada hakekatnya adalah istilah modern. Yunani Kuno tidak mempunyai kata itu sekalipun warga negara kota tersebut memilih sejumlah pejabat dan kadang-kadang mengirim duta yang sesungguhnya merupakan kegiatan yang masa ini dikategorikan ke dalam perwakilan."<sup>2</sup>

Perkembangan konsep perwakilan dalam kehidupan politik sangat terkait dengan perkembangan lembaga perwakilan itu sendiri, termasuk di dalamnya perkembangan pemikiran tentang lembaga perwakilan.<sup>3</sup> Konsep perwakilan politik menggambarkan hubungan perwakilan antara wakil dan yang diwakili (terwakil) di mana si wakil bertindak sebagai delegasi bagi yang diwakili (terwakil). Arbi Sanit menyatakan bahwa karena luasnya lingkup proses perwakilan politik, maka para ilmuwan menjadikannya sebagai objek tersendiri dengan segala teori dan pendekatannya. Secara fungsional perwakilan politik tidak terpisah dengan badan (lembaga) perwakilan rakyat sebagai tempat berhimpunnya para wakil yang dipilih melalui pemilu.<sup>4</sup> Menurut Sanit, salah satu peran dan fungsi badan (lembaga) perwakilan yang terpenting adalah perundang-undangan yang menunjukkan adanya perkembangan demokrasi modern sehingga disebut juga badan legislatif atau badan pembentuk undang-undang.<sup>5</sup>

Hadirnya lembaga perwakilan masa modern saat ini merupakan perkembangan dari sistem demokrasi langsung dari masa sebelumnya. Alasan mengapa diperlukan mekanisme perwakilan adalah karena pertimbangan efisiensi, yaitu karena banyaknya jumlah penduduk dan luasnya wilayah geografis yang tidak mudah dijangkau. Demokrasi perwakilan mempercayakan sepenuhnya pengambilan keputusan di tingkat parlemen oleh wakil-wakil

---

<sup>2</sup> Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 27.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 28.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal. 42.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 48.

yang dipilih.<sup>6</sup> Menurut David Held, dalam alam demokrasi sejak masa klasik hingga modern keterlibatan rakyat menjadi hal yang mutlak. Terdapat 9 (sembilan) model demokrasi yang kesemuanya menunjukkan bahwa terdapat keterlibatan atau partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan melalui lembaga perwakilan.<sup>7</sup>

Perkembangan demokrasi modern memang menunjukkan adanya kebutuhan hadirnya lembaga-lembaga politik yang menjalankan proses demokrasi itu sendiri. Jika pada masa Romawi belum ada lembaga semacam parlemen yang terdiri atas wakil-wakil yang dipilih, maka pada masa modern itu kehadiran lembaga perwakilan menjadi sebuah syarat. Menurut Dahl, dalam sistem demokrasi ada tiga pihak (lembaga) politik yang mendasar yaitu: sebuah parlemen nasional yang terdiri atas para wakil rakyat yang dipilih dan pemerintahan setempat yang juga dipilih oleh rakyat yang pada akhirnya tunduk kepada pemerintahan nasional.<sup>8</sup>

Dalam pemikiran Dahl lainnya, kita bisa melihat bagaimana sebuah sistem politik berlangsung di negara berkembang seperti Indonesia ini. Saat ini cukup sulit dalam memahami politik kita (Indonesia era Reformasi) ketika konsep yang digunakan adalah semata demokrasi prosedural tetapi prakteknya menunjukkan bahwa penguasa dapat merekayasa sistem politik sehingga pengambilan keputusan strategis hanya melibatkan elit namun kemudian digugat publik. Poliarki mungkin konsep yang lebih memadai digunakan untuk memahami bagaimana pentingnya kekuatan elit politik dalam proses politik. Poliarki, yang dikembangkan ilmuwan politik Robert Dahl, menunjuk pada gejala politik mutakhir di mana lembaga perwakilan rakyat seperti parlemen dan para elit politik yang mendapat mandat dari rakyat sangat menentukan proses politik.<sup>9</sup> Esensinya, menurut Yudi Latif bahwa poliarki tak lain adalah pemilahan pemimpin dan wakil rakyat dari elit-elit yang berebut kuasa melalui mekanisme pemilu.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Thomas Meyer, *Demokrasi, Sebuah Pengantar Untuk Penerapan*, Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2003, hal. 13.

<sup>7</sup> David Held, *Models of Democracy*, Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California, 1996.

<sup>8</sup> Robert Dahl, *Perihal Demokrasi*, terjemahan A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 24.

<sup>9</sup> Lihat Robert Dahl, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.

<sup>10</sup> Yudi Latif, *Demokrasi Berkeadilan*, dalam *republika.co.id*. Akses tanggal 23 Desember 2013.

Berdasarkan pandangan Dahl tersebut di atas, maka terlihat bahwa antara lembaga perwakilan dan para wakil rakyat yang dipilih merupakan dua unsur utama dalam membentuk sebuah lembaga perwakilan yang baik. Lalu bagaimana hubungan antara lembaga perwakilan dan para wakil rakyat tersebut? Menurut Hanna Pitkin, terdapat beberapa peran yang dimiliki para wakil rakyat, yaitu:<sup>11</sup>

1. *delegate*: para wakil semata-mata hanya mengikuti apa yang menjadi pilihan dari para konstituen.
2. *trustee*: para wakil mencoba untuk bertindak atas nama para wakil untuk memahami permasalahan yang dihadapi konstituen.
3. *politico*: kontinum antara *delegate* dan *trustee*.

Selanjutnya, Hanna Pitkin juga mengategorikan perwakilan menjadi:<sup>12</sup>

1. Perwakilan formal  
dua dimensi otorisasi dan akuntabilitas
2. Perwakilan deskriptif  
para wakil merefleksikan kelompok yang ada di dalam masyarakat, tetapi tidak secara inheren melakukan sesuatu untuk konstituen
3. Perwakilan simboliks  
para wakil merupakan simbol perwakilan dari kelompok yang diwakili.

Lalu apa saja fungsi-fungsi utama sebuah lembaga perwakilan, khususnya di Indonesia. Menurut Bintan Saragih,<sup>13</sup> lembaga perwakilan atau disebut parlemen umumnya memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu:

1. Fungsi Perundang-undangan atau legislasi;
2. Fungsi Pengawasan; dan
3. Fungsi Pendidikan Politik.

Dari ketiga fungsi tersebut terdapat fungsi lain parlemen, yaitu dalam hal anggaran. Seperti yang terjadi dalam sejarah lembaga parlemen di Inggris dengan lahirnya *House of Lords* yang berisi kaum

<sup>11</sup> Lihat Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, California, 1967.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Bintan Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hal. 88.

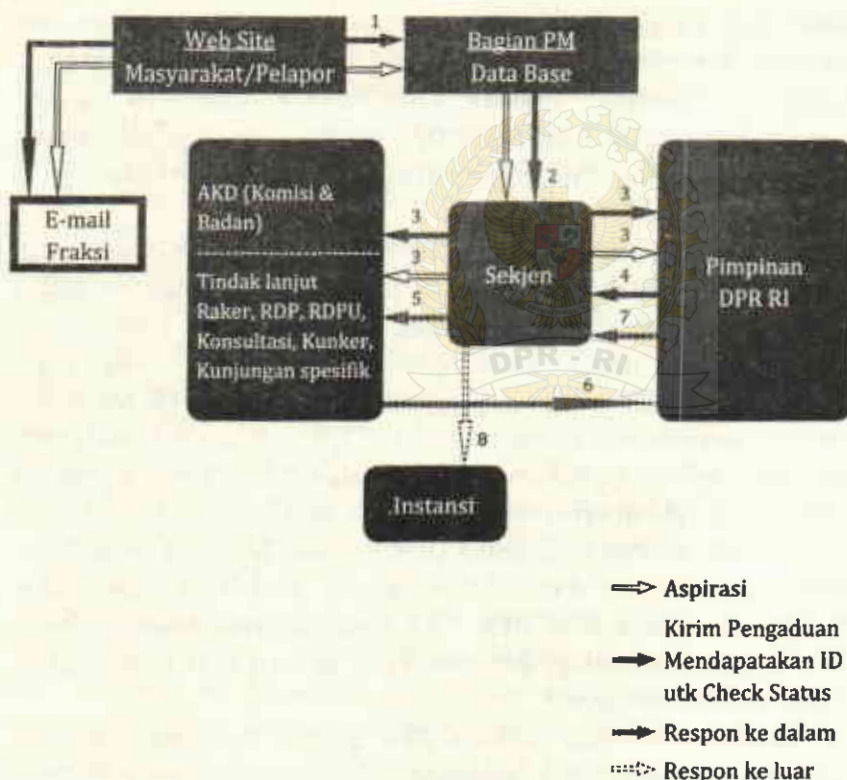
ningrat dan dibantu oleh rakyat serta kaum borjuis, maka lembaga ini memiliki fungsi membicarakan masalah pajak atau anggaran belanja yang saat itu selalu menjadi sumber konflik dengan pihak raja.<sup>14</sup> Secara spesifik perlu dijelaskan fungsi perundang-undangan menurut Bintang Saragih bahwa parlemen berfungsi membuat undang-undang yang mengatur warga negara, baik di bidang politik, kesejahteraan, maupun hal lain termasuk undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Oleh karena itu sama halnya menurut Arbi Sanit, parlemen dapat disebut Bintang Saragih sebagai badan legislatif atau badan pembuat undang-undang.

Sebagaimana pemikiran konsep perwakilan modern, maka fungsi lembaga perwakilan itu pun mengalami dinamika dan perkembangan sesuai situasi dan kondisi di negara tersebut. Dalam Statuta Organisasi Parlemen Dunia atau *Inter Parliamentary Union* (IPU) terdapat penegasan bahwa organisasi parlemen dunia memiliki beberapa fokus dalam konteks kerjasama antar-parlemen. Beberapa fokus tersebut adalah koordinasi dan pertukaran pengalaman antara parlemen; memberikan pertimbangan terhadap berbagai kepentingan negara-negara anggota atas beberapa isu; berkontribusi terhadap promosi hak asasi manusia yang bersifat universal dalam lingkup menghormati nilai-nilai yang ada sebagai bagian dari pengembangan demokrasi; dan berkontribusi terhadap pengembangan pengetahuan yang lebih baik tentang kerja lembaga perwakilan dalam rangka penguatan parlemen sebagai lembaga perwakilan melalui aksi nyata.<sup>15</sup>

Berdasarkan beberapa fokus mendasar IPU di atas maka fungsi lembaga perwakilan pun berkembang tidak sekadar mampu memproduksi peraturan perundang-undangan, penyusunan anggaran, serta melakukan pengawasan, namun juga harus mampu berkontribusi dalam penguatan lembaga perwakilan secara keseluruhan melalui aksi-aksi nyata untuk rakyat di dunia. Fungsi tersebut lebih dikenal sebagai fungsi diplomasi parlemen karena perannya dalam pergaulan internasional dan keikutsertaannya dalam berbagai organisasi parlemen internasional.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 88.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) Statuta Inter Parliamentary Union dalam <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm>. (akses 17 September 2015)



Selain mekanisme penyampaian aspirasi melalui surat baik konvensional maupun elektronik, dan SMS juga dilakukan penyampaian aspirasi melalui media sosial baik *facebook* maupun *twitter* resmi DPR. Kehadiran media sosial *facebook* dan *twitter* dimaksudkan sebagai sarana penyampaian informasi DPR (selain *website*, majalah, serta bulletin) kepada masyarakat dan juga mengharapkan umpan baliknya sehingga ada komunikasi dua arah antara DPR dan masyarakat. Selanjutnya mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat juga dapat dilakukan melalui kunjungan perseorangan, kelompok, atau delegasi masyarakat yang difasilitasi oleh Humas DPR untuk kemudian disalurkan kepada alat kelengkapan atau fraksi yang dituju.

Berbagai mekanisme yang disediakan oleh DPR merupakan upaya untuk meningkatkan pelayanan DPR kepada rakyat. Namun demikian hal itu tidak berarti tugas dan tanggungjawab DPR selesai atau sudah disebut aspiratif. Yang menjadi perhatian adalah



bagaimana tindak lanjut berbagai aspirasi tersebut yang hasilnya dapat diketahui atau diukur oleh masyarakat. Esensi pelaksanaan fungsi representasi adalah bagaimana DPR baik secara kelembagaan maupun individu Anggotanya dapat memberikan akuntabilitasnya kepada rakyat yang salah satunya melalui penyampaian laporan kinerja DPR secara kelembagaan. Sedangkan secara individu Anggota menjadi kewajiban setiap individu Anggota DPR untuk menyampaikan kinerjanya kepada rakyat terutama konstituennya tentang apa yang sudah dilakukan selama satu tahun sidang.

Saat ini dirasakan adanya penilaian bahwa terjadi ketidakpercayaan atau *distrust* yang tinggi dari masyarakat kepada lembaga perwakilan yang disebabkan belum tumbuhnya budaya yang baik di kalangan penyelenggara negara khususnya wakil rakyat.<sup>19</sup> Menurut pandangan Gitadi Cipta, terdapat 3 (tiga) nilai akuntabilitas yang harus diperhatikan yaitu hukum (legal), norma, dan publik. Artinya ketiganya harus seiring guna menciptakan budaya yang baik pula. Akuntabilitas dilakukan karena ada aturan (legal), karena tanggungjawab normatif, serta adanya kewajiban bertanggungjawab kepada publik.<sup>20</sup> Dengan kondisi demikian, maka menjadi tugas berat bagi sebuah lembaga perwakilan termasuk DPR untuk mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat bahwa DPR cukup mampu menjalankan fungsi representasi disertai akuntabilitasnya.

Posisi DPR yang strategis akan senantiasa menjadi sorotan publik terutama melalui media. Di tengah kinerja DPR yang dinilai publik masih dianggap lemah seperti terlihat dalam tabel di bawah ini terhadap capaian kinerja legislasi (RUU yang diselesaikan), maka apapun upaya yang dilakukan DPR dalam rangka memperbaiki kinerja dalam konteks melaksanakan berbagai fungsinya, akan senantiasa menjadi perhatian publik karena DPR berisikan para wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat. Satu hal yang memang harus diperhatikan bahwa DPR merupakan lembaga politik yang berisikan para anggota dari partai politik yang ikut pemilu dengan

<sup>19</sup> Lihat Indra Pahlevi, Kinerja Lembaga Perwakilan Sebagai Bentuk Akuntabilitas Kepada Publik, dalam Riris Katharina (Penyunting), *Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara*, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) dan Azza Grafika, Jakarta, 2014, hal. 48.

<sup>20</sup> *Ibid.*

menggunakan sistem pemilu proporsional. Dengan demikian kebijakan dan kegiatan dalam pelaksanaan fungsi DPR akan selalu menjadi perdebatan politik antara kekuatan politik tersebut (partai politik) untuk memperoleh simpati publik.

**Tabel 3.**  
**Perbandingan RUU yang selesai dibahas**

No.	Periode DPR	RUU Yang Harus diselesaikan	RUU Yang Diselesaikan
1.	2004-2009	284	173
2.	2009-2014	247	126
3.	2014-2019	160	masih berjalan

Keterangan: RUU Yang diselesaikan termasuk ratifikasi dan kumulatif terbuka

Sumber: cnn indonesia

Sorotan publik lainnya terkait dengan tindaklanjut atas berbagai aspirasi masyarakat yang telah disampaikan ke DPR melalui berbagai cara atau mekanisme. Meskipun secara prosedural sudah dibuka ruang penyampaian aspirasi seluas-luasnya kepada masyarakat, namun dalam prakteknya masih belum jelas ukuran tindaklanjut yang dapat dinilai berhasil atau tidak oleh publik. Hal itu sangat terkait kepada sudut pandang atau perspektif kepentingan masing-masing kelompok dan/atau kekuatan politik yang ada. Jika kita melihat alur pengaduan masyarakat di atas, terlihat bahwa tindaklanjutnya dilakukan oleh setiap alat kelengkapan DPR dilakukan melalui Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum, Konsultasi, Kunjungan Kerja, dan Kunjungan Spesifik. Adapun hasilnya bisa langsung dieksekusi atau hanya sebatas rekomendasi. Contoh aspirasi yang langsung dieksekusi adalah ketika Tenaga Guru Honorer berdemonstrasi di depan Gedung DPR tanggal 15 September 2015 lalu menuntut pengangkatan sebagai PNS yang bersamaan dengan diadakannya Rapat Kerja Komisi II DPR dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara/Reformasi Birokrasi yang langsung direspons dengan kebijakan bahwa Tenaga Guru Honorer akan diangkat menjadi PNS secara bertahap mulai 2016.

Terdapat satu hal yang sebenarnya sudah dilakukan Setjen DPR dalam rangka mewujudkan relasi yang dekat antara Anggota DPR dan rakyat melalui pembuatan alamat email resmi setiap Anggota DPR serta

akun resmi di *website* yang dapat digunakan oleh setiap Anggota DPR berkomunikasi langsung dengan rakyat tentang berbagai hal. Namun demikian upaya tersebut masih menemui kendala teknis. Bahkan secara bersamaan, salah satu lembaga swadaya masyarakat (LSM) Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) meluncurkan satu aplikasi yang bertujuan untuk mendekatkan hubungan antara wakil (Anggota DPR) dan terwakil (rakyat) yang disebut “DPR Kita” yang dapat di-*download* melalui Android yang diluncurkan pada tanggal 24 Februari 2015.<sup>21</sup> Tujuan peluncuran aplikasi “DPR Kita” tersebut menurut Direktur Eksekutif Perludem, Titi Anggraeni adalah partisipasi masyarakat dalam kehidupan bernegara tidak boleh berhenti hanya pada pelaksanaan Pemilu. Masyarakat juga harus mengawal hasil dari Pemilu itu sendiri. Aplikasi ini diharapkan bisa menjadi sarana partisipasi terus menerus bagi warga negara dalam mengawal kinerja wakil-wakilnya di Parlemen.<sup>22</sup>

Melihat betapa pentingnya adaptasi terhadap dinamika perkembangan masyarakat dan tuntutan serta adanya kemajuan teknologi informasi, maka pelaksanaan fungsi representasi DPR harus benar-benar dilakukan secara lebih terarah, terukur, dan akuntabel. Selain memperbaiki sistem secara keseluruhan, juga harus dilakukan perbaikan *mindset* terhadap seluruh *stakeholders* DPR baik Anggota DPR, karyawan (PNS), Tenaga Ahli, dan Staf Pribadi Anggota bahwa bekerja di DPR adalah pengabdian kepada bangsa dan negara serta rakyat Indonesia, sehingga tidak melulu menuntut hak tetapi mengabaikan kewajibannya.

Apapun kategori perwakilan yang disandang oleh para Anggota DPR baik perwakilan formal, perwakilan deskriptif, maupun perwakilan simbolik, sesungguhnya tetap dalam kerangka sebagai perwakilan rakyat. Di era modern ini, yang paling dibutuhkan dari sebuah lembaga perwakilan adalah kerja nyata yang dapat dirasakan manfaatnya oleh rakyat secara keseluruhan melalui pelaksanaan setiap fungsi yang dimiliki DPR. Selain menggunakan sarana dan prasarana teknologi informasi, para Anggota DPR juga harus mampu menjadi sosok yang merakyat, humanis, aspiratif, dan

<sup>21</sup> Lihat Press Release, Peluncuran Aplikasi DPR Kita, dalam [http://www.perludem.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1938:peluncuran-aplikasi-dpr-kita](http://www.perludem.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1938:peluncuran-aplikasi-dpr-kita) (akses 21 September 2015)

<sup>22</sup> *Ibid.*

responsibel. Tidak malah sebaliknya wakil rakyat terkesan sangat elitis seperti tesis Dahl tentang poliarki yakni adanya pemisahan atau jarak antara kaum elit dan rakyatnya sehingga kebijakan yang diambil tidak selalu mencerminkan kehendak dan kebutuhan rakyat secara keseluruhan.

Kesadaran untuk meningkatkan responsibilitas dan akuntabilitas para Anggota DPR dan segenap unsur pendukungnya merupakan sebuah keharusan dan konsekuensi logis dari kedudukan sebagai wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat dalam sebuah pemilu yang demokratis. Sebab, di negara manapun lembaga perwakilan merupakan institusi yang paling disorot dan paling tidak dipercaya –selain eksekutif yang dinilai otoriter. Alasannya karena lembaga perwakilan adalah lembaga yang memperjuangkan aspirasi rakyat, sehingga jika dinilai tidak mampu memperjuangkan aspirasi rakyat dan/atau tidak representatif maka akan dituntut untuk membuktikan kinerjanya membela rakyat.

Melalui berbagai instrumen yang dibangun dan disiapkan DPR terutama lima tahun ke depan, diharapkan DPR dapat lebih dipercaya publik. Selanjutnya mekanisme kontrol rakyat terhadap wakilnya para Anggota DPR disusun berdasarkan prinsip demokratis baik melalui penyampaian aspirasi ke DPR dalam berbagai bentuk maupun ketika pada penyelenggaraan pemilu berikutnya.

## **E. Penutup**

Sebagai penutup dapat disampaikan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam era modern saat ini, tuntutan masyarakat terhadap DPR sebagai lembaga perwakilan sangat tinggi. Sehingga jika dinilai tidak memenuhi ekspektasinya, muncul kondisi ketidakpercayaan (*distrust*) dari masyarakat sebagaimana yang berlangsung hingga saat ini.
2. DPR harus mampu menjawab tantangan zaman dan tuntutan masyarakat tersebut melalui sikap responsif, aspiratif, dan akuntabel yang dibuktikan dengan sikap dan perilaku merakyat, humanis dan tentu dengan kinerjanya terutama dalam melaksanakan 3 (tiga) fungsi utama baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan.

3. Melalui slogan DPR menuju Parlemen Modern yang ditandai oleh 3 (tiga) hal yaitu kemudahan akses bagi masyarakat, penggunaan teknologi informasi, serta peningkatan fungsi representasi, maka harus dilakukan berbagai langkah baik fisik maupun non-fisik sebagai komitmen bersama yang saat ini tertuang dalam rencana Strategis (Renstra) DPR 2015-2019.
4. Perwujudan fungsi representasi DPR sebagaimana tertuang dalam Renstra DPR 2015-2019 harus dibarengi dengan mekanisme kontrol dan evaluasi atas berbagai rencana kegiatan termasuk sistem yang digunakan, sehingga kita tidak berpuas diri atas apa yang sudah kita lakukan.

Dari beberapa kesimpulan di atas, dapat disampaikan beberapa rekomendasi guna memperkuat niat dan upaya meningkatkan pelaksanaan fungsi representasi DPR, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia pendukungnya baik di lingkungan Sekretariat Jenderal, Badan Keahlian, Tenaga Ahli, dan unsur pendukung lainnya melalui berbagai kegiatan *workshop* serta pendidikan dan latihan.
2. Menyusun *standart operating procedure* (SOP) baik bagi unsur pendukung yang bekerja mendukung segala kegiatan DPR di 3 (tiga) fungsi utama, maupun para Anggota DPR dalam menjalankan fungsi representasi agar lebih operasional sebagai penjabaran dari Peraturan Tata Tertib.
3. Melakukan monitoring dan evaluasi (*monev*) secara periodik atas apa yang sudah dilakukan selama satu tahun sidang yang hasilnya dituangkan ke dalam Laporan Kinerja DPR. Selanjutnya perlu diupayakan adanya mekanisme laporan kinerja setiap Anggota DPR untuk satu tahun sidang yang disampaikan kepada konstituennya tentang apa saja yang sudah, sedang, dan akan dilakukan.
4. Menyusun *standart operating procedure* (SOP) terkait tindaklanjut aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPR baik melalui surat, surat elektronik, SMS, *website*, media sosial, maupun yang langsung datang ke DPR. Dengan demikian dapat diukur apa dan bagaimana tindaklanjut setiap aspirasi yang disampaikan ke DPR.



## DAFTAR PUSTAKA

- Dahl, Robert, *Perihal Demokrasi*, terjemahan A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Dahl, Robert, *Polyarchy, Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Held, David, *Models of Democracy*, Second Edition, Stanford University Press, Stanford, California, 1996.
- Katharina, Riris (Penyunting), *Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara*, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) dan Azza Grafika, Jakarta, 2014.
- Long, Samuel L., *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 5. Plenum Press, 2009.
- Meyer, Thomas, *Demokrasi, Sebuah Pengantar Untuk Penerapan*, Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2003.
- Pitkin, Hanna Fenichel, *The Concept of Representation*, University of California Press, California, 1967.
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- Saragih, Bintan, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987.
- Ringkasan Laporan Kinerja DPR Tahun Sidang 2014-2015, diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2015.
- Latif, Yudi, Demokrasi Berkeadilan, dalam *republika.co.id*. Akses tanggal 23 Desember 2013.
- BPS: Indeks Demokrasi Meningkatkan, dalam <http://www.idiproject.org/index.php/id/aktivitas/> (akses 17 September 2015)



**Statuta Inter Parliamentary Union dalam <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm>. (akses 17 September 2015)**

**Press Release, Peluncuran Aplikasi DPR Kita, dalam [http://www.perludem.org/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1938:peluncuran-aplikasi-dpr-kita](http://www.perludem.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=1938:peluncuran-aplikasi-dpr-kita) (akses 21 September 2015)**





**BAGIAN KEDUA**  
**DPR RI DAN *E-PARLEMEN***

**Riris Katharina**

**Peneliti Kepakaran Administrasi Publik  
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR RI**

## DPR RI DAN E-PARLEMEN

oleh: Riris Katharina



### A. Latar Belakang

Isu e-parlemen atau dalam dunia internasional dikenal dengan istilah *e-Parliament* merupakan isu yang telah menjadi perbincangan hangat dalam parlemen internasional sejak tahun 2007. Hal ini ditandai dengan dimulainya konferensi pertama mengenai *e-parliament* yang diselenggarakan oleh Persatuan Parlemen Internasional atau *International Parliament Union (IPU)*, dengan Indonesia menjadi salah satu anggotanya.

IPU menyadari bahwa perkembangan teknologi saat ini telah mengharuskan seluruh parlemen di dunia ikut berubah mengikuti perkembangannya. Perubahan tersebut sudah tentu dalam kaitannya dengan tuntutan dari masyarakat yang semakin terbuka (transparan), efisien, dan partisipatif dalam segala bentuk kegiatan di parlemen. Parlemen ke depan harus mampu menjadi parlemen yang demokratis lewat keterbukaan informasi yang didukung oleh perkembangan teknologi.

Menurut IPU, dalam rangka mempromosikan parlemen yang demokratis, ada lima nilai dasar yang harus diperhatikan setiap parlemen, yaitu (1) sebuah parlemen harus merepresentasikan keberagaman sosial dan politik di masyarakat, termasuk perempuan dan pemuda; (2) sebuah parlemen yang terbuka dan transparan dalam bekerja; (3) sebuah parlemen yang dapat diakses oleh media dan masyarakat; (4) sebuah parlemen yang akuntabel kepada masyarakat yang diwakilinya; dan (5) sebuah parlemen yang efektif dalam fungsi legislasi dan pengawasan. Nilai-nilai ini universal, sekalipun ada banyak jalan untuk melaksanakannya, mengingat bahwasetiap parlemen berbeda-beda, bergantung sejarah, budaya, dan tradisinya.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Disampaikan oleh Martin Chungong, Sekretaris Jenderal IPU, dalam Pidato Pembukaan *World e-Parliament Conference 2014*, dari tanggal 8-10 Mei 2014 di Korea Selatan.

Disadari bahwa semangat mempromosikan *e-parlemen* di dunia internasional didorong oleh tingkat penggunaan internet di dunia internasional yang sudah semakin tinggi, demikian pula *smart phone*, baik oleh perusahaan maupun oleh individu. Tidak hanya di dunia internasional, Indonesia juga merasakan dampak yang sama. Menurut hasil riset nasional yang dilakukan oleh Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII), selama ini di Indonesia mengalami peningkatan jumlah pengguna internet secara signifikan. Hal ini dapat dilihat dari pertumbuhan pengguna internet sejak tahun 2010 hingga 2014 (lihat Tabel 1).<sup>2</sup>

Jumlah pengguna internet di Indonesia dengan penetrasi sebesar 34,9% sesungguhnya masih di bawah dari target *Millenium Development Goals* (MDGs) yaitu sebesar 50% (separuh dari jumlah penduduk suatu negara) pada tahun 2015. Namun, dari sisi pertumbuhan, tingkat pengguna internet di Indonesia memperlihatkan adanya pertumbuhan yang meningkat dari tahun ke tahun.

**Tabel 1.**  
**Pengguna Internet di Indonesia**

Tahun	Jumlah Pengguna
2007	20 juta
2008	25 juta
2009	30 juta
2010	42 juta
2011	55 juta
2012	63 juta
2013	71,9 juta
2014	88,1 juta

Sumber: APJII, 2014.

Meningkatnya pengguna internet pada tahun 2014 menjadi 88,1 juta (penetrasi 34,9%) memperlihatkan adanya perkembangan

<sup>2</sup> "2012, Pengguna Internet di Indonesia Tembus 63 Juta", <http://www.apjii.or.id/v2/read/article/apjii-at-media/133/2012-pengguna-internet-di-indonesia-tembus-63-juta.html>, diakses tanggal 30 Juni 2015.

dalam masyarakat dalam hal teknologi informasi dan komunikasi.<sup>3</sup> Peningkatan dalam bidang komunikasi dan teknologi telah meningkatkan pula kebutuhan akan informasi, khususnya dari wakil rakyat yang duduk di parlemen dan rakyat yang diwakilinya.

Pengalaman di parlemen internasional, semakin tinggi tingkat pengguna internet, semakin tinggi tuntutan akan hadirnya informasi mengenai apa yang dilakukan oleh wakil rakyat yang duduk di parlemen. Hal tersebut didukung oleh hasil survei yang dilakukan oleh IPU kepada 156 negara anggotanya yang menyatakan pentingnya teknologi informasi dan komunikasi dalam parlemen.

Sebagaimana di parlemen internasional, tuntutan untuk menghadirkan parlemen sebagai lembaga demokratis di Indonesia juga semakin menguat. Tuntutan agar lembaga parlemen lebih transparan, akuntabel, dapat diakses publik, dan bersih dari korupsi semakin besar. Ini artinya, tuntutan hadirnya teknologi komunikasi dan informasi dan di DPR RI harus direspon segera.

Tulisan ini menggambarkan bagaimana e-Parlemen dalam dunia internasional; bagaimana penerapan teknologi informasi dan komunikasi di DPR RI; apa yang harus dipersiapkan oleh DPR RI untuk membangun e-parlemen; dan apa yang menjadi tantangannya.

## B. e-Parlemen dalam Dunia Internasional

Untuk dapat mencapai nilai-nilai demokratis dalam parlemen, e-parlemen dinilai merupakan alat yang dapat membantu setiap parlemen mempercepat perwujudannya. Menciptakan e-parlemen jelas merupakan suatu bentuk *administrative reform*. Sebuah reformasi administrasi yang merupakan sebuah dorongan buatan untuk melawan resistensi. Salah satu cara untuk melakukan reformasi administrasi yaitu melalui modernisasi.<sup>4</sup> Modernisasi ditandai salah satunya dengan penggunaan teknologi dengan menerapkan ilmu pengetahuan.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Samuel A. Pangerapan, "Pengguna Internet Indonesia Tahun 2014 Sebanyak 88,1 Juta", <http://www.apjii.or.id/v2/read/content/info-terkini/301/pengguna-internet-indonesia-tahun-2014-sebanyak-88.html>, diakses tanggal 30 Juni 2015.

<sup>4</sup> Lihat lebih lanjut dalam Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company, 1969.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 53.

Parlemen sendiri dapat dikatakan sebagai sebuah organisasi modern, yaitu organisasi sebagai institusi politik.<sup>6</sup> Sebagai sebuah organisasi modern, sudah seharusnya menerapkan ciri-ciri administrasi modern, agar dapat menjadi lembaga demokratis sebagaimana diharapkan publik.

IPU bekerjasama dengan *United Nations* atau Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mendirikan *Global Centre for Information and Communication Technologies (ICT) in Parliament* (Pusat Global untuk Teknologi Informasi dan Komunikasi di Parlemen). Lahirnya *Global Centre for Information and Communication Technologies (ICT) in Parliament* diinspirasi oleh hasil *World Summit on Information Society (WSIS)* tahun 2005. Salah satu tujuan dari *Global Centre for ICT* adalah untuk memodernisasi proses parlemen, meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi, dan meningkatkan kerjasama antar-parlemen. Indonesia sebagai salah satu anggota IPU sudah tentu harus dapat menjalankan keputusan-keputusan IPU, termasuk untuk menerapkan ICT dalam DPR RI. Sejak tahun 2007, *Global Center for ICT* telah melakukan survei kepada 105 negara anggotanya dan menghasilkan dokumen *World e-Parliament (WeP)*.

Pada tahun 2010, WeP telah mengeluarkan Kerangka Kerja e-Parlemen untuk 2010-2020. Kerangka kerja tersebut berisi rencana kegiatan yang harus dilakukan oleh setiap negara yang akan menerapkan *e-parliament* di negaranya, yaitu:

1. Membangun kebijakan nasional dan internasional untuk menciptakan Masyarakat Informasi yang adil dan inklusif dengan cara:
  - a. Menyelenggarakan pertemuan tahunan dengan memperbanyak dialog di antara para anggota parlemen yang ditujukan kepada Masyarakat Informasi mengenai isu terkait, termasuk Pemerintahan Internet, dan membagi pengalaman dan praktek-praktek legislatif.
  - b. Membina kegiatan dengar pendapat di parlemen dan diskusi pada level nasional mengenai status Masyarakat Informasi.
  - c. Membina kontribusi dari parlemen untuk mengimplementasikan *World Summit* mengenai Masyarakat Informasi dan proses tindak lanjutnya.

<sup>6</sup> Ali Farazmand, *Modern Organizations: Theory and Practice*, USA: Praeger Publishers, 2002, hal. xix.



- d. Membangun tempat penyimpanan produk hukum yang berisi kebijakan, UU, dan peraturan terkait dengan isu Masyarakat Informasi, yang diorganisir menurut topik dan disahkan oleh parlemen.
2. Meningkatkan hubungan antara para anggota parlemen dengan konstituen. Hal ini dilakukan dengan cara membina kerja dengan segala peralatan, termasuk media baru dan teknologi *mobile*, untuk memberikan warga masyarakat akses yang meningkat kepada kerja parlemen dan partisipasi dalam dialog politik. Hal ini termasuk juga penyediaan *email* bagi para anggota parlemen, akses bagi para penyandang cacat, dan *website* dengan dua bahasa.
3. Meningkatkan keadilan terhadap akses bagi UU dan pembuatan perundang-undangan, dengan membangun *website* yang menghadirkan kerja parlemen secara akurat, tepat waktu, dan lengkap. *Website* harus memuat informasi dan dokumentasi legislasi secara lengkap, informasi dan dokumen dapat diunduh melalui format standar terbuka, serta informasi dan dokumen harus diperbaharui berdasarkan waktu dan dapat diakses oleh seluruh warga negara.
4. Memastikan bahwa seluruh anggota parlemen dapat memanfaatkan alat ICT dalam pelayanan fungsi legislatif, pengawasan, dan fungsi representatif, melalui:
  - a. Terlibat aktif dengan para pemimpin dan anggota parlemen dalam membangun visi bagi e-parlemen, yang dapat dibuktikan dengan pernyataan visi terhadap ICT bagi anggota saat ini dan anggota baru nantinya.
  - b. Mengelaborasi rencana strategis dengan cara memperbarui secara rutin.
  - c. Memajukan pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan sistem yang memadai dalam seluruh parlemen untuk mendukung kerja legislasi, pengawasan, dan representasi. Hal ini dilihat dari disediakannya seluruh anggota parlemen perangkat komputer dan akses untuk internet; dokumen mengenai sistem manajemen yang memungkinkan mempersiapkan dan mengatur seluruh dokumen parlemen berfungsi baik; dan tersedianya akses *mobile* bagi seluruh anggota parlemen; pelayanan informasi dan riset yang didukung oleh ICT dan terhubung dengan parlemen dan isu-isu yang dihadapi parlemen.

- d. Pelatihan program setiap tahun bagi paling sedikit 50% staf yang terlibat dalam pengembangan dan dukungan bagi ICT.
  - e. Membina pertukaran informasi, pengalaman, dan praktek keparlemen secara rutin bagi para anggota parlemen dalam level internasional. Hal ini dapat dilakukan dengan menghadiri Konferensi *World e-Parliament* atau mengisi survei ICT yang dilakukan terhadap parlemen.
5. Membangun Program yang sehat dan terkoordinasi dari para asisten teknis, melalui:
- a. Membangun mekanisme konsultasi untuk mengoordinasikan para asisten teknis dalam area ICT dan parlemen.
  - b. Membangun fasilitas *online* untuk memetakan asisten teknis dari ICT di parlemen.
  - c. Meningkatkan jumlah anggaran untuk ICT.

Dalam konferensi yang dilakukan pada tahun 2012 terlihat beberapa negara yang telah mampu menjadi parlemen modern berkat ICT. Parlemen demokratis dalam pandangan ICT ditandai dengan kondisi *paperless*, hadirnya *web* parlemen, dan dokumen parlemen yang dapat diakses dalam format yang terbuka.<sup>7</sup>

Sesungguhnya, selain tuntutan terhadap Masyarakat Informasi, ada beberapa tujuan penting bagi parlemen terhadap hadirnya ICT. Tujuan penting tersebut antara lain agar parlemen meningkatkan kapasitas untuk mendiseminasikan informasi dan dokumen kepada publik; menyampaikan informasi dan dokumen kepada anggota parlemen; melakukan manajemen dokumen yang lebih baik; menyediakan lebih banyak informasi dan dokumen di dalam *website*; mengupayakan interaksi dengan warga negara dapat lebih ditingkatkan; mengupayakan penyusunan legislasi dapat lebih efisien; menyediakan lebih banyak informasi kepada warga masyarakat; menyajikan laporan dan risalah rapat paripurna; memberikan akses informasi lebih banyak; melakukan pertukaran informasi dengan banyak parlemen; menyediakan akses hasil-hasil riset yang lebih baik; menyajikan lebih sering laporan dan risalah rapat di komisi; memberikan akses kepada dokumen lama; dan melakukan lebih banyak komunikasi dengan orang-orang muda.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Martin Chungong, *op.cit.*, hal. 3.

<sup>8</sup> "World e-Parliament Report 2012", *the Global Centre for ICT in Parliament*, 2012, hal. 16.

Beberapa tahun hadirnya *e-parliament* di dunia internasional telah memperlihatkan beberapa keuntungan yang didapatkan yaitu: *Pertama*, meningkatkan kualitas pelayanan, komunikasi dan informasi di dalam parlemen. Hal ini dilakukan melalui partisipasi aktif dari setiap pengguna dari mana saja dan kapan saja; meningkatnya kinerja dengan mengurangi waktu yang dibutuhkan di dalam proses legislasi; lebih memberikan solusi dalam bekerja dengan menggunakan alat telekomunikasi yang bergerak bagi para anggota parlemen; menyebarkan solusi tanpa kabel di dalam gedung parlemen; memungkinkan transformasi dari sumber data internal ke dalam informasi yang tersedia bagi warga negara; hadirnya Portal Parlemen bagi *sharing* informasi; dan mengurangi kompleksitas proses.

*Kedua*, menghemat waktu dan uang. Hal ini dilakukan dengan cara meningkatkan efisiensi dari anggota parlemen selama menyiapkan dan menghadiri rapat paripurna dan rapat kerja; memperpendek proses mengarahkan bagi para pejabat sekretariat; menghemat dengan mengurangi kertas dalam proses penyiapan dan pelaksanaan rapat; memastikan komunikasi yang sederhana dan fleksibel antara parlemen dengan pemerintah dan parlemen dengan para pejabat sekretariat; mengukur efisiensi pekerjaan; mengurangi biaya menyiapkan dan melaksanakan rapat-rapat; serta menjamin seluruh proses dilaksanakan sesuai dengan tata tertib parlemen.

*Ketiga*, meningkatkan efektivitas dalam rapat yang dibutuhkan oleh warga negara. Hal tersebut dilakukan melalui membuat akses yang transparan kepada warga negara; meningkatkan transparansi dalam operasi dan dibukanya akses pengambilan keputusan kepada publik; memberikan kontribusi bagi reformasi administrasi melalui "*Legislative Knowledge*".

*Keempat*, sistem juga harus memberikan keuntungan bagi warga Negara; mereka dapat terlibat dalam kerja-kerja legislatif. Hal ini dapat terjadi melalui disediakannya jadwal kerja, keputusan, risalah, termasuk proses pengambilan keputusan di dalam sidang-sidang parlemen dengan cara dimuat di dalam situs parlemen atau siaran langsung melalui situs atau TV Parlemen.

Menurut WeP Tahun 2012, ada beberapa dampak dari hadirnya *e-parlemen* di seluruh dunia, antara lain: pada anggota parlemen di rapat paripurna dapat melihat draft RUU di *tablet* yang disediakan

sekretariat sehingga dapat menghemat biaya *fotocopy*; parlemen yang memiliki infrastruktur teknik terbatas dapat membangun pelayanan *email* secara institusional melalui *cloud*; parlemen yang buruk sumber dayanya dalam memelihara situs parlemennya, untuk mengunduh kegiatan anggota parlemennya, dapat menggunakan *Facebook* untuk menyebarkan kertas kerja untuk rapat paripurna dalam sidang berikutnya dan risalah sidang sebelumnya; pustakawan dapat membantu komisi untuk mendapatkan informasi rahasia dari konstituennya sebagai pertimbangan dalam legislasi di bidang kekerasan rumah tangga, dengan mengundang partisipasi publik lewat *web* dan situs media sosial yang berkaitan dengan korban dari kekerasan tersebut; seorang anggota parlemen tanpa kantor dapat melakukan komunikasi secara regular dengan konstituennya melalui *Facebook*, *Twitter*, dan *email*; parlemen mengadopsi standar dokumen terbuka untuk sebuah RUU melalui koordinasi dengan kementerian pemerintah; parlemen memungkinkan organisasi masyarakat sipil dan kelompok media untuk mengunduh dokumennya dalam format standar terbuka agar data dapat digunakan kembali dalam cara-cara yang kreatif dan informatif; pengalaman beberapa parlemen memperlihatkan bahwa kehadiran meningkat setelah organisasi monitoring parlemen mempublikasikan catatan kehadiran anggota parlemen di sidang-sidang; parlemen menawarkan anggotanya, media massa, dan masyarakat kemungkinan untuk membuat *video clip* kreatif dari rekaman sidang di komisi untuk dimuat di media sosial atau *website*.<sup>9</sup>

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Global Centre pada tahun 2012, beberapa teknologi yang sangat berguna yang diperkenalkan untuk meningkatkan kerja parlemen antara lain audio dan/atau video persidangan; sistem yang dapat memasukkan informasi dan dokumen ke dalam *website*; sistem yang memastikan penyimpanan dokumen dalam format digital; siaran TV di sidang paripurna; peralatan komunikasi *mobile*; aplikasi komunikasi *mobile* bagi anggota parlemen; *Webcasting*; media sosial seperti *Facebook* dan *Twitter*; tempat penyimpanan dokumen; *software* sumber-sumber informasi terbuka; sistem untuk menciptakan dan mengedit dokumen; standar terbuka seperti XML; siaran radio untuk

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 12-13.

sidang paripurna; *software* untuk memindahkan dari suara ke *text*; sistem untuk mengelola *email* dari warga masyarakat; dan aplikasi komunikasi *mobile* bagi warga masyarakat.<sup>10</sup>

e-Parlemen telah membawa perubahan, selain mendorong parlemen itu sendiri memanfaatkan segala teknologi yang berguna dalam kerjanya juga harus memperhatikan bagaimana meningkatkan partisipasi publik agar berkontribusi terhadap kinerja parlemen. Di Republik Makedonia, telah digagas juga *e-Participation* yang melingkupi partisipasi warga negara dalam proses legislatif; dalam dengar pendapat dan audiensi; petisi; korespondensi kepada komisi; debat publik; inisiatif legislasi dari warga negara; dan TV Parlemen di portal publik.<sup>11</sup>

Jika dilihat, e-parlemen dalam dunia internasional telah membawa perubahan bagi kerja parlemen itu sendiri dan hubungannya dengan warga negara. Namun, Sekjen IPU mengingatkan bahwa e-Parlemen bukan semata-mata menghadirkan peralatan teknologi dalam parlemen. Namun, e-parlemen itu adalah parlemen itu sendiri. Itu artinya, e-parlemen harus mampu berperan sebagai parlemen itu sendiri. Untuk dapat menjadikan e-parlemen sebagai parlemen, dibutuhkan beberapa persyaratan. Sekjen IPU menyatakan dibutuhkan kepemimpinan, keahlian, dan sejumlah upaya keras untuk dapat menciptakan e-parlemen.<sup>12</sup>

### C. DPR dan e-Parlemen

Bagaimana dengan parlemen Indonesia, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)? Mari kita lihat perkembangan e-parlemen di DPR RI dari kerangka kerja *World e-Parlemen* (WeP). *Pertama*, menciptakan Masyarakat Informasi yang adil dan inklusif. Masyarakat Informasi sudah terbentuk dari kesadaran masyarakat sendiri dengan menggunakan internet dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini tampak dari semakin tingginya pengguna internet di Indonesia (lihat Tabel 1). Namun, kehadiran Masyarakat Informasi ini sendiri kurang disadari oleh parlemen sebagai modal penggerak

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 15.

<sup>11</sup> Assembly of the Republic of Macedonia, *e-Parliament*, Nextsense, sebuah leaflet.

<sup>12</sup> Martin Chungong, *op.cit.*, hal. 3.



terciptanya e-parlemen di DPR RI. Hal ini terlihat dari belum pernah diselenggarakannya pertemuan tahunan dalam rangka dialog antara anggota parlemen dengan Masyarakat Informasi tersebut. Selain itu juga belum ada tempat penyimpanan produk hukum yang berisi kebijakan, UU, dan peraturan terkait dengan isu Masyarakat Informasi.

*Kedua*, hubungan antara para anggota parlemen dengan konstituen lebih banyak dilakukan secara tatap muka dibandingkan dengan menggunakan teknologi. Hal ini dapat dibuktikan dengan semakin meningkatnya kegiatan kunjungan kerja DPR ke daerah-daerah. Dalam Arah Kebijakan Umum Pengelolaan Anggaran DPR RI Tahun 2015 disebutkan bahwa kunjungan kerja DPR RI di dalam negeri dikenal beberapa jenis. Ada kunjungan kerja perseorangan yang terdiri dari kunjungan kerja ketua dan wakil ketua DPR RI ke daerah-daerah; kunjungan kerja masa reses; kunjungan kerja sesuai tata tertib; kunjungan kerja 1 kali setahun; kunjungan spesifik perseorangan/inspeksi mendadak; dan kunjungan kerja perseorangan dalam rangka sosialisasi undang-undang. Ada juga kunjungan kerja kelompok dalam negeri. Selain jenis yang semakin bervariasi, frekuensi kunjungan ke daerah yang menekankan tatap muka antara anggota DPR RI dengan konstituen juga semakin meningkat. Frekuensi kunjungan kerja anggota perseorangan dalam masa reses anggota DPR RI turun ke daerah pemilihan – dalam rangka bertemu dengan konstituen dalam masa sidang yang semula 4 (empat) kali setahun menjadi 5 (lima) kali setahun, dan dilaksanakan paling lama 9 (sembilan) hari. Selain itu, kunjungan kerja anggota perseorangan sesuai tata tertib juga meningkat dari 5 (lima) kali dalam satu tahun menjadi 6 (enam) kali, dan dilaksanakan paling lama 3 (tiga) hari. Sebagai tambahan, ada pula kunjungan kerja anggota perseorangan 1 (satu) kali dalam satu tahun di luar yang sudah disebutkan di atas, yang dilaksanakan paling lama 5 hari.<sup>13</sup>

Selain meningkatkan frekuensi pertemuan tatap muka antara anggota DPR RI dengan konstituen, saat ini setiap anggota DPR RI telah diberikan alamat surat elektronik (*email*) dengan domain@

<sup>13</sup> Lihat dalam Keputusan Rapat Badan Urusan Rumah Tangga dengan Sekretaris Jenderal tentang Laporan Panja AKUPA DPR RI 2015 dan Isu-Isu yang Berkembang, DPR RI, 2015, hal. 4-8.



dpr.go.id. Namun, hingga saat ini belum seluruh anggota DPR RI menggunakan alamat surat elektronik dengan domain @dpr.go.id tersebut.<sup>14</sup> Hal ini dimaksudkan untuk mendekatkan anggota DPR RI dengan konstituen dan masyarakat umumnya. DPR RI juga telah memiliki *website* DPR RI, dengan domain [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), namun dwibahasa baru dibuat untuk informasi yang sifatnya statis (berisikan Tentang Parlemen, Sekretariat Jenderal, Sejarah Parlemen Indonesia, dan Kode Etik).

*Ketiga*, terkait dengan pembangunan *website* yang dapat menghadirkan kerja parlemen secara akurat, tepat waktu, dan lengkap. Saat ini DPR RI telah memiliki *website* DPR dengan domain <http://www.dpr.go.id>. Aplikasi yang ada di *website* <http://www.dpr.go.id> merupakan aplikasi buatan pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI sendiri. Di dalam *website* memuat Menu yang berisi Beranda, Berita, Agenda Acara, Legislasi, Tentang DPR, Daftar Anggota, Alat Kelengkapan, Sekretariat Jenderal, Kunjungan Masyarakat, Galeri (berisi Lensa Parlementaria dan Galeri Video), Serba Serbi (berisi Majalah Parlementaria, Buletin Parlementaria, TV Parlemen, Tur Virtual, Museum, dan Operation Room), dan Link. Saat ini dokumen yang ditampilkan merupakan dokumen setahun terakhir. Informasi dan dokumen - sepanjang dalam klasifikasi *not classified* atau tidak rahasia, sensitif, atau *confidential* - sudah dapat diunduh dalam format standar terbuka.

Menu Legislasi dalam *web* hanya menampilkan naskah undang-undang, tanpa informasi dan dokumentasi legislasi secara lengkap, antara lain memuat naskah rancangan undang-undang, naskah akademik, dan risalah pembahasan rancangan undang-undang. Beberapa risalah pembahasan rancangan undang-undang ada di Menu Alat Kelengkapan, tetapi itupun tidak semua rancangan undang-undang yang disajikan. Selain karena bahannya tidak ditemukan juga karena kurangnya tenaga staf untuk mengunduh dokumen (belum ada staf khusus untuk itu).

*Keempat*, terkait dengan pemanfaatan alat ICT oleh anggota parlemen. Saat ini belum ditemukan dokumen tertulis yang menyatakan komitmen dari pemimpin dan anggota parlemen terhadap pembangunan ICT di parlemen. Dokumen Rencana

<sup>14</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Data dan Sarana Informasi P3DI Setjen DPR RI, tanggal 8 Juli 2015.

strategis mengenai Teknologi Informasi dan Sistem Komunikasi sudah ada tahun 2007, namun tidak memiliki dasar hukum. Pada tanggal 9 Desember 2011 dikeluarkan Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI Nomor 15/BURT/DPR RI/III/2011-2012 tentang Penetapan Pedoman Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi DPR RI. Keputusan ini antara lain berisikan strategi kebijakan pengelolaan Teknologi Informasi Komunikasi (TIK).

Namun, saat ini DPR RI telah mencoba membina pertukaran informasi, pengalaman, dan praktek keparlemen secara rutin bagi para anggota parlemen terkait dengan *e-parliament* dalam level internasional. Hal ini dapat dilakukan dengan menghadiri Konferensi *World e-Parliament*. Namun sayang, DPR RI belum ikut berpartisipasi dalam mengisi survei ICT yang dilakukan terhadap negara anggota IPU.

Terkait dengan perlengkapan komputer untuk setiap anggota parlemen sudah dipenuhi. Koneksi jaringan *Local Area Network* (LAN) sudah menggunakan *fiber optic* dari *core switch* ke *backbone* pada setiap gedung. Pengembangan infrastruktur telah dilakukan dengan mengganti *distribution switch* dan kabel yang masih menggunakan tipe UTP Cat 5 menjadi Cat 6a dengan harapan agar koneksi dapat menjadi lebih cepat.

Layanan jaringan internet pada tahun 2014 *bandwith* internet yang tersedia di lingkungan DPR RI sebesar 155 Mbps dan *bandwith* internet yang tersedia di Griya Sabha Kopo sebesar 5 Mbps. Ini disediakan juga untuk Rumah Jabatan Anggota Ulujami sebesar 1 Mbps yang digunakan untuk mesin presensi pegawai serta 1 Mbps untuk Rumah Jabatan Anggota Kalibata yang digunakan untuk mesin presensi pegawai. Kesemua ini dengan menggunakan Telkom. Namun, tahun 2015 ditambah 200 Mbps lagi dengan menggunakan Link Net.<sup>15</sup> Jumlah pengguna jaringan internet (data per Januari 2014) adalah 5.940 user untuk jaringan kabel (bagi pengguna perangkat komputer *desktop*) dan 600 user untuk jaringan nir kabel (untuk mendukung layanan internet pada perangkat *mobile* yang bagi anggota parlemen merupakan milik pribadi/perseorangan seperti *notebook*, *tablet*, *smartphone*, dll).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Wawancara dengan Giovani, Staf Bidang Data dan Sarana Informasi, pada tanggal 8 Juli 2015.

<sup>16</sup> Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Bidang Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR RI, "Layanan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI", makalah, hal. 3.

Terkait dengan server, DPR RI saat ini memiliki 70 buah server yang terbagi ke dalam 12 rak server. Layanan server dilakukan secara terpadu dalam satu ruang server dengan dukungan monitoring server selama 24 jam sehari dan 7 hari seminggu oleh para pejabat fungsional pranata komputer melalui sistem piket monitoring yang dilakukan secara online. Total space data yang dimiliki saat ini yaitu 2,4 Tb. Data server share 1.08 Tb. Layanan *file sharing* diberikan kepada unit kerja di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI.

Sistem Informasi juga telah dibangun dengan menciptakan aplikasi-aplikasi yang berguna dalam menunjang tugas anggota DPR RI dan pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI. Sampai tahun 2014 terdapat 40 aplikasi yang sudah dibangun. Aplikasi yang dibangun didasarkan pada segmentasi pengguna, yaitu:

1. Anggota DPR RI, yaitu aplikasi yang khusus ditujukan untuk mendukung kinerja anggota DPR RI terhadap akses layanan data dan informasi.
2. Sekretariat Jenderal DPR RI, yaitu aplikasi yang khusus ditujukan bagi pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI untuk mendukung kinerjanya sehari-hari.
3. Publik/Masyarakat, yaitu aplikasi yang ditujukan secara umum bagi masyarakat luas dan menjadi identitas serta gerbang informasi tentang DPR RI.
4. Event/Acara Tertentu, yaitu aplikasi yang dibangun sebagai media informasi terhadap acara-acara tertentu yang diselenggarakan oleh DPR RI.

Adapun ke-40 aplikasi yang sudah dibangun tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.

Terkait dengan pengirim delegasi dalam konferensi ICT, agar selalu terinformasikan mengenai ICT, DPR RI senantiasa mengirimkan delegasi untuk menghadiri Konferensi WeP. Selain mengirimkan anggota DPR RI, juga diikutsertakan para pegawai pranata komputer untuk mendampingi. Namun, untuk survei yang dilakukan pada tahun 2012, DPR RI tidak mengisi kuesioner yang disebar.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Juhartono, Kepala Bidang Data dan Sarana Informasi pada tanggal 8 Juli 2015.

**Tabel 3**  
**Aplikasi, Website, dan Database DPR RI Tahun 2014**

No.	NAMA	PENGGUNA
1.	Website dpr.go.id	Bagian Pemberitaan
2.	Website Biro Analisa APBN	Biro Analisa APBN
3.	Website BKSAP	Biro KSAP
4.	Website AIPA	Biro KSAP
5.	Website Interfaith	Biro KSAP
6.	Website PUIC	Biro KSAP
7.	Website AIFOKOM	Biro KSAP
8.	Website Seapac	Biro KSAP
9.	Aplikasi Layanan Informasi Publik	Biro Humas
10.	Aplikasi Administrasi Anggota Dewan	Bagian Minangwan
11.	Aplikasi Sitanang	Bagian TUTA
12.	Aplikasi Tata Persuratan	Bagian Tata Persuratan
13.	Aplikasi Kliping	Bidang Perpustakaan
14.	Aplikasi Kajian	Bidang Pengkajian
15.	Aplikasi Sistem Administrasi Kepegawaian	Bagian Kepegawaian
16.	Database Badan Kehormatan	Badan Kehormatan
17.	Aplikasi Koperasi	Koperasi
18.	Aplikasi Pengaduan Masyarakat	Bagian Pengaduan Masyarakat
19.	Website Korpri	Korpri
20.	Aplikasi SMS Gateway	Alat Kelengkapan Dewan
21.	Aplikasi SMS Aspirasi	Bagian Pengaduan Masyarakat
22.	Aplikasi Portal	Semua
23.	Aplikasi email dpr.go.id	Semua
24.	Aplikasi Blog untuk Anggota DPR RI	Anggota DPR RI
25.	Aplikasi Gaji Anggota	Bagian Adm. Keuangan
26.	Aplikasi Diklat	Bagian Diklat

27.	Aplikasi Laboratorium Kesehatan	Bagian Pelayanan Kesehatan
28.	Aplikasi Perjalanan Dinas	Bagian Perjalanan Dinas
29.	Aplikasi Arsip dan Dokumentasi	Bidang Ardok
30.	Aplikasi Perencanaan	Bagian Perencanaan
31.	Aplikasi BAKN	Bagian BAKN
32.	Aplikasi Catatan Harian	Semua
33.	Aplikasi Pelayanan Kesehatan	Bagian Yankes
34.	Aplikasi Surat Masuk/Sistem Adm dan Dok	TU Sekjen
35.	JDIH	Bagian Hukum
36.	SKP	Bagian Kepegawaian
37.	CPNS	Bagian Kepegawaian
38.	Aplikasi Uang Makan Nasional	Biro Keuangan
39.	Aplikasi UPS/ BPKD	Biro Keuangan
40.	Aplikasi Tunjangan Kinerja	Biro Keuangan

Sumber: Bidang Data dan Sarana Informasi, 2014.

*Kelima*, terkait dengan asisten teknis. Di DPR RI, pelayanan pengelolaan IT dilakukan oleh Bidang Data dan Sarana Informasi (BDSI), yang berada di bawah Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Saat ini BDSI dikepalai oleh seorang kepala bidang dengan 3 orang staf, dan 23 orang pegawai dengan status pejabat fungsional pranata komputer. Ke-23 orang pranata komputer ini dibagi ke dalam dua kelompok kerja, yaitu kelompok kerja bidang data/pengembangan aplikasi sebanyak 9 orang dan bidang kerja sarana/jaringan sebanyak 14 orang. Adapun layanan yang dikelola meliputi Layanan Jaringan Internet; Layanan Pengembangan Aplikasi; dan Layanan Server.<sup>18</sup>

Jika dilihat dari capaian yang telah diraih oleh DPR RI, sebagian besar kerangka kerja menuju e-Parlemen yang digagas oleh *WeP* telah sebagian besar dilaksanakan di DPR RI. Namun, masih terlihat beberapa permasalahan yang erat kaitannya dengan hambatan

<sup>18</sup> Wawancara dengan Rahayu Yuni Susanti, staf Bidang Data dan Sarana Informasi, pada tanggal 8 Juli 2015.



terciptanya *e-Parlemen*. *Pertama*, DPR RI belum mendorong hadirnya Masyarakat Informasi khususnya di DPR RI. Padahal, tingkat pengguna internet di Indonesia semakin meningkat.

*Kedua*, sekalipun DPR RI telah diperlengkapi dengan *email* bagi setiap anggota DPR RI, namun kegiatan tatap muka antara anggota DPR RI dengan konstituen masih menjadi cara yang diminati. Terbukti frekuensi tatap muka semakin ditambah, sedangkan komunikasi lewat *email* belum menjadi sebuah budaya bagi para anggota DPR RI.

*Ketiga*, *website* yang ada belum memberikan informasi yang akurat, tepat waktu, dan lengkap khususnya dalam bidang legislasi. Dalam bidang legislasi, setiap rapat di DPR RI selalu disajikan bahan-bahan rapat yang tebalnya hingga ratusan halaman. Jika dalam sehari ada 3 rapat berarti ada 300 lembar kertas untuk setiap anggota. Setahun sudah dapat dibayangkan ribuan lembar kertas yang harus dibawa para anggota DPR RI ke ruang kerjanya. Belum lagi kalau bahan rapat yang seharusnya satu kali diberikan bisa diminta berkali-kali dengan alasan bahan rapat tersebut tertinggal tidak tahu dimana. Kondisi ini selain memakan banyak kertas juga tentu memboroskan uang negara untuk menyediakan kertas.

Seluruh dokumen yang hanya bisa dilihat fisiknya juga akan mempersulit publik untuk mengetahui apa yang sedang dibahas oleh DPR RI pada satu waktu tertentu. Publik akan kesulitan mencari informasi mengenai RUU apa saja yang saat ini sedang dibahas, oleh siapa, dimana, sudah tahap apa, RUU berasal dari siapa, apakah ada naskah akademiknya, dan banyak pertanyaan mendasar lainnya. Kita juga kesulitan dalam menghitung berapa UU yang dihasilkan oleh DPR pada periode tertentu. Hal ini tentu dapat dinilai sebagai bentuk tidak transparannya DPR RI. Publik masih kesulitan dalam mendapatkan risalah pembahasan sebuah rancangan undang-undang yang memakan waktu berbulan-bulan pembahasannya, apalagi rapat-rapat kerja yang berlangsung hanya sehari. Publik juga sulit untuk menonton jalannya sebuah rapat yang ingin ditonton. Saat ini DPR RI memiliki sebuah TV Parlemen yang menyiarkan berbagai kegiatan rapat di DPR yang dinilai terbuka untuk umum. Namun, untuk dapat menontonnya, masyarakat harus menggunakan TV kabel atau berlangganan.

*Keempat*, pemanfaatan ICT belum maksimal. Istilah ICT di Indonesia dikenal dengan Sistem Informasi/Teknologi Informasi (SI/TI). Saat ini di anggota DPR RI masih sulit menemukan data yang valid mengenai data tertentu, misalnya jumlah perempuan yang ada di lembaga politik, dari pusat hingga daerah; jumlah perempuan yang duduk di lembaga pemerintahan; jumlah perempuan yang tidak sekolah untuk berbagai kelompok umur; jumlah perempuan yang merupakan korban kekerasan (KDRT); jumlah perempuan yang menjadi TKW, dan masih banyak data lainnya. Bisa dikatakan, DPR RI tidak memiliki bank data yang memadai untuk menunjang kinerjanya.<sup>19</sup> Bank data hanya dimiliki secara pribadi, entah itu ada di para peneliti yang ada di DPR RI atau di tangan para tenaga ahli, yang ketika tenaga ahli pergi dari DPR RI akan membawa serta data yang seharusnya menjadi milik DPR RI.

Begitu pula, publik dan media masih sulit mengakses kegiatan DPR RI. Entah itu karena bahan-bahan rapat yang tidak tersedia, rekaman kegiatan yang tidak dapat diakses sewaktu-waktu oleh publik, atau karena sifat kegiatan di DPR itu sendiri yang masih dapat ditutup untuk publik. Contoh lain pemanfaatan SI/TI yang belum maksimal yaitu terkait dengan pengaduan masyarakat. Publik masih akankesulitan dalam menelusuri surat yang ditujukan kepada wakilnya di DPR.<sup>20</sup> Publik masih harus berhadapan dengan orang (dalam hal ini pihak Sekretariat Jenderal). Publik juga akan kesulitan menelusuri informasi mengenai pengeluaran untuk kegiatan DPR RI, dipakai untuk apa saja. Laporan tahunan sebagai bentuk akuntabilitas hanya berisi uraian kegiatan DPR RI yang umum sifatnya.

Pada tahun 2011, DPR RI telah meluncurkan 3 (tiga) saluran untuk mengadu ke DPR. Saluran tersebut yaitu melalui *website* (lewat situs [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)), *short message service* atau sms dengan nomor 0811-9-44-33-44. dan layanan informasi secara online

<sup>19</sup> "Legislator Bekerja Tanpa Data, Gedung Baru DPR Harus Ada Perpustakaan", <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/04/27/nngt2w-legislator-bekerja-tanpa-data-gedung-baru-dpr-harus-ada-perpustakaan>, diakses tanggal 6 Juli 2015.

<sup>20</sup> "Ini 3 Saluran Baru 'Mengadu' ke DPR", <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/23/13082821/Ini.3.Saluran.Baru.Mengadu.ke.DPR>, diakses tanggal 6 Juli 2015.

melalui alamat <http://pengaduan.dpr.go.id>. Layanan informasi publik secara online tersebut diharapkan bisa memenuhi permintaan masyarakat selama ini berupa informasi yang berkaitan dengan risalah pembahasan RUU, naskah akademik dan draf awal RUU, risalah rapat, DIPA, buku jurnal, laporan pertanggungjawaban studi banding DPR, laporan kunjungan kerja, dan agenda persidangan. Namun, dalam kenyataannya, masyarakat tetap kesulitan dalam mengakses seluruh informasi publik yang dimaksud.

*Kelima*, tenaga teknis masih didominasi oleh pegawai berpendidikan S1 (78%) dan sisanya S2. Tentu hal ini menjadi salah satu kendala yang dihadapi dalam menciptakan aplikasi-aplikasi yang dibutuhkan dalam menciptakan *e-parlemen*.

Pegawai di Bidang Data dan Sarana Informasi telah mengindikasikan beberapa permasalahan yang dihadapi oleh DPR RI dalam menciptakan *e-parlemen*, yaitu<sup>21</sup>:

1. Hasil dan status pengaduan dari masyarakat yang diteruskan kepada K/L terkait belum dapat dilakukan penelusuran status tindakannya.
2. Perekaman data dan kegiatan sejak awal dibentuknya Naskah Akademik sebagai bakal calon RUU masih dilakukan secara manual.
3. Belum ada detil informasi yang dapat diakses masyarakat terkait daftar dan runutan penyusunan UU, dimulai sejak Naskah Akademik hingga RUU dan akhirnya menjadi UU.
4. Proses transkripsi atau penyusunan risalah rapat/persidangan masih dilakukan secara manual.
5. Perhitungan pemungutan suara yang masih manual membuat persidangan berlangsung lama.
6. Penanganan pengelolaan informasi publik belum optimal karena data pemohon yang tidak lengkap.
7. Banyaknya keluhan gangguan akses internet belum ditangani menggunakan SOP dan SLA.
8. Kondisi ruang server belum sesuai dengan standar serta belum memiliki *Disaster Recovery Plan*.

---

<sup>21</sup> Lihat lebih lanjut dalam Pusat Pengkajian dan Pengolahan Informasi, Layanan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2015, bahan presentasi dalam *power point*, hal. 30-32.

9. Belum memiliki standarisasi data dan informasi yang bersifat rahasia dan tidak rahasia.

Identifikasi permasalahan tersebut menguatkan pendapat bahwa memang masih terdapat banyak permasalahan yang dihadapi oleh DPR RI dalam menciptakan *e-parlemen*.

#### D. Tantangan Menuju e-Parlemen

IPU telah menginventarisasi beberapa tantangan yang dihadapi parlemen-parlemen dalam menggunakan ICT secara efektif. Dalam laporan *WeP* disebutkan bahwa tantangan tersebut antara lain sumber keuangan yang tidak memadai; kapasitas staf yang tidak memadai; anggota parlemen yang kurang paham mengenai ICT; rencana strategis yang buruk terkait dengan ICT; rendahnya keterlibatan pimpinan parlemen; rendahnya akses kepada negara-negara yang memiliki *best practice*; rendahnya dukungan dari lembaga donor internasional; rendahnya kontrol terhadap sumber daya keuangan; ketidaktersediaan pasar ICT dan vendor di negara; akses kepada komputer dan internet warga masyarakat yang terbatas; akses internet yang buruk di parlemen; dan ketersediaan listrik.<sup>22</sup>

**Tabel 4.**  
**Masalah dan Solusi dalam SI/TI DPR RI**

No.	Masalah	Solusi
1.	Terkait hasil dan status pengaduan dari masyarakat yang diteruskan kepada K/L terkait belum dapat dilakukan penelusuran status tindakannya.	SI Pengaduan dan Aspirasi Masyarakat Terpadu
2.	Perekaman data dan kegiatan sejak awal dibentuknya Naskah Akademik sebagai bakal calon RUU masih dilakukan secara manual.	SI Legislatif (Bill Digest)

<sup>22</sup> *World e-Parliament Report 2012, op.cit.*, hal. 19.

3.	Belum ada detil informasi yang dapat diakses masyarakat terkait daftar dan runutan penyusunan UU, dimulai sejak Naskah Akademik hingga RUU dan akhirnya menjadi UU.	SI Legislatif (Bill Digest)
4.	Proses transkripsi atau penyusunan risalah rapat/persidangan masih dilakukan secara manual.	Aplikasi Risalah dengan Teknologi voice to text.
5.	Perhitungan pemungutan suara yang masih manual membuat persidangan berlangsung lama.	e-voting.
6.	Penanganan pengelolaan informasi publik belum optimal karena data pemohon yang tidak lengkap.	Aplikasi Layanan Informasi Publik Website DPR RI.
7.	Banyaknya keluhan gangguan akses internet belum ditangani menggunakan SOP dan SLA.	Prosedur Operasional Pemeliharaan Jaringan.
8.	Kondisi ruang server belum sesuai dengan standar serta belum memiliki <i>Disaster Recovery Plan</i> .	Data Center dan Disaster Recovery Plan.
9.	Belum memiliki standarisasi data dan informasi yang bersifat rahasia dan tidak rahasia.	Prosedur Operasional Transportasi Data.

Sumber: BDSI, 2015.

Bagaimana dengan Indonesia? e-Parlemen diyakini dapat menjadi alat untuk menciptakan parlemen yang demokratis. DPR RI sebagai parlemen di Indonesia saat ini sudah harus berupaya menjadi lembaga yang demokratis. DPR RI yang demokratis tersebut harus tampak dari 5 (lima) nilai yang dikemukakan oleh IPU dalam pembahasan sebelumnya. ICT atau SI/TI diyakini dapat menciptakan DPR RI yang demokratis, namun, masih ada beberapa permasalahan di DPR RI yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Permasalahan tersebut sesungguhnya telah diidentifikasi solusinya oleh pegawai di Bidang Data dan Sarana Informasi. Solusi tersebut dapat dilihat pada tabel 4.



Jika melihat pada kondisi DPR RI saat ini, ditinjau dari keberadaan teknologi dan aplikasi yang telah dimiliki, serta melihat dari identifikasi masalah dan solusi yang ditawarkan oleh pegawai yang menangani SI/TI di DPR RI, dapat dilihat bahwa DPR RI telah memperlihatkan kemauan untuk menciptakan e-parlemen di DPR RI. Namun, disadari bahwa kemauan itu pasti akan menemukan tantangan.

Bagaimana dengan tantangan yang dihadapi oleh DPR RI? Apabila dibandingkan dengan tantangan yang ditemukan WeP dari beberapa negara IPU yang disurvei, bagaimana menilai tantangan yang dihadapi oleh DPR RI:

- a. Sumber keuangan yang tidak memadai: bila dilihat adanya peningkatan biaya perjalanan dinas dalam rangka kunjungan kerja, masalah keuangan bukan menjadi masalah yang serius.
- b. Kapasitas staf yang tidak memadai: saat ini dengan hadirnya staf lulusan Jerman yang diakui kapasitasnya, masalah ini juga bukan masalah yang menjadi penghalang besar.
- c. Anggota parlemen yang kurang paham mengenai ICT: ini bisa menjadi masalah serius. Apalagi jika dilihat tingkat penggunaan email yang belum maksimal di kalangan anggota DPR RI.
- d. Rencana strategis yang buruk terkait dengan ICT: hal ini merupakan masalah yang masih ditemukan saat ini. Belum ada rencana strategis terkait dengan ICT di DPR RI.
- e. Rendahnya keterlibatan pimpinan parlemen: inisiatif sudah ada namun belum intensif.
- f. Rendahnya akses kepada negara-negara yang memiliki *best practice*: sebagai anggota IPU ini tentu bukan menjadi masalah besar bagi DPR RI.
- g. Rendahnya dukungan dari lembaga donor internasional: dengan kemajuan perekonomian Indonesia dan stabilitas politik saat ini, peran lembaga donor memang semakin berkurang di Indonesia. Namun, dengan stabilitas ekonomi Indonesia tentu ini sudah tidak menjadi masalah besar.
- h. Rendahnya kontrol terhadap sumber daya keuangan: sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan dan anggaran, tentu ini bukan menjadi masalah bagi DPR RI.
- i. Ketidaktersediaan pasar ICT dan vendor di Negara: untuk Indonesia, saat ini tidak menjadi kendala.



- j. Akses kepada komputer dan internet warga masyarakat yang terbatas, khususnya di daerah pedalaman, terpencil, dan terluar: masalah ini memang masih menjadi masalah besar.
- k. Akses internet yang buruk di parlemen: hal ini tidak menjadikannya masalah mengingat terdapat penambahan sebesar 200 Mbps pada tahun 2015.
- l. Ketersediaan listrik, untuk Pulau Jawa: tidak ada masalah, yang menjadi masalah adalah di daerah-daerah lainnya.

Dari Tabel 4, dapat dilihat bahwa tantangan yang diidentifikasi untuk DPR RI lebih kepada masalah *mindset*, bukan kepada peralatan atau teknologi. Bagaimana para anggota DPR RI sendiri, bahkan para pegawainya, paham mengenai pentingnya ICT dalam membantu menciptakan parlemen yang demokratis? Sebuah parlemen, sebagai organisasi politik yang diinginkan masyarakat, berperan sebagai lembaga yang demokratis, tentunya.

Sebagaimana dikemukakan oleh Sekjen IPU bahwa e-Parlemen bukan semata-mata menghadirkan peralatan teknologi dalam parlemen. Namun, e-parlemen itu adalah parlemen itu sendiri.<sup>23</sup> Oleh karena itu, esensi menghadirkan parlemen yang demokratis dalam negara Indonesia merupakan tujuan dari e-parlemen itu sendiri. Apabila peralatan teknologi hadir di DPR RI, namun perilaku DPR RI masih tidak menunjukkan institusi demokratis (sulit diakses, tidak transparan, tidak akurat, boros), tentu bukan itu yang diharapkan.

Merubah *mindset* ini yang perlu dilakukan terlebih dahulu. Sebagaimana Korea Selatan melakukan perubahan besar dalam visi negaranya, untuk menjadikannya negara berteknologi terbaru dan terancang, dibutuhkan perubahan visi oleh para pemimpin negaranya. Perubahan visi tersebut diyakini dapat melepaskan Korea Selatan dari krisis ekonomi pada waktu itu. Visi tersebut harus diyakini dan dipahami oleh para pemimpin politik di Korea Selatan. Selanjutnya, visi tersebut ditindaklanjuti dengan mengeluarkan berbagai macam kebijakan yang mendukung visi tersebut, yaitu memberikan subsidi dan mendukung penemuan software masa depan dan pengembangan teknologi tanpa kabel. Gerakan internet pada tahun akhir 1990-an dilakukan dengan menghadirkan akses internet broadband secara besar-besaran di

<sup>23</sup> Martin Chungong, *op.cit.*, hal. 3.

rumah-rumah penduduk. Pada tahun 2000, lebih dari 90 persen rumah-rumah di Korea memiliki koneksi broadband. Pemerintah juga menyelenggarakan kelas-kelas bersubsidi bagi mereka yang ingin mempelajari internet. Kelas-kelas itu mengajarkan para ibu rumah tangga, orang-orang usia lanjut, dan anak-anak sekolah bagaimana menggunakan internet. Akibatnya, Korea Selatan selain memiliki tingkat akses broadband terluas di dunia, juga memiliki tingkat literasi komputer tertinggi.<sup>24</sup>

Tanpa perubahan *mindset* dari para anggota DPR RI dan seluruh pegawai di lingkungan DPR RI, cita-cita e-parlemen tidak dapat terwujud. Tanpa perubahan *mindset* yang terjadi hanyalah pengadaan barang berteknologi. Akibatnya, lembaga parlemen demokratis tidak terwujud, pemborosan anggaran negara justru yang akan terjadi.

## E. Penutup

Implementasi e-parlemen di DPR RI sudah mulai dilaksanakan. Hal ini terlihat dari hadirnya *website* (lewat situs [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)), *short message service* atau sms dengan nomor 0811-9-44-33-44 dan layanan informasi secara *online* melalui alamat <http://pengaduan.dpr.go.id>. Bahkan, DPR RI telah memiliki TV Parlemen yang menyiarkan kegiatan di DPR RI bagi masyarakat. Jika dibandingkan dengan kerangka kerja WeP yang merupakan bagian dari kerja IPU, e-parlemen di DPR RI sudah dapat dikatakan telah berjalan. Namun, apakah tujuan dari e-parlemen sebagaimana diharapkan IPU telah terlihat?

e-Parlemen di DPR RI saat ini baru sebatas pengadaan barang dan teknologi. Belum seluruh anggota DPR RI dan pegawai di lingkungan DPR RI memahami tujuan dari hadirnya e-Parlemen. Akibatnya, tidak ada rencana strategis yang mengarah kepada hadirnya e-Parlemen yang baik di DPR RI. Belum ada upaya dari pimpinan DPR RI untuk menjadikan para anggota DPR RI maupun pegawainya menjadi melek e-Parlemen, sehingga dapat membantu terciptanya budaya e-Parlemen di dalam DPR RI.

---

<sup>24</sup> Myung Oak Kim & Sam Jaffe, *The New Korea: Mengungkap Kebangkitan Ekonomi Korea Selatan*, Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia, 2013, hal. 186-187.

Ke depan, pimpinan DPR RI – sebagai aktor utama keberhasilan sebuah reformasi dalam sebuah lembaga – sudah harus menginstruksikan kepada Sekjen DPR RI untuk menyusun rencana strategi *e-Parlemen*, sebagaimana dilakukan Korea Selatan dalam perubahan visi menuju negara teknologi.

Cara kerja Korea Selatan dapat dicontoh, setelah visi *e-Parlemen* ditetapkan, DPR RI harus mengeluarkan kebijakan yang mendukung ke arah tersebut, misalnya dengan mengurangi anggaran untuk pengadaan kertas karena sudah dilakukan secara komputerisasi; mengurangi anggaran perjalanan dinas, karena forum tatap muka sudah dapat dibantu dengan teknologi internet dan skype misalnya; pengadaan pegawai khusus untuk mengunduh dokumen yang dapat diakses publik; dan pelatihan penggunaan perangkat teknologi dan internet bagi para anggota DPR RI dan para pegawai. Hal ini penting mengingat saat ini belum seluruh anggota DPR RI menggunakan teknologi yang ada untuk berkomunikasi maupun untuk mencari data yang diperlukan dalam mendukung tugasnya. Dan bagi pegawai di lingkungan DPR RI, belum seluruhnya mampu mengoperasikan peralatan yang ada secara mahir, terutama dalam mengunduh dokumen yang perlu diunduh untuk dapat diakses masyarakat.

Dukungan dari tenaga peneliti dan pustakawan sebagaimana dilakukan di banyak parlemen untuk mensukseskan *e-Parlemen* sudah mulai dapat dioptimalkan. Dengan demikian, kerja sinergitas juga menjadi penentu bagi keberhasilan *e-Parlemen*.

## DAFTAR PUSTAKA



### Buku

Ali Farazmand, *Modern Organizations: Theory and Practice*, USA: Praeger Publishers, 2002.

Gerald E. Caiden, *Administrative Reform*, Chicago, Illinois: Aldine Publishing Company, 1969.

Myung Oak Kim & Sam Jaffe, *The New Korea: Mengungkap Kebangkitan Ekonomi Korea Selatan*, Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, Kompas Gramedia, 2013

### Situs Online

"Ini 3 Saluran Baru 'Mengadu' ke DPR", <http://nasional.kompas.com/read/2011/05/23/13082821/Ini.3.Saluran.Baru.Mengadu.ke.DPR>, diakses tanggal 6 Juli 2015.

"Legislator Bekerja Tanpa Data, Gedung Baru DPR Harus Ada Perpustakaan", <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/04/27/nngt2w-legislator-bekerja-tanpa-data-gedung-baru-dpr-harus-ada-perpustakaan>, diakses tanggal 6 Juli 2015.

Semuel A. Pangerapan, "Pengguna Internet Indonesia Tahun 2014 Sebanyak 88,1 Juta", <http://www.apjii.or.id/v2/read/content/info-terkini/301/pengguna-internet-indonesia-tahun-2014-sebanyak-88.html>, diakses tanggal 30 Juni 2015.

"2012, Pengguna Internet di Indonesia Tembus 63 Juta", <http://www.apjii.or.id/v2/read/article/apjii-at-media/133/2012-pengguna-internet-di-indonesia-tembus-63-juta.html>, diakses tanggal 30 Juni 2015.

## Dokumen Resmi

Assembly of the Republic of Macedonia, "*e-Parliament*", Nextsense, sebuah *leaflet*.

Keputusan Rapat Badan Urusan Rumah Tangga dengan Sekretaris Jenderal tentang Laporan Panja AKUPA DPR RI 2015 dan Isu-Isu yang Berkembang, DPR RI, 2015

Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI Nomor 15/BURT/DPR RI/III/2011-2012 tentang Penetapan Pedoman Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi DPR RI.

Martin Chungong, Sekretaris Jenderal IPU, dalam "Pidato Pembukaan *World e-Parliament Conference 2014*" dari tanggal 8-10 Mei 2014 di Korea Selatan.

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Bidang Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR RI, "Layanan Teknologi Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI", makalah

"*World e-Parliament Report 2012*", the *Global Centre for ICT in Parliament*, 2012

## Daftar Wawancara

Giovani, Staf Bidang Data dan Sarana Informasi P3DI Setjen DPR RI.

Juhartono, Kepala Bidang Data dan Sarana Informasi P3DI Setjen DPR RI.

Rahayu Yuni Susanti, Staf Bidang Data dan Sarana Informasi P3DI Setjen DPR RI.



**BAGIAN KETIGA**  
**MENYIKAPI RUMAH ASPIRASI DPR RI**

**Aryojati Ardipandanto**

**Peneliti Kepakaran Ilmu Politik  
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)  
Sekretariat Jenderal DPR RI**



pemilihannya. Dana aspirasi yang harus dikucurkan oleh negara untuk 560 Anggota DPR RI pun cukup fantastis, yakni Rp 11,2 triliun per tahun. DPR RI seperti tak kenal lelah saat memperjuangkan dana aspirasi Rp 20 miliar ini. Pada periode 2009-2014, DPR RI juga pernah mengusulkan dana aspirasi ini. Namun masyarakat dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), ketika masih menjabat, saat itu bisa menolak.<sup>6</sup>

Ketika Presiden SBY masih menjabat, dari berbagai masukan yang diterimanya, akhirnya beliau sepakat menolak dana aspirasi tersebut. SBY menyarankan DPR menjalankan tugas utamanya menjadi pengawas pemerintah, bukan ikut membuat program. Usulan-usulan itu dimasukkan dalam sistem Musrenbangnas (Musyawarah Rencana Pembangunan Nasional - pertemuan tahunan pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota). Setelah masuk, DPR RI dan DPD RI ikut dalam pengawasan, apakah anggaran yang sudah dialokasikan itu dipakai secara baik oleh pemerintah daerah. Pemerintahan SBY berhasil menghadang usulan dana aspirasi bagi anggota DPR RI. Setelah pemerintah menolak, DPR RI tak lagi punya alasan untuk meneruskan program tersebut.<sup>7</sup>

Sekian lamatakterdengar, program usulan dana aspirasi mencuat lagi pada DPR RI periode 2014-2019. Ketua Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) Sebastian Salang, menyebut Anggota Dewan memang selalu berusaha untuk memasukkan dana aspirasi dengan cara-cara yang tak "tercium" publik. Diam-diam para Wakil Rakyat memasukkan poin soal dana aspirasi ke dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). "DPR periode kemarin begitu halus memasukkan poin itu (dana aspirasi) masuk UU MD3. Penyelundupan ayat itu begitu halus dilakukan dan tidak disadari masyarakat."<sup>8</sup>

Penyelundupan ayat yang dimaksud Sebastian adalah pasal 80 huruf j UU MD3 yang dinyatakan bahwa hak dan kewajiban anggota dewan adalah mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan. Pasal inilah yang menjadi dasar hukum pengajuan dana aspirasi. Penyelundupan ini begitu canggih

<sup>6</sup> <http://news.detik.com/berita/2951167/begini-kisah-ngototnya-dpr-mengusulkan-dana-aspirasi-rp-112-t> : diakses 23 September 2015.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

sampai tidak disadari. Sekarang, orang baru kaget karena pengajuan dana aspirasi ada dasar hukumnya.<sup>9</sup>

Kembali menyinggung soal dukungan fraksi-fraksi terkait usulan Rumah Aspirasi ini, pada akhirnya mayoritas Fraksi DPR RI akhirnya menyetujuinya. Per 23 September 2015, hampir semua fraksi menyetujui dana sebesar Rp 20 Miliar per anggota DPR RI setiap tahunnya ini dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2016. Fraksi yang sudah secara tegas menyatakan penolakan adalah Fraksi Partai Nasional Demokrat (Nasdem). Sekretaris Fraksi Partai Nasdem Syarief Abdullah Al Kadrie menilai, usulan dana aspirasi ini tak mempunyai landasan hukum yang kuat. Selain itu, dia juga khawatir dana aspirasi dapat menimbulkan peluang penyelewengan anggaran hingga tidak adanya pemerataan.<sup>10</sup>

Fraksi Partai Demokrat juga menggelar jumpa pers untuk menyatakan sikapnya mengenai dana aspirasi ini. Namun Demokrat mengaku akan bersikap setelah pemerintah memberi penjelasan mengenai dana ini. Demokrat menuding pemerintah diam-diam telah menyetujui dana aspirasi ini. Sikap Partai Demokrat per 23 September 2015 adalah meminta Pemerintah memberikan penjelasan posisinya dalam masalah ini, dihadapkan pada fakta obyektif mengenai kelesuan ekonomi dan menurunnya daya beli rakyat yang membutuhkan prioritas kebijakan pemerintah. Hal ini disampaikan oleh Ketua Fraksi Demokrat Edhie Baskoro Yudhoyono atau Ibas.<sup>11</sup>

Di pihak lain, Sekretaris Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Bambang Wuryanto mengatakan, usulan dana aspirasi harus didukung. Dia menganggap dana aspirasi ini sangat penting bagi anggota DPR RI untuk mewujudkan aspirasi masyarakat di dapilnya. Itu untuk menjadi kegagalan legislator yang turun ke bawah (ke daerah).<sup>12</sup>

Kendati demikian, PDI-P belum satu suara mengenai dana aspirasi ini. Dua anggota Fraksi PDI-P, yakni Budiman Sudjatmiko

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2015/06/16/13245661/Ini.Fraksi.yang.Setuju.dan.Menolak.Dana.Aspirasi.Rp.20.Miliar.Setiap.Anggota.Dewan> : diakses 23 September 2015.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

dan Henri Yosodiningrat menolak dana ini dengan alasan rawan penyelewengan hingga tumpang tindih anggaran. Sekretaris Jenderal (Sekjen) PDI-P Hasto Kristiyanto juga mengatakan, dana aspirasi ini perlu dikaji ulang.<sup>13</sup>

Sekretaris Fraksi Hanura Dadang Rusdiana menyetujui usulan program ini. Dia menilai, dana aspirasi dapat memberikan anggota dewan sebuah kewenangan untuk mengatasi kesenjangan antara harapan masyarakat dan kenyataan. Hal serupa juga disampaikan oleh Politisi Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Desmond J Mahesa. Menurut dia, dana aspirasi ini menjadi akses dari kurang diresponnya aspirasi masyarakat di daerah.<sup>14</sup>

Sekretaris Fraksi Partai Golongan Karya (Golkar) Bambang Soesatyo mengatakan, kurang diresponnya aspirasi masyarakat, menginspirasi DPR RI untuk membentuk tim dana aspirasi. Dia meyakini dana aspirasi ini akan berguna bagi masyarakat.<sup>15</sup>

Berbeda dengan sikap sebelumnya, dari pihak Fraksi PAN, Sekretaris Fraksi PAN Yandri Susanto juga mengaku setuju. Namun dia mengusulkan, proses rancangan dana aspirasi ini harus melibatkan penegak hukum seperti Polri dan Kejaksaan. Fraksi PPP juga berubah sikap. Juru Bicara Fraksi PPP Arsul Sani mengatakan, pada dasarnya seluruh fraksi setuju atas usulan program pembangunan daerah pemilihan ini, namun PPP menekankan agar mekanisme pengelolaannya transparan dan tidak dikelola langsung oleh anggota DPR.<sup>16</sup>

Politisi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Lukman Edy mengaku setuju dengan memaparkan 25 alasan yang pada dasarnya adalah untuk menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihan yang berujung pada meningkatnya infrastruktur dan kesejahteraan rakyat. Politisi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Fahri Hamzah mengatakan, selama ini anggota DPR RI tidak bisa berbuat banyak ketika turun ke daerahnya. Dengan adanya dana aspirasi ini, diharapkan anggota DPR RI bisa langsung menindaklanjuti aspirasi yang diberikan oleh masyarakat.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

## B. Tinjauan Teoritis

### Konsep Badan Legislatif dan Teori Keterwakilan

Salah satu Pengertian Badan Legislatif diuraikan oleh Prof. Miriam Budiardjo sebagai berikut: "Badan legislatif adalah lembaga yang *"legislate"* atau membuat Undang-Undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); nama lain yang sering dipakai adalah parlemen. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dianggap merumuskan kemauan rakyat atau umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.<sup>18</sup>

Istilah badan legislatif atau legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate atau membuat peraturan perundang-undangan atau undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah assembly yang mengutamakan unsur "berkumpul" (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah parliament, suatu istilah yang menekankan unsur "bicara" (parler) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan people's representative body atau Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>19</sup>

Di Indonesia, fungsi representasi DPR RI dapat dilihat pada Pasal 72 huruf g dan Pasal 81 huruf j Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD jo Pasal 7 huruf g dan Pasal 12 huruf j Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR menyatakan bahwa DPR dan/atau Anggota DPR bertugas menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.<sup>20</sup>

Salah satu teori klasik tentang komodasi yang berkenaan dengan hubungan antara wakil dan terwakil adalah *teori mandat*. Di dalam

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo. 2006. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia. Hal. 47.

<sup>19</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989. Hal. 28.

<sup>20</sup> Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR



teori ini pada dasarnya berasumsi bahwa substansi yang diwakili oleh seorang wakil terbatas pada mandat yang disampaikan oleh orang-orang yang memberikan mandat. Hal demikian mengharuskan segala tindakan, bahkan termasuk sikap dan perilaku dari wakil harus senantiasa bersesuaian dengan kehendak dari orang-orang yang memberikan mandat. Sesuai dengan perkembangan dari teori mandat ini, berkembang atas dasar asumsi tentang kualitas mandat yang menjadi dasar hubungan antara seorang wakil dengan orang-orang yang diwakilinya.<sup>21</sup>

Beberapa variasi di dalam teori mandat ini terdiri dari: *Mandat imperatif*, berarti bahwa hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili itu terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya itu. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.<sup>22</sup>

*Mandat bebas*, yang menyatakan bahwa di dalam kedudukannya sebagai seorang wakil maka semua tindakan yang dilakukan dipandang berada pada bingkai mandat yang diberikan. Seluruh aspek yang secara logis menjadi dasar dari mandat yang diberikan kepada seorang wakil dianggap terakomodasikan di dalam mandat yang disampaikan tersebut, dengan demikian wakil bebas bertindak sesuai dengan batasan umum yang dimandatkan kepada dirinya.<sup>23</sup>

*Mandat representatif*, merupakan perkembangan kualitas mandat yang bersifat umum. Dalam teori mandat representatif, duduknya seseorang di dalam lembaga perwakilan dipandang mewakili keseluruhan kehendak atau aspirasi orang yang memberikan mandat. Sebagai ciri khas dari mandat ini, bahwa seorang wakil memberikan mandat kepada dirinya. Mandat diberikan secara umum di dalam sistem tertentu yang kemudian dikenal melalui Pemilu.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Samsul Wahidin. 2007. *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Hal. 40.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.* Hal.41.

<sup>24</sup> *Ibid.*



Perkembangan berikutnya di dalam hubungan antara wakil dan orang-orang yang diwakili ini berkembang *Teori Organ* yang beranjak pada kualitas kelembagaan. Bahwa pemilihan organ perwakilan menjadikan semua kekuasaan berada pada lembaga yang dipilih. Sifat kolektivisme menjadi ciri khas dari teori organ. Teori ini dipandang sebagai bentuk yang lebih rasional untuk mengakomodasikan jumlah wakil yang sedikit, dibandingkan dengan orang-orang yang diwakili dalam jumlah sangat banyak.<sup>25</sup>

Gambaran sederhana dari teori ini bahwa di dalam negara itu ada berbagai organ yang harus berkinerja sesuai dengan fungsi masing-masing. Salah satu organ dimaksud adalah lembaga perwakilan yang keberadaannya bersifat formalistik. Dalam arti orang-orang yang duduk di dalam organ itu berada dalam kapasitas umum. Keberadaan organ itu memenuhi persyaratan formal dari eksistensi negara yang mengharuskan adanya lembaga perwakilan. Jadi tidak dideskripsikan bagaimana hubungan antara wakil dan orang-orang yang diwakili, apakah keterwakilannya sesuai atau tidak dengan substansi yang diinginkan oleh yang memberikan kewenangan.<sup>26</sup>

Di dalam perkembangan berikutnya tercatat para ahli yang melakukan telaah tentang bagaimana hubungan antara wakil dan terwakil tersebut namun pendapat para ahli dapat dipandang sebagai perkembangan teknis. misalnya gambaran hubungan wakil dan orang yang diwakili dalam nilai sosiologis yang menggambarkan bahwa lembaga perwakilan pada dasarnya adalah sebagai bangun sosial masyarakat. Jadi harus mewakili kepentingan masyarakat.<sup>27</sup>

Demikian pula pendapat dari *Teori Hukum Objektif* Leon Duguit, yang memberikan analisis tentang bangun lembaga perwakilan sebagai lembaga hukum yang berisi tidak saja keberadaan wakil dan orang yang diwakil, tetapi juga aturan-aturan tentang bagaimana mekanisme perwakilan dan kinerja, daripada wakil di dalam memenuhi aspirasi dari orang-orang yang diwakilinya. Semuanya harus dituangkan dan terlembagakan dalam hukum yang bersifat objektif.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.* Hal.42.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.* Hal.42.

Masih ada beberapa pendapat dari para ahli lain yang pada prinsipnya memberikan pemahaman tentang substansi, pola hubungan serta implikasi yang timbul sebagai akibat dari mekanisme perwakilan. Namun pada intinya tetap pada bahasa yang sama yaitu apakah seorang wakil memang benar-benar dapat memposisikan dirinya sebagai sosok yang dapat menampung dan tentu saja yang lebih penting adalah menindaklanjuti aspirasi yang disampaikan oleh orang-orang yang memberikan kepercayaan sebagai seorang wakil.<sup>29</sup>

Atas dasar-dasar mekanisme perwakilan sebagaimana dikemukakan di atas, sebenarnya kekuasaan yang ada pada seorang wakil, dan kemudian bergabung pada suatu lembaga perwakilan bertumpu pada kewenangan yang diberikan oleh orang-orang yang memberikan kedudukan. Artinya bahwa keterwakilan seseorang pada lembaga perwakilan harus senantiasa mewakili kehendak atau aspirasi dari yang diwakili. Sebagai konsekuensinya jika tidak dapat bertindak sesuai dengan kehendak orang-orang yang memberikan perwakilan, maka hal itu berarti keterwakilannya harus diakhiri. Wakil dipandang tidak mampu mewakili kehendak atau aspirasi, dan sebagai konsekuensinya harus dikembalikan lagi kepada orang yang telah memberikan mandatnya.<sup>30</sup>

Secara teoritis perwakilan pada dasarnya adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara individu-individu, yakni pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili, dimana orang yang mewakili memiliki sederajat kewenangan. Perwakilan merupakan proses hubungan manusia dimana seseorang tidak hadir secara fisik tapi tanggap melakukan sesuatu karena perbuatannya itu dilakukan oleh orang yang mewakilinya (Sanit: 54;1985).<sup>31</sup>

Perwakilan politik adalah individu atau kelompok orang yang dipercayai memiliki kemampuan dan berkewajiban untuk bertindak dan berbicara atas nama satu kelompok orang yang lebih besar. Dengan demikian indikator yang bisa digunakan untuk melihat apakah seorang wakil dinilai representatif oleh orang yang mewakilinya adalah:

- a. Memiliki ciri yang sama dengan konstituen (pemilih)

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.* Hal.43.

<sup>31</sup> Arbi Sanit. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta. Rajawali. Hal.54.

- b. Memiliki ekspresi emosi yang sama dengan emosi konstituen
- c. Intensitas komunikasi yang tinggi dengan konstituen (Sanit:54;85)<sup>32</sup>

Dalam hal yang sama, Sartori mengemukakan 7 (tujuh) kondisi yang mengindikasikan telah terwujudnya perwakilan politik dalam mekanisme pemerintahan:

1. Rakyat secara bebas dan periodik memilih wakil rakyat (*The people freely and periodically elect a body of representative*).
2. Pemerintah bertanggungjawab kepada pemilih (*The governors are accountable or responsible to the governed*).
3. Rakyat merasa sebagai negaranya (*The people feel the same as the state*),
4. Rakyat patuh pada keputusan pemerintahnya (*The people consent to the decisions of their governors*),
5. Pemerintah adalah wakil yang melaksanakan intruksi dari para pemilihnya (*The governors are agent or delegates who carry out the instruction received from their electors*).
6. Rakyat yang menentukan membuat keputusan-keputusan politik yang relevan (*The people there, in some significant way, in the making of relevant political*),
7. Pemerintah adalah contoh wakil dari rakyat (*The governors are a representative sample of the governed*).<sup>33</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas, maka perwakilan politik dapat didefinisikan sebagai pelimpahan sementara atas kewenangan politik warga negara kepada (sekelompok) orang yang mereka pilih secara bebas, untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan rakyat yang secara jelas dirumuskan.<sup>34</sup>

Sedangkan varian perwakilan menurut Hoogerwerf dalam sudut pandang hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili dapat digolongkan kedalam lima tipe:

1. Tipe Utusan, yakni wakil yang bertindak sesuai dengan perintah dari pihak yang diwakilinya.

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Giovanni Sartori. 1976. *Parties and Party System*. Cambridge. Cambridge University Press. Hal.68.

<sup>34</sup> Ibid.

2. Tipe Wali, yakni wakil memperoleh kuasa penuh dari pihak yang diwakili, dan ia dapat bertindak atas dasar pertimbangan sendiri. Dengan demikian keberadaan wakil tidak tergantung pihak yang diwakilinya.
3. Tipe *Politics*, yakni kombinasi antara tipe utusan an tipe wali. Tergantung pada situasi, wakil kadang harus berperan sebagai wali, kadang sebagai utusan.
4. Tipe Kesatuan, yakni seluruh anggota lembaga perwakilan dipandang sebagai wakil dari seluruh rakyat, tanpa membedakan asal partai politik yang mempromosikan mereka.
5. Tipe penggolongan, yakni anggota lembaga perwakilan dilihat sebaga wakil dari kelompok teritorial, sosial, dan politik tertentu.<sup>35</sup>

Dari klasifikasi Hoogerwerf ini tampak bahwa para wakil Indonesia berada pada situasi dilematis. Di satu sisi, mereka dapat dimasukkan sebagai tipe kesatuan. Di lembaga perwakilan, para wakil rakyat harus lebih berorientasi kepada kepentingan rakyat, tanpa memandang pengelompokan politik yang ada. Pada sisi yang lain, ada ikatan yang sangat erat antara para wakil rakyat dengan organisasi politiknya, bahkan dengan kelompok teritorialnya atau daerahnya.<sup>36</sup>

Wakil yang “benar” dalam sudut pandang cita-cita demokrasi adalah wakil tipe kesatuan (*integrated*). Alasan yang bisa dikemukakan adalah bahwa mandat representatif dimiliki oleh tipe kesatuan seperti dikemukakan oleh Hoogerwerf. Partai politik dalam hal ini hanyalah alat atau “kendaraan” yang digunakan oleh orang untuk menjadi wakil rakyat. Lembaga Perwakilan (DPR) merupakan arena dimana dia berbuat atas nama dan kepentingan rakyat yang diwakili. Bahkan pada saat dia beraktivitas sebagai wakilnya rakyat, tidak relevan bila dikaitkan dengan alat atau “kendaraan” yang digunakannya selama ini.<sup>37</sup>

Selanjutnya, ada dua teori klasik yang sangat dikenal dalam politik tentang hakikat hubungan antara wakil (*legislator*) dengan terwakil (rakyat) yakni teori mandat (*functional Representation*) dan teori kebebasan (*Political Representation*).<sup>38</sup>

<sup>35</sup> *Ibid.* Hal.69.

<sup>36</sup> *Ibid.* Hal.70.

<sup>37</sup> Giovanni Sartori. 1968. *The Theory of Democracy Revisited*. Part One, Chatam. NL, House Publisher, Inc. Hal. 74.

<sup>38</sup> *Ibid.*

Pertama, Teori Mandat. Menurut teori mandat ini yang pertama kali diperkenalkan oleh J.J. Rosseau, bahwa wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Maka seharusnya wakil selalu memberikan pandangan bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Oleh karena itu, pandangan wakil secara pribadi tidak diperkenankan dan dipergunakan dalam kualifikasinya sebagai wakil bagi terwakil. Bila terjadi perbedaan pandangan, sikap dan tindakan antara wakil dengan pihak yang diwakili dapat berakibat turunnya reputasi wakil. Teori ini dianggap lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol secara setiap saat.<sup>39</sup>

Kedua, Teori Kebebasan (*Political Representation*). Pendapat ini dikembangkan oleh Abbe Sieyes di Perancis, serta *Block Stone* di Inggris. Menurut teori ini, wakil dapat bertindak bebas tanpa tergantung instruksi yang diberikan oleh pihak yang diwakilinya. Wakil merupakan orang yang terpercaya, terpilih, serta memiliki kesadaran akan hukum dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Oleh sebab itu mereka dapat melakukan tindakan apa pun atas nama mereka. Dalam hal ini terwakil telah memberikan kepercayaan kepada wakilnya. Karena itu pertimbangan wakil secara pribadi yang memperhatikan keseluruhan aspek yang terikat kepada masalah yang dihadapi amat menentukan keputusan dan sikap wakil.<sup>40</sup>

### C. Fakta-Fakta

Pasca disahkannya peraturan terkait Rumah Aspirasi oleh DPR RI, Presiden Jokowi langsung bereaksi tegas dengan mengutus bawahannya, Menteri Keuangan Bambang Brodjonegoro ke DPR RI untuk menyampaikan sikap penolakannya. Sebelumnya, partai pendukung pemerintah di DPR RI juga memberikan interupsi penolakan saat dilangsungkan rapat paripurna DPR RI.<sup>41</sup>

Sikap pemerintah tersebut membuat berang pimpinan DPR dan mayoritas anggota dewan karena tanpa persetujuan presiden dana

<sup>39</sup> *Ibid.* Hal.75.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> <http://www.bijaks.net/hotpages/danaaspirasi> : diakses 23 September 2015.



aspirasi tidak akan pernah bisa terealisasi. DPR RI pun mendesak dan mencoba melobi Presiden agar mau memasukkan dana aspirasi ke dalam RAPBN 2016.<sup>42</sup>

Sementara itu, sejumlah aktivis dan lembaga swadaya masyarakat menolak dana aspirasi karena menganggapnya sebagai bentuk pemborosan anggaran dan rawan diselewengkan sebagai dana kampanye. Menurut penilaian mereka, sampai saat ini kinerja anggota dewan masih sangat mengecewakan. Dana aspirasi yang disahkan DPR RI yang didengungkan akan dialokasikan untuk kepentingan di dapilnya masing-masing belum melalui hasil kajian mendalam. Usulan peraturan tersebut terlalu dipaksakan karena belum ada keperluan yang begitu mendesak sehingga DPR RI tidak layak mendapat suntikan dana aspirasi tersebut. Apalagi, program dana aspirasi tersebut disinyalir sebagai upaya anggota DPR RI untuk mengamankan konsituen di dapil mereka masing-masing. Dengan dana aspirasi sebesar 20 miliar per dapil, agenda-agenda politik parpol akan berjalan, dan tentunya akan menguntungkan partai bukan rakyat. Dana tersebut juga merupakan bentuk pemborosan anggaran, sebab dana yang sudah ada di dalam APBN/APBD sudah cukup untuk memenuhi semua kebutuhan konsituen di daerah manapun.<sup>43</sup>

Sebelumnya Presiden Jokowi memberikan sinyal ketidaksetujuannya atas usulan DPR RI tentang dana aspirasi. Alasan Jokowi mengacu pada kondisi ekonomi Indonesia yang sedang lesu. Alasan lainnya, anggaran tersebut bertentangan dengan visi misi pemerintah yang tertuang dalam Program Nawa Cita. Presiden juga beranggapan bahwa dana aspirasi itu akan berbenturan dengan program pembangunan yang telah ditetapkan pemerintah. Penolakan tersebut juga karena tidak sesuai dengan kewenangan DPR dalam penentuan anggaran. Usulan DPR melabrak kewenangan fungsi eksekutif.<sup>44</sup>

Di sisi lain, anggota beralih dan tersebut ialah perwujudan pasal 80 huruf j Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang berbunyi anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

pemilihan. Atas dasar demikian, DPR bersikeras agar dana aspirasi dimasukkan dalam alokasi RAPBN 2016. Namun, Pemerintah tetap akan mempertimbangkan usulan tersebut. Jika hal tersebut tumpang tindih dengan hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional 2016 atau rencana kerja pemerintah 2016, usulan tersebut tidak akan dimasukkan dalam RAPBN 2016.<sup>45</sup>

Selanjutnya, beberapa pendapat dari Pakar Politik menarik untuk dicermati. Salah satunya adalah pendapat dari Ramlan Surbakti. Menurut pendapat Ramlan Surbakti, parpol yang mendapat kursi di DPR-lah yang mewakili daerah pemilihan (dapil) dalam sistem perwakilan politik Indonesia. Delapan alasan akan dikemukakan untuk mendukung pendapat ini, baik berdasarkan UUD 1945 maupun UU yang mengatur pemilu dan UU yang mengatur tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Jawaban pertama atas pertanyaan tersebut adalah siapakah yang menjadi peserta pemilu anggota DPR RI, baik menurut UUD 1945 maupun sistem pemilu anggota DPR menurut UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.<sup>46</sup>

UUD 1945 membedakan tiga peserta pemilu untuk penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif baik pada tingkat nasional maupun daerah. Pertama, pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan parpol atau gabungan parpol untuk pemilihan presiden dan wakil presiden (Pasal 6). Kedua, parpol untuk pemilu anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E Ayat 3). Ketiga, perseorangan untuk pemilihan anggota DPD (Pasal 22E Ayat 4). Belakangan, UU yang mengatur pemilihan kepala daerah menetapkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan perseorangan untuk pilkada. Dengan demikian, yang mewakili dapil dalam sistem perwakilan politik Indonesia adalah parpol sebagai peserta pemilu.<sup>47</sup>

Yang menjadi pertanyaan, parpol yang mana? Berdasarkan UU No 8 Tahun 2012 dapat disimpulkan adanya tiga kategori parpol di Indonesia. Pertama, parpol yang telah mendapat status hukum dari Kementerian Hukum dan HAM, tetapi tidak menjadi peserta

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/06/15030071/Dana.Rumah.Aspirasi.DPR> : diakses 20 September 2015.

<sup>47</sup> *Ibid.*

partai tingkat nasional dan daerah. Setiap P4 sudah memiliki Rumah Aspirasi di setiap provinsi dan kabupaten/kota, yaitu tempat P4 berkantor, baik karena sudah mendapat jatah dari pemerintah pada masa Orde Baru (Partai Golkar, PPP, dan PDI Perjuangan) maupun karena usaha partai sendiri (hak milik, kontrak, atau pinjaman) untuk tujuh P4 lainnya. Kedua, DPP P4 wajib mendengarkan Anggota DPR RI dari fraksinya sebelum menetapkan kebijakan partai yang harus dijalankan oleh fraksi di DPR.<sup>56</sup>

#### D. Pembahasan

Rumah aspirasi bukan wacana tiba-tiba, melainkan refleksi DPR RI sebelumnya atas berat dan sulitnya proses constituency outreach (upaya-upaya sistematis untuk mengembangkan jaringan yang kuat, memelihara hubungan yang dekat dengan konstituen, menjembatani serta mewakili kepentingan mereka dan fungsi-fungsi lain dalam kaitan dengan perwakilan).

Dengan kesadaran itu, DPR RI periode 2004-2009 mencantumkan Rumah Aspirasi pada usulan Tata Tertib DPR RI, yang diadopsi DPR RI periode 2009-2014. Namun tampaknya DPR sekarang kurang yakin sehingga harus melakukan studi banding ke Jerman, Perancis, dan Maroko. Kesimpulannya ternyata sama, rumah aspirasi itu perlu, bahkan dengan usulan dana baru. Dalam pemikiran awal, rumah aspirasi merupakan instrumen yang disediakan DPR (negara) kepada anggotanya untuk melaksanakan fungsi penyerapan aspirasi.

Ada kemungkinan suatu saat rumah aspirasi tidak relevan lagi. Namun, sejauh ini, ia diperlukan karena pertimbangan geografis, demografis, problem infrastruktur fisik, dan keterbatasan akses komunikasi. Di Amerika Serikat saja, selain disediakan komunikasi via Internet dan telepon bebas pulsa untuk warga, anggota *House of Representative* (DPR) tetap memiliki beberapa *country house* atau *country office* di daerah yang diwakilinya. Adapun partai, tanpa mengabaikan fungsi katalisator kepentingan warga, mestinya berfokus pada pendidikan politik, pengaderan, dan rekrutmen.

Sayangnya, sebagian besar partai ternyata justru menyumbang persoalan. Meski negara memberikan anggaran kepada partai-partai

<sup>56</sup> Ibid.

di DPR RI, tidak banyak yang melakukan pendidikan politik kepada warga. Padahal tingkat kesadaran dan kompetensi individu-individu mempengaruhi kuantitas serta kualitas partisipasi. Dalam proses penyerapan aspirasi, sebagian partai juga cenderung mengkotakkan prioritas kepentingan warga berdasarkan preferensi politik, aliran kepercayaan, hingga mazhab keagamaan. Sikap komunalisme ini merusak fungsi perwakilan.

Kontribusi negatif lainnya adalah pada proses penentuan calon legislator. Bukan rahasia jika sebagian elit partai berwatak "juragan", calon legislator ditentukan berdasarkan setoran dan kedekatan. Faktor dukungan warga kepada seseorang untuk mewakili mereka di sebuah daerah tak masuk hitungan. Mereka yang bekerja bertahun-tahun di akar rumput, mengadvokasi kepentingan warga, justru dicalonkan ke daerah lain. Padahal modal sosial yang dibangun sedemikian lama itu menjadikan proses outreach dan relationship konstituen, mudah, murah, dan hidup. Ini penyakit kronis partai yang perlu dibenahi.

Sembari mengusahakan proses itu berjalan, DPR RI sendiri harus ditekan untuk membenahi mekanisme kerjanya. Mereka yang menolak Rumah Aspirasi, karena cuma melihat dari perspektif anggaran, mungkin akan berubah jika disodori fakta bahwa anggota DPR RI selama ini banyak mendapat anggaran penyerapan aspirasi, akankah kita membiarkan mereka bebas menggunakan tanpa kejelasan mekanisme kerja dan akuntabilitas?

Untuk diketahui, anggota DPR RI mendapat anggaran Rp 452.231.500 dalam setahun untuk kepentingan penyerapan aspirasi (reses Rp 53.080.000 x 4, kunker pribadi Rp 8.983.500 x 6, tunjangan penyerapan aspirasi masyarakat Rp 7.225.000 x 12, tunjangan peningkatan komunikasi intensif Rp 12.019.000 x 12). Namun, hingga sekarang, ada problem ketidakjelasan mekanisme penyerapan aspirasi, output, dan akuntabilitas. Anggaran yang besar itu tidak bisa dibebas-manfaatkan kepada anggota DPR.

Di sisi lain, Rumah Aspirasi sesungguhnya juga merupakan kebutuhan konstituen. Berdasarkan pengalaman, para petani dan nelayan, juga mereka yang jauh dari pusat pemerintahan, mengungkapkan perlunya wadah penyaluran aspirasi yang pasti dari segi lokasi, waktu, juga terjangkau, dan terbuka setiap saat, terhindar dari calo-calo, sampai ke anggota, dan tidak tereduksi

oleh berbagai sentimen/kepentingan lain. Rumah Aspirasi diharapkan menjadi salah satu solusi masalah tersebut, sehingga fungsi artikulasi, agregasi, dan advokasi kepentingan masyarakat dapat berjalan dengan baik dan independen. Kewajiban personal itu selama ini cenderung diabaikan sebagai salah satu alat ukur kinerja. Umumnya, DPR RI lebih sering disorot dari aspek kuantitas legislasi (secara kelembagaan). Keberadaan rumah aspirasi dengan kejelasan mekanisme kerja dan tertib administrasi menjadikan penilaian mudah dilakukan.

Persoalan selanjutnya adalah mengupayakan seluas-luasnya partisipasi publik pada rumah aspirasi. Kalau kita amati, ada beberapa faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam politik dan pemerintahan. Faktor-faktor itu antara lain karakteristik personal masyarakat (tingkat kesadaran, motivasi, pendidikan, dan kompetensi individu-individu), pandangan dan perilaku elit politik, struktur/konteks/sejarah/tradisi partisipasi masyarakat, adanya bentuk/instrumen partisipasi secara hukum dan politik, serta jaminan sejauh mana hal tersebut mengikat pengambil keputusan.

Poin terakhir relevan dengan wacana pentingnya Rumah Aspirasi. Selebihnya, perlu keterlibatan banyak pihak untuk menyadarkan anggota DPR dan masyarakat bahwa partisipasi dalam sebuah sistem perwakilan adalah keniscayaan. Konsekuensi logis yang perlu dipikirkan berikutnya adalah mendesain secara hukum agar masyarakat dapat mengganti wakilnya yang tidak bermanfaat bagi mereka. Hal ini antara lain bisa dilihat dari berjalan-tidaknya fungsi-fungsi rumah aspirasi tersebut. Jika kondisi ini tercipta, rumah aspirasi akan memaksa anggota DPR bekerja serius. Dengan demikian, rumah aspirasi akan menjadi alat kontrol publik dalam penguatan demokratisasi lokal.

Sekali lagi, DPR RI harus mengembangkan jaringan yang kuat, memelihara hubungan yang dekat dengan konstituen, serta menjembatani dan mewakili kepentingan mereka. Anggaran penyerapan aspirasi, yang jumlahnya lebih dari Rp 400 juta per Anggota per tahun itu mestinya diperjelas mekanisme kerja, output, dan akuntabilitasnya. Tidak bisa diserahkan begitu saja. Maka menuntut DPR RI agar anggotanya membangun rumah aspirasi serta fungsi-fungsinya dari anggaran yang telah diberikan negara tersebut, adalah sebuah kewajiban, bahkan keharusan. DPR RI



periode sebelumnya telah berupaya mendorong itu melalui Tata Tertib DPR RI. Tapi, hampir di semua media, pembahasan rumah aspirasi dihiasi kejengkelan, "jangan lanjutkan, hentikan, batalkan!" Tanpa sadar, ekspresi yang kita sebut marah itu justru "mengganggeng musibah", karena ia makin melanggengkan ketidakjelasan.

Dari sudut pandang lain, perlunya Rumah Aspirasi sebetulnya bisa dilihat dari aspek tindak lanjut pengaduan masyarakat yang selama ini terjadi di DPR RI. Dari Draf Laporan Kinerja DPR RI Tahun Pertama (1 Oktober 2014 - 13 Agustus 2015), sebetulnya ada beberapa hal yang dapat dijadikan dasar untuk mengadakan program Rumah Aspirasi, terutama menyangkut penyampaian aspirasi rakyat yang berupa pengaduan masyarakat yang selama ini masuk ke DPR RI. Hal-hal penting itu adalah, pertama, kepercayaan masyarakat untuk menyampaikan pengaduannya kepada DPR RI pada hakekatnya menimbulkan ketergantungan komunikasi yang perlu diwujudkan dengan kecepatan Alat Kelengkapan DPR RI untuk memberikan respon berupa tanggapan atas surat pengaduan masyarakat tersebut. Namun demikian tidak semua Alat Kelengkapan Dewan (AKD) menetapkan agenda rapat yang secara khusus membahas surat pengaduan masyarakat. Agenda rapat yang secara khusus membahas surat pengaduan masyarakat yang diterima oleh masing-masing AKD, perlu disusun dengan efektif dan menjadi komitmen dari seluruh Anggota AKD untuk melaksanakannya dengan optimal.

Kedua, AKD dan atau masing-masing Anggota DPR RI dalam melakukan kunjungan kerja (kunker), tidak menjadikan surat pengaduan masyarakat yang diterima DPR RI sebagai salah satu bahan dalam kegiatan tersebut. Surat pengaduan masyarakat yang telah dianalisis, sesungguhnya dapat dijadikan sebagai bahan kunker yang sangat berharga untuk melihat realita persoalan yang sebenarnya terjadi. Dengan demikian tindak lanjut pengaduan masyarakat dapat dilakukan secara cepat dan langsung ditangani oleh institusi yang terkait sesuai pokok masalah yang diadukan masyarakat.

Ketiga, tingginya intensitas kerja AKD juga merupakan salah satu penyebab dari lamanya surat pengaduan masyarakat ditindaklanjuti oleh AKD yang bersangkutan. AKD perlu meningkatkan kecepatan dalam memberikan tanggapan atas surat pengaduan masyarakat,



agar tindaklanjut yang telah dilakukan tetap aktual dengan waktu dimana masyarakat menyampaikan pengaduannya kepada DPR RI. Untuk itu perlu terus disempurnakan sistem pengelolaan dan media komunikasi yang digunakan.

Keempat, sistem pengelolaan dan media komunikasi pengaduan masyarakat, harus senantiasa sejalan dengan dinamika perkembangan permasalahan yang dihadapi serta kemajuan teknologi yang terjadi di masyarakat.

Kelima, Sekretariat AKD kurang proaktif dalam memberikan informasi terkait surat-surat pengaduan masyarakat yang telah diteruskan ke masing-masing AKD, sehingga respon/tanggapan atas surat pengaduan menjadi lambat. Keterlambatan dalam memberikan respon tersebut mengakibatkan tersendatnya komunikasi masyarakat dengan wakil-wakilnya di DPR dan juga tidak sejalan lagi dengan dinamika perkembangan masalah yang dihadapi serta kemajuan teknologi yang terjadi di masyarakat.

Ketika kita melihat kelima permasalahan yang masih ada dalam hal penanganan atas pengaduan masyarakat, menjadi logis bila Rumah Aspirasi akan dapat membantu proses penyampaian masalah-masalah masyarakat yang betul-betul *urgent* dan harus diprioritaskan dari masing-masing daerah. Dengan adanya Rumah Aspirasi, pengaduan-pengaduan yang masuk dari masing-masing daerah akan disortir langsung oleh partai, dan bukan oleh Sekretariat Dewan. Ini tentunya akan memposisikan partai lebih bertanggung jawab atas pilihan-pilihan prioritas penanganan pengaduan masyarakat.

Dengan demikian, teori-teori yang menyatakan bahwa Rumah Aspirasi tidak sesuai dengan sistem pemilu atau sistem politik kita, sebagaimana contohnya yang disampaikan oleh Ramlan Surbakti sebelumnya di atas, sebaiknya diimbangi dengan fakta-fakta kendala yang masih dihadapi saat ini terkait pengaduan masyarakat ke DPR RI.

Permasalahan yang nyatanya adalah bahwa mayoritas Fraksi di DPR RI menyetujui diadakannya Rumah Aspirasi. Bagi pihak-pihak yang tidak setuju adanya Rumah Aspirasi, hal itu akan sulit membendungkannya. Maka, jalan yang paling efektif adalah mengimbangi "hasrat" DPR RI untuk mengadakan Rumah Aspirasi itu dengan sistem pengawasan yang ekstra ketat, agar peruntukkan

Rumah Aspirasi itu dapat betul-betul dilaksanakan secara bertanggung jawab sebagaimana mestinya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya, dari segi teori mandat, tampak bahwa adanya rumah aspirasi akan mendekatkan sistem mandat di Indonesia bersifat mandat imperatif, artinya wakil rakyat "dipersempit" ruang geraknya, menjadi hanya melakukan hal-hal yang diaspirasikan oleh rakyatnya, yang antara lain dimasukkan melalui Rumah Aspirasi. Sebetulnya, secara demokratis, ini adalah implementasi dari adagium "Suara rakyat adalah suara Tuhan". Konsekwensi dari hal ini adalah bahwa daya kontrol rakyat menjadi lebih kuat dibandingkan bila tidak ada Rumah Aspirasi.

Pandangan bahwa Rumah Aspirasi sudah terwakili oleh adanya kantor-kantor cabang partai di daerah tampaknya belum terlalu kuat untuk dapat diterima, karena, keberadaan kantor-kantor itu pada kenyataannya tidak dijamin oleh UU yang khusus, yang menyatakan bahwa kantor-kantor cabang partai itu berfungsi untuk menampung aspirasi rakyat di daerah. Lain dengan Rumah Aspirasi, yang bila diimbangi dengan daya kontrol yang sangat kuat, yang terjamin pula dengan UU, maka partai mau tidak mau akan menunjukkan akuntabilitas penerimaan dan penindaklanjutan aspirasi dari rakyat secara transparan. Rakyat mendapatkan kekuatan legitimasi untuk mengawasinya.

Adanya Rumah Aspirasi juga menunjukkan penerapan atas teori hukum objektif, dimana masalah perwakilan rakyat tidak hanya masalah keberadaan wakil rakyat dan rakyat yang diwakilinya saja, melainkan juga mekanisme untuk melakukan proses keterwakilan itu. Hubungan sistematis yang bertanggung jawab harus dituangkan dalam kerangka format yang diatur UU, yang akan menjamin bahwa proses keterwakilan akan berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan *spirit* demokrasi. Keberadaan Rumah Aspirasi yang bertanggung jawab akan mewujudkan *spirit* tersebut. Perlu diingat, bahwa sesuai dengan teori Hoogerwerf, wakil rakyat dan rakyat merupakan suatu tipe kesatuan, dimana saat seorang wakil rakyat beraktivitas sebagai wakil rakyatnya, tidak relevan bila dia dikaitkan dengan alat atau "kendaraan" yang digunakannya, yaitu partai politik, tetapi sangat relevan dan memang hakikatnya, bila itu dikaitkan dengan kepentingan atau aspirasi rakyat yang diwakilinya.

Tampak bahwa dengan adanya Rumah Aspirasi, penerapan teori kebebasan (*political representation*) akan berkurang. Wakil rakyat tidak akan terlalu bebas lagi, dan akan bergantung pada instruksi yang diberikan wakil rakyat. Hal ini sebenarnya positif, karena teori kebebasan akan cenderung berbahaya bagi penyalahgunaan wewenang para wakil rakyat. Ini adalah fakta yang tak terbantahkan, yang terbukti dari perjalanan sejarah perpolitikan di Indonesia hingga saat ini.

## **E. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Lepas dari pro dan kontra keberadaan Rumah Aspirasi DPR RI, pada kenyataannya, DPR RI telah menyetujui program ini. Permasalahan yang dihadapi masyarakat Indonesia, termasuk DPR RI itu sendiri adalah dalam hal implementasi dan pengawasannya. Hal ini sangat penting agar Rumah Aspirasi benar-benar dipergunakan sebagaimana mestinya, yaitu untuk kepentingan penampungan aspirasi masyarakat di tiap-tiap daerah.

### **2. Rekomendasi**

Hal-hal yang perlu dipertimbangkan terkait Rumah Aspirasi DPR RI adalah pertama, peraturan perundang-undangan harus disempurnakan untuk memberikan koridor yang lengkap dan jelas terhadap pelaksanaan fungsi Rumah Aspirasi dan pertanggungjawabannya. Peraturan perundang-undangan itu harus mengandung elemen-elemen yang detail terkait mekanisme Rumah Aspirasi. Kedua, masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) harus pro aktif mengawasi pelaksanaan fungsi Rumah Aspirasi, agar tidak disalahgunakan oleh oknum DPR RI. Peraturan perundang-undangan tadi juga harus memberikan koridor hukum yang jelas tentang peran masyarakat dalam pengawasan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Budiardjo, Miriam. 2006. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia.
- Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta. Rajawali Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1968. *The Theory of Democracy Revisited*. Part One, Chatam. NL, House Publisher, Inc.
- Soemantri, Sri. 1989. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung. Citra Aditya Bakti.
- Wahidin, Samsul. 2007. *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.

### Undang-Undang

- Undang-Undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR.

### Dokumen

- Draf Laporan Kinerja DPR RI Tahun Pertama (1 Oktober 2014 – 13 Agustus 2015): *Langkah DPR Menuju Parlemen Modern dalam Demokrasi Indonesia*. Sekretariat Jenderal DPR RI.

### Website

- Potensi Korupsi Dana Aspirasi*: <http://analisadaily.com/index.php/opini/news/potensi-korupsi-dana-aspirasi/144087/2015/06/19>

*Rumah Aspirasi Diatur Tata Tertib DPR:* <http://politik.news.viva.co.id/news/read/168790-rumah-aspirasi-diatur-tata-tertib-dpr>

*Begini Kisah Ngototnya DPR Mengusulkan Dana Aspirasi:* <http://news.detik.com/berita/2951167/begini-kisah-ngototnya-dpr-mengusulkan-dana-aspirasi-rp-112-t>

*Ini Fraksi yang Setuju dan Menolak Dana Aspirasi:* <http://nasional.kompas.com/read/2015/06/16/13245661/Ini.Fraksi.yang.Setuju.dan.Menolak.Dana.Aspirasi.Rp.20.Miliar.Setiap.Anggota.Dewan>

*Dana Rumah Aspirasi DPR:* <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/06/15030071/Dana.Rumah.Aspirasi.DPR>

*Kontroversi Rumah Aspirasi:* <https://menyempal.wordpress.com/2010/08/24/kontroversi-rumah-aspirasi/>





**BAGIAN KEEMPAT**  
**OPTIMALISASI PENGADUAN MASYARAKAT KE DPR**  
**SECARA *ON-LINE***

**Ahmad Budiman**

**Peneliti Kepakaran Komunikasi Politik**  
**Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)**  
**Sekretariat Jenderal DPR RI**

## **OPTIMALISASI PENGADUAN MASYARAKAT KE DPR SECARA ON-LINE**

oleh: Ahmad Budiman



### **A. Latar Belakang**

Perubahan Konstitusi Negara Republik Indonesia, sesungguhnya membawa konsekuensi kepada meningkatkan harapan dan atau tuntutan masyarakat terhadap kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Untuk itu setiap anggota DPR harus dekat dan memperjuangkan aspirasi masyarakat pemilihnya secara maksimal. Hal ini berangkat dari pemikiran khususnya mengenai sistem pemilu yang telah berhasil menghantarkan Anggota DPR duduk sebagai wakil rakyat berdasarkan suara terbanyak. Realita ini otomatis meningkatkan fungsi keterwakilan DPR dalam menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat, lebih khusus lagi konstituen masing-masing yang diwakilinya.

Konsekuensinya, keberadaan wakil rakyat mengisyaratkan bahwa tugas konstitusional anggota dewan adalah untuk lebih menyerap aspirasi rakyat, sebagai wujud nyata wakil rakyat yang dipilih langsung. Dalam kerangka kedewanan, hubungan antara anggota dengan konstituen ditegaskan menjadi salah satu tugas dan wewenang DPR untuk menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dan salah satu perwujudan adalah pelaksanaan tugas dan wewenang ini adalah melalui media komunikasi pengaduan masyarakat.

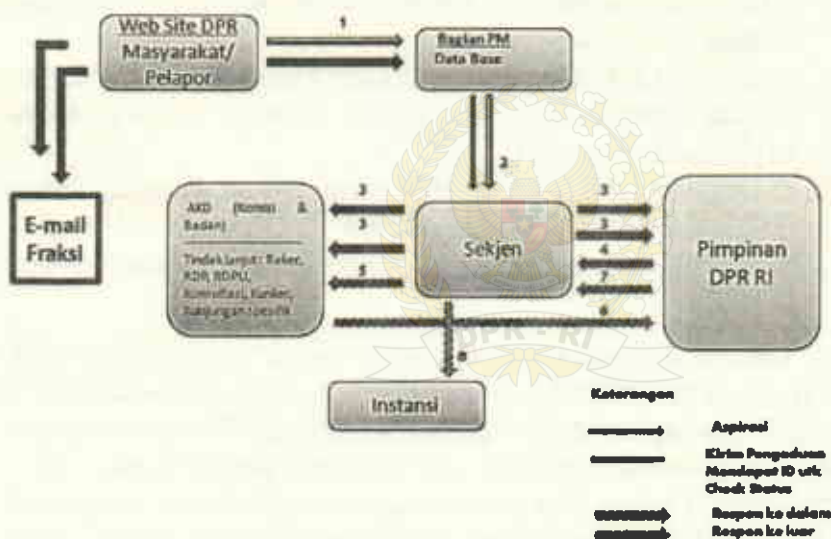
Selama ini bentuk pengaduan masyarakat ke DPR dilakukan melalui surat pengaduan masyarakat. Surat pengaduan yang disampaikan masyarakat ke DPR, pada umumnya berisi materi pengaduan masyarakat yang dilampirkan dengan berbagai berkas terkait. Prosedur penanganan surat pengaduan masyarakat dilalui dengan tahapan:

1. analisis kasus perbidang masalah yang disertai dengan usulan rekomendasi melalui pendekatan yuridis normatif oleh bagian pengaduan masyarakat,
2. disposisi oleh Pimpinan DPR kepada Komisi-Komisi DPR atau kepada instansi yang terkait dengan bidang masalah di dalam isi pengaduan tersebut,
3. tindaklanjut oleh Komisi DPR yang terkait dengan bidang masalah di dalam isi pengaduan, dan
4. Pemberitahuan tindaklanjut pengaduan masyarakat kepada pengadu.

Lahirnya Keputusan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR RI Nomor 03/BURT/DPR RI/2010-2011 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat DPR RI, menjadikan pedoman yang jelas dan pasti bagi Alat Kelengkapan Dewan (AKD) DPR maupun Setjen DPR untuk mengelola aspirasi dan pengaduan masyarakat yang disampaikan ke DPR. Perubahan terpenting adalah diberlakukannya sistem satu pintu atas pengelolaan surat aspirasi dan pengaduan yang masuk ke DPR baik yang ditujukan kepada Ketua DPR, Pimpinan AKD DPR terkait (Komisi-komisi dan Badan) maupun surat yang bersifat tembusan.

Selain sistem satu pintu, pengaduan masyarakat juga dapat disampaikan melalui jalur *online* melalui website resmi DPR (<http://pengaduan.dpr.go.id/>). Masyarakat akan lebih mudah dan cepat menyampaikan berbagai aspirasi ataupun masalah yang ingin diadukan kepada DPR tanpa harus mendatangi gedung DPR RI atau mengirimkan berkas surat pengaduan masyarakat.

### Alur Pengelolaan Aspirasi dan Pengaduan Melalui Laman (Website)

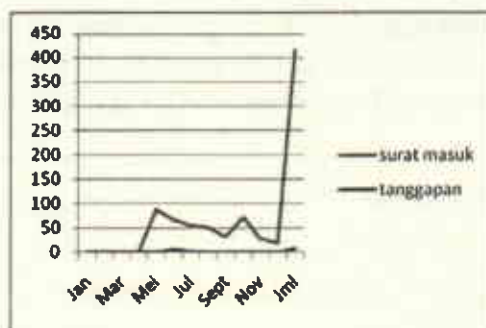


Deskripsi data penerimaan dan tindak lanjut pengaduan masyarakat melalui *online* pasca ditetapkannya pedoman pengaduan masyarakat tersebut adalah seabgai berikut:

#### Surat Masuk Via Online dan Tanggapan

Tahun 2011

	surat masuk	tanggapan
Jan	0	0
Feb	0	0
Mar	0	0
Apr	0	0
Mei	88	0
Jun	67	6
Jul	56	1
Agst	52	0
Sept	33	0
Okt	72	0
Nov	28	0
Des	20	0
Jml	416	7



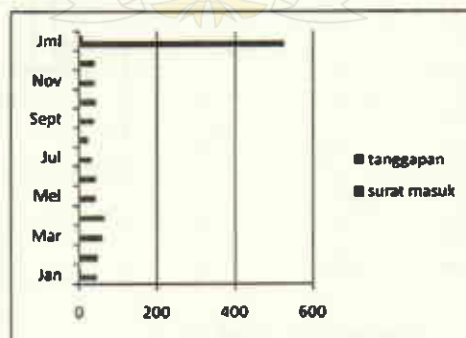
sumber: Bag. Pengaduan Masyarakat Setjen DPR

Pada tahun pertama diluncurkannya sistem pengaduan masyarakat secara online dari 416 pengaduan masyarakat yang ditreima dan telah dianalisis serta diteruskan kepada AKD terkait, hanya 7 pengaduan masyarakat yang ditindaklanjuti oleh AKD. Selanjutnya data secara berturut-turut dari tahun 2012 hingga tahun 2014, pengaduan masyarakat secara online adalah sebagai berikut

**Surat Masuk Via Online dan  
Tanggapan**

**Tahun 2012**

	surat masuk	Tanggapan
Jan	45	4
Feb	48	1
Mar	60	2
Apr	64	2
Mei	43	0
Jun	43	0
Jul	32	2
Agst	24	0
Sept	39	0
Okt	44	0
Nov	41	0
Des	41	0
Jml	524	11



sumber: Bag. Pengaduan Masyarakat Setjen DPR

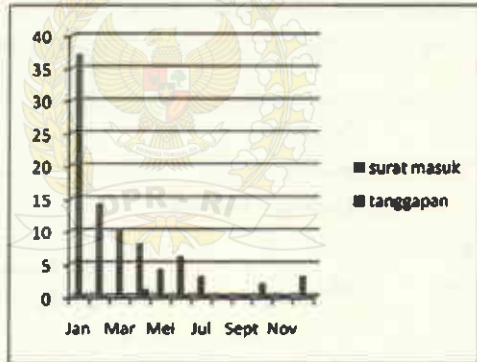


## Optimalisasi Pengaduan Masyarakat ke DPR secara On-Line

### Surat Masuk Via Online dan Tanggapan

Tahun 2013

	surat masuk	tanggapan
Jan	37	0
Feb	14	0
Mar	10	0
Apr	8	1
Mei	4	0
Jun	6	0
Jul	3	0
Agst	0	0
Sept	0	0
Okt	2	0
Nov	0	0
Des	3	0
Jml	87	1

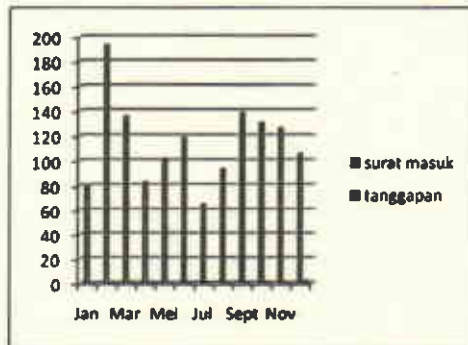


sumber: Bag. Pengaduan Masyarakat Setjen DPR

### Surat Masuk Via Online dan Tanggapan

Tahun 2014

	surat masuk	Tanggapan
Jan	80	0
Feb	194	0
Mar	136	0
Apr	83	0
Mei	102	0
Jun	119	0
Jul	65	0
Agst	94	0
Sept	139	0
Okt	131	0
Nov	127	0
Des	106	2
Jml	1376	2



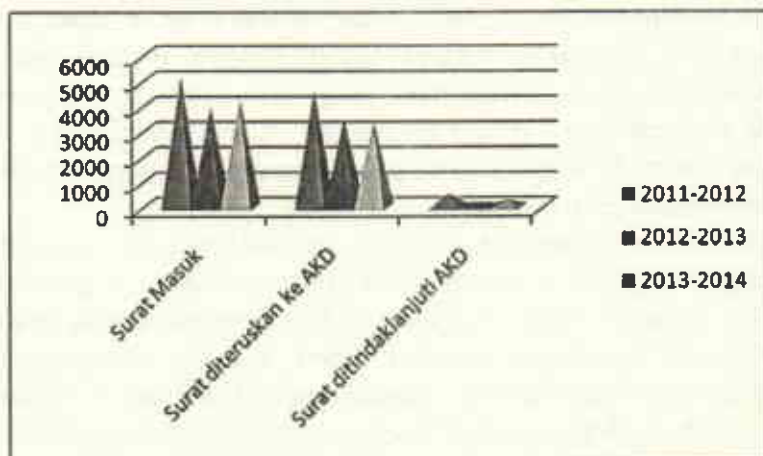
sumber: Bag. Pengaduan Masyarakat Setjen DPR

Berdasarkan data pengaduan masyarakat dari tahun 2012 hingga tahun 2014, jumlah pengaduan masyarakat yang diterima melalui *online* sangat tidak sebanding dengan tindaklanjutnya. Tahun 2012, jumlah yang diterima 524 pengaduan sedang yang ditindaklanjuti hanya 11 pengaduan. Tahun 2013, jumlah yang diterima 87 pengaduan dan yang ditindaklanjuti hanya 1 pengaduan. Sedangkan pada tahun 2014 jumlah yang diterima 1379 namun yang ditindaklanjuti hanya 2 pengaduan saja.

Pengaduan masyarakat secara *online* dan tindaklanjutnya juga tidak bisa sebanding dengan data pengaduan melalui surat dan tindaklanjutnya. Deskripsinya datanya adalah sebagai berikut:

Jumlah surat pengaduan masyarakat dan tindaklanjutnya

No	Tahun	Surat Masuk	Surat diteruskan ke AKD	Surat ditindaklanjuti AKD
1	2011-2012	5123	4596	537
2	2012-2013	3975	3506	171
3	2013-2014	4218	3390	310



Sumber: Laporan Pengelolaan Pengaduan Masyarakat 2009-2014 (diolah).

Penerimaan dan tindaklanjut pengaduan masyarakat secara *online*, pada hakekatnya sejalan dengan keinginan DPR Periode 2014-2019 yang ingin menjadi DPR RI sebagai parlemen modern. Konsep parlemen modern secara garis besar sudah tertuang dalam Visi DPR. Dalam penjelasan visi tersebut, sebagai lembaga perwakilan yang modern dan berwibawa DPR menginginkan adanya transparansi

yang didukung oleh teknologi informasi dan diharapkan menjadi pusat pembelajaran dan pengetahuan demokrasi di Indonesia. Sementara itu, sebagai lembaga perwakilan yang kredibel, DPR mengedepankan kualitas dan kapabilitas sehingga menimbulkan kepercayaan dari masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya.<sup>1</sup>

Harapan masyarakat untuk mendapatkan kecepatan dalam menyampaikan permasalahannya ke DPR, sudah dapat dipercepat melalui sistem online pengaduan masyarakat. Hal ini tentunya sejalan dengan keinginan masyarakat untuk juga mendapatkan kecepatan tindaklanjut oleh DPR atas pengaduan tersebut. Permasalahannya adalah bagaimana keinginan DPR menjadi parlemen modern khususnya melalui kegiatan pengaduan masyarakat secara online dapat efektif dilaksanakan, terutama bila dikaitkan dengan jumlah pengaduan yang masuk dengan jumlah tindaklanjut pengaduan masyarakat?

## **B. Kerangka Pemikir**

Demokrasi sebagai sebuah sistem politik dapat dilihat dari berbagai dimensi. Dalam makna yang demikian ini, menjadi dapat dimengerti mengapa terdapat begitu banyak definisi tentang demokrasi. Dalam pengertian yang paling klasik, demokrasi sekurang-kurangnya diartikan sebagai “pemerintahan oleh dan untuk rakyat”. Namun dalam perkembangannya harus mendapatkan masukan prinsip perwakilan.<sup>2</sup>

Sejak awal kemerdekaan anggota parlemen Indonesia cenderung menjadi wakil rakyat bertipe Wali (*trustee*) dimana anggota DPR secara bebas berdasar pengalaman dan pemahamannya tentang kehidupan konstituen mereka, secara mandiri menyimpulkan permasalahan yang dihadapi rakyat yang pada gilirannya dijadikan argument untuk menjalankan kekuasaan (fungsi dan hak) DPR.<sup>3</sup>

Namun demikian Bintang Saragih mengkritik mengenai fungsi representasi DPR ini belum begitu menonjol atau dikedepankan.

---

<sup>1</sup> Laporan Kerangka Kerja Tim Implementasi Reformasi DPR RI 2014-2019, h.7

<sup>2</sup> Daniel Sparingga, *Demokrasi Sejarah, Konsep dan Praktiknya*, dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 16.

<sup>3</sup> Arbi Sanit, *DPR RI di Antara Demokrasi Parlementaria Isme dan demokrasi Presidensialisme*, dalam Ibid., hal. 371.

Dalam pelaksanaan fungsi-fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, anggota-anggota DPR sebagai wakil rakyat berarti mendasarkan tindakannya atas nama rakyat atau memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, tetapi mereka bertindak atas nama partainya atau sesuai dengan arahan yang digariskan partainya. Kedudukan wakil atau anggota DPR seperti ini mirip dengan konsep "partisan" atau "mandat imperatif".<sup>4</sup> Sedangkan Saldi Isra menilai, pergerakan menuju titik nol terasa sejak DPR mulai kehilangan kemampuan dalam merespons dan mengekspresikan kepentingan publik.<sup>5</sup>

Keberhasilan seorang wakil rakyat dalam menjalankan peranannya untuk menerima dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat banyak tergantung pada orientasinya terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat. Hal itu dapat dipandu berdasarkan pendekatan teori penetrasi social (*social penetration theory*) sebagaimana dikemukakan Altman dan Taylor yang dikutip dari Littlejohn. Menurut teori ini anda dapat mengetahui orang lain dengan "memasuki" inti-sphere-nya. Inti ini terdiri atas keluasan dan kedalaman. Beragam hal mengenai seseorang dapat anda pelajari dari keluasannya (*breadth*), dan kejelasan informasi mengenai satu atau dua hal dari kedalamannya (*depth*). Teori awal Altman dan Taylor berdasarkan pada pendapat paling populer dalam tradisi sosio-psikologis teori ekonomi bahwa manusia mengambil

<sup>4</sup> Partisan dimana si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partainya. Setelah calon terpilih menjadi anggota DPR maka lepasilah hubungannya dengan para pemilihnya dan mulailah hubungannya (termasuk pertanggungjawabannya) dengan parpol yang mencalonkannya dalam pemilihan umum tersebut.. "Mandat Imperatif (teori Hukum Tata Negara) dimana si wakil di lembaga perwakilan bertindak sesuai dengan instruksi (penugasan) pimpinan partainya/fraksinya di DPR, dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi (penugasan) tersebut, maka si wakil harus memperoleh instruksi baru, setelah itu baru dapat melaksanakannya sesuai penugasan partainya. Bintang Saragih, "Strategi Memasukkan Fungsi Representasi dalam Undang-Undang SUSDUK dan Tata Tertib DPR RI", <http://www.parlemen.net/privdocs/ce1afab30b15fe1ad693c01275b3791e.pdf> diakses tanggal 7-9-2012

<sup>5</sup> Saldi Isra, *Potret Lembaga Perwakilan Rakyat*, dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009. hal. 391.

keputusan berdasarkan biaya dan keuntungan yang dikenal dengan proses pertukaran sosial. Interaksi manusia sama seperti transaksi ekonomi.<sup>6</sup>

Keharusan anggota Dewan dalam berinteraksi dengan masyarakat khususnya dalam menindaklanjuti surat pengaduan masyarakat termasuk dalam identifikasi komunikasi antara pribadi. Pakar komunikasi Hovland menyatakan bahwa komunikasi antar pribadi sebagai suatu keadaan interaksi ketika seorang komunikator mengirimkan stimuli untuk mengubah tingkah laku orang lain (komunikan) dalam sebuah peristiwa tatap muka. Pendapat ini kemudian diperkuat dengan pendapat Barnlund mengenai ciri komunikasi antar pribadi yaitu diawali dengan adanya kesepakatan pandangan, kesepakatan ini memungkinkan ketergantungan komunikasi, interaksi ini tepusat pada pertukaran pesan dan berbentuk tatap muka yang pada umumnya memiliki prosedur teratur.<sup>7</sup>

Keseriusan dalam membangun komunikasi dua arah dalam sebuah organisasi menjadi stimulus bagi tumbuh dan berkembangnya budaya organisasi. Menurut Stanley Davis budaya organisasi adalah keyakinan dan nilai bersama yang memberikan makna bagi anggota sebuah institusi dan menjadikan keyakinan dan nilai tersebut sebagai aturan/pedoman perilaku didalam organisasi.<sup>8</sup>

Budaya organisasi sangat terkait dengan kemampuan organisasi dalam beradaptasi dengan perubahan dan hal yang bersifat baru atau biasa diistilahkan dengan difusi inovasi. Variabel yang berpengaruh terhadap tahapan difusi inovasi tersebut mencakup (1) atribut inovasi (*perceived attribute of innovation*), (2) jenis keputusan inovasi (*type of innovation decisions*), (3) saluran komunikasi (*communication channels*), (4) kondisi sistem sosial (*nature of social system*), dan (5) peran agen perubah (*change agents*).<sup>9</sup>

Esensi kehidupan organisasi dapat ditemukan pada budaya yang dimiliki organisasi bersangkutan. Termasuk dalam budaya

---

<sup>6</sup> Stephen W Littlejohn, *Theories Of Human Communication* (eighth edition), Belmont USA: Thomson Wadsworth, 2005, p. 189.

<sup>7</sup> Reed H Blake dan Erwin O Haroldsen, *Taksonomi Konsep Komunikasi*, alihbahasa Hasan Bahanan, Penerbit Papyrus Surabaya, Surabaya, 2005, hal. 30.

<sup>8</sup> Achmad Sobirin, *Budaya Organisasi*, Yogyakarta: Penerbit YKPN, 2007, hal 131

<sup>9</sup> Everett M Rogers, 1995, *Diffusions of Innovations, Forth Edition*. New York: Tree Press.p.16



organisasi adalah iklim atau atmosfir emosi dan psikologis yang mencakup moral, sikap dan tingkat produktivitas karyawan serta komunikasi kepada lingkungan eksternal. Teori budaya organisasi menurut *Gareth Morgan* dalam ilmu komunikasi sangat dipengaruhi oleh tradisi atau pemikiran sosiokultural. Dalam tradisi ini, organisasi memberikan peluang bagi terjadinya interpretasi budaya, organisasi menciptakan realitas bersama yang membedakan mereka dengan organisasi yang memiliki budaya yang berbeda. Dalam membicarakan budaya, kita betul-betul membicarakan berbagai peristiwa, tindakan, objek,, ucapan atau situasi tertentu dalam cara-cara yang berbeda.<sup>10</sup>

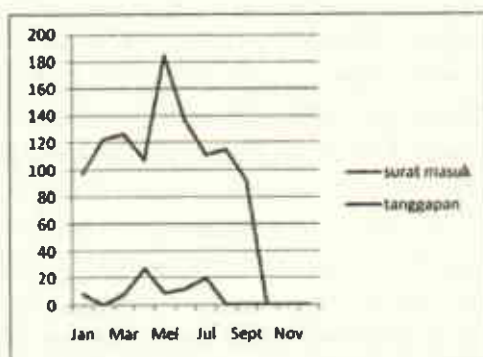
### C. Optimalisasi Pengaduan Online

Keinginan DPR periode 2014-2019 menjadi parlemen modern, setidaknya sudah menunjukkan tanda-tanda kenaikan yang cukup berarti antara jumlah penerimaan pengaduan masyarakat dengan tindaklanjutnya, sebagaimana data berikut ini:

Surat Masuk Via Online dan  
Tanggapan

Tahun 2015

	surat masuk	tanggapan
Jan	97	8
Feb	122	0
Mar	126	8
Apr	107	27
Mei	184	9
Jun	137	12
Jul	111	20
Agst	115	0
Sept	92	0
Okt	0	0
Nov	0	0
Des	0	0
Jml	1091	84



Sumber: Bag. Pengaduan Masyarakat. (diolah)

<sup>10</sup> Morissan, 2009, *Teori Komunikasi Organisasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indah, hal. 103.

Namun demikian deskripsi data mengenai pengaduan masyarakat *online*, sesungguhnya belum dapat dijadikan indikator bagi terpenuhinya keinginan DPR menjadi sebuah parlemen modern. Aspek transparansi, penggunaan IT dan representasi rakyat sudah terpenuhi dari sisi rakyat berinteraksi kepada DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Namun umpan balik dari DPR atas materi pengaduan masyarakat tersebut, masih jauh dari harapan untuk menjadi sebuah parlemen modern.

DPR perlu mengoptimalkan tindaklanjut pengaduan masyarakat online dengan memanfaatkan website DPR sebagai bagian dari alur kerja DPR melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai wakil rakyat. Penggunaan *website* sebagai media baru dalam berkomunikasi dengan rakyat, jelas memiliki banyak keuntungan baik bagi masyarakat maupun kepada DPR. Sifatnya konvergen, memiliki jaringan digital, jangkauan global, interaktif dan komunikatif yang berlangsung dari banyak pihak ke banyak pihak lainnya.

Menjadikan pengaduan masyarakat *online* sebagai salah satu indikator dari terpenuhinya keinginan menjadi sebuah parlemen modern, sangat tepat terutama bila disesuaikan dengan karakteristik dari sebuah media *online*. Pengaduan masyarakat *online* itu *networkable*. Materi pengaduan masyarakat *online* yang terdapat dalam media online dapat dengan mudah di-*share* dan dipertukarkan dengan pengguna melalui jaringan terutama kepada mitra kerja DPR RI dan atau pemerintah daerah. Hal ini dapat disebut sebagai kelebihan karena media baru membuat setiap orang dapat terkoneksi dengan cepat tanpa kendala jarak dan waktu.

Melalui pemanfaatan teknologi media, berbagai materi aduan berikut lampiran berkas pengaduannya dapat diperkecil ukurannya (*compressible*), sehingga kapasitasnya dapat dikurangi. Hal ini mempermudah orang lain untuk menyimpan konten-konten tersebut dan membaginya kembali kepada orang lain. Dampaknya hanya dibutuhkan ruang yang kecil untuk menyimpan berbagai konten yang terdapat dalam media baru.

Mengingat sifatnya yang dapat diakses, maka pengaduan masyarakat *online* memenuhi kategori imparisial, dimana konten yang ada di dalamnya tidak berpihak pada siapapun dan tidak dikuasai oleh orang-orang tertentu. Karena itulah media baru sering

kali disebut sebagai media yang demokratis karena kapitalisasi media tidak berlaku lagi. Setiap pengadu dapat berlaku aktif untuk melihat tahapan proses atas materi pengaduannya di DPR. Bahwa pengadu dapat dengan cepat dan dengan biaya yang lebih murah, dapat menyampaikan permasalahannya ke DPR untuk diterima dan ditindaklanjuti. Kelebihan ini sangat sesuai dengan pandangan konseptual sebagaimana dijelaskan dalam teori awal Altman dan Taylor berdasarkan pada pendapat paling populer dalam tradisi sosio-psikologis teori ekonomi bahwa manusia mengambil keputusan berdasarkan biaya dan keuntungan yang dikenal dengan proses pertukaran sosial. Interaksi manusia sama seperti transaksi ekonomi.

Namun dibalik potensi yang dimilikinya, perlu juga dilengkapi dengan sistem pengamanan jaringan yang dapat melindungi sistem layanan dan data yang tersimpan di dalamnya. Masyarakat tidak boleh melakukan manipulasi atau merubah berbagai data dan informasi yang berada di dalamnya. Pembaruan terhadap sistem pengamanan jaringan dalam sistem layanan dan penyimpanan data pengaduan, harus terus dilakukan secara periodik sejalan dengan potensi gangguan yang akan dihadapinya.

Pengembangan media pengaduan masyarakat *online*, dapat dimungkinkan mengingat sistem yang digunakannya disalurkan melalui internet. Media pengaduan masyarakat *online* dapat dilaksanakan menjadi pola multimedia sebagai medium dengan beragam bentuk konten yang meliputi perpaduan teks, audio, *image*, animasi, video dan bentuk konten interaktif.

Media pengaduan masyarakat *online* juga dapat dikembangkan menjadi media *interactivity*, yang memungkinkan pengadu membuat pesan sendiri, mempublikasikan konten, atau terlibat dalam interaksi *online* dengan Anggota DPR RI. Karakteristik *interactivity* ini yang memungkinkan para Anggota DPR RI sebagai komunikator dan rakyat sebagai komunikan berinteraksi diantara mereka.

Penggunaan sistem informasi untuk membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan, sesungguhnya berangkat dari pemikiran khususnya mengenai sistem pemilu yang telah berhasil menghantarkan Anggota DPR RI duduk sebagai wakil rakyat berdasarkan suara terbanyak. Realita ini otomatis meningkatkan fungsi keterwakilan DPR RI dalam menyuarakan dan

memperjuangkan aspirasi masyarakat, lebih khusus lagi konstituen masing-masing yang diwakilinya.

Pengaduan masyarakat secara *online* memberikan kesempatan yang besar kepada DPR untuk mempercepat dan menyempurnakan birokrasi penerimaan dan tindaklanjut pengaduan masyarakat di DPR. Kalau selama ini, materi pengaduan masyarakat melalui surat pengaduan masyarakat harus terkendala waktu pengiriman surat dari masyarakat hingga diterima di DPR, maka melalui sistem *online* semua itu dapat diatasi.

Kepercayaan masyarakat untuk menyampaikan pengaduannya kepada DPR pada hakekatnya menimbulkan ketergantungan komunikasi yang perlu diwujudkan dengan kecepatan Alat Kelengkapan DPR untuk memberikan respon berupa tanggapan atas surat pengaduan masyarakat tersebut. Namun demikian tidak semua AKD menetapkan agenda rapat yang secara khusus membahas surat pengaduan masyarakat.

Agenda rapat yang secara khusus membahas surat pengaduan masyarakat yang diterima oleh masing-masing AKD, perlu disusun dengan efektif dan menjadi komitmen dari seluruh Anggota AKD untuk melaksanakannya dengan optimal. Bila diperlukan, masing-masing AKD dapat membentuk Panja-Panja untuk satu identifikasi masalah dari surat pengaduan masyarakat yang diterimanya. Urgensi pembentukan Panja ini adalah dalam rangka mengusut, mendalami, dan menindaklanjuti suatu permasalahan yang diajukan oleh masyarakat secara lebih spesifik.

Namun demikian tidak jarang suatu masalah yang diajukan masyarakat melalui surat pengaduan masyarakat dapat meliputi beberapa bidang masalah yang penanganannya masuk pada bidang masalah yang ditangani oleh beberapa AKD. Untuk hal ini bisa saja dilakukan rapat gabungan komisi dan atau secara khusus membentuk Panitia Khusus dalam rangka mengusut, mendalami, dan menindaklanjuti suatu permasalahan yang diajukan oleh masyarakat secara lebih spesifik.

Optimalisasi pengaduan masyarakat *online* bagi DPR harus didorong untuk menjadi keyakinan dan nilai bersama yang memberikan makna bagi anggota DPR dan menjadikan keyakinan dan nilai tersebut sebagai aturan/pedomam perilaku didalam organisasi. Mendorong penggunaan pengaduan masyarakat *online*

menjadi bagian dari budaya kerja parlemen, sangat tepat menuju keberhasilan pencapaian tujuan menjadi parlemen modern.

Kehandalan media pengaduan masyarakat *online* berikut tindaklanjutnya, pada hakekatnya merupakan upaya DPR melaksanakan fungsi representasi rakyat. Salah satu yang paling berkaitan dengan kepentingan publik dalam rangka melaksanakan fungsi representasi dewan adalah pelayanan publik. Pelayanan publik juga wajib dilaksanakan oleh Dewan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan umum. Kesejahteraan umum tidak terwujud karena pelayanan publik yang buruk serta pelayanan yang lamban. Kualitas layanan publik melalui pengaduan masyarakat *online* pada gilirannya dapat memberikan kepercayaan publik terhadap DPR sebagai lembaga perwakilannya.

Kepercayaan masyarakat untuk menyampaikan pengaduannya kepada DPR pada hakekatnya menimbulkan ketergantungan komunikasi yang perlu diwujudkan dengan kecepatan Alat Kelengkapan DPR untuk memberikan respon berupa tanggapan atas surat pengaduan masyarakat tersebut. Agenda rapat AKD yang membahas surat pengaduan masyarakat, perlu disusun dengan efektif dan menjadi komitmen dari seluruh Anggota AKD untuk melaksanakannya dengan optimal. Bahkan bila diperlukan, pembentukan Panja-Panja perlu ditambah dalam rangka mengusut, mendalami, dan menindaklanjuti suatu permasalahan yang diajukan oleh masyarakat secara lebih spesifik. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah menjadi kewajiban bagi setiap AKD dan/atau Anggota DPR yang akan melakukan kunker untuk membawa materi pengaduan masyarakat yang terkait dengan daerah yang akan dikunjunginya.

Perlunya AKD meningkatkan kecepatan dalam memberikan tanggapan atas surat pengaduan masyarakat juga menjadi bagian yang perlu terus disempurnakan dalam sistem pengelolaan dan media komunikasi yang digunakan. Sistem pengelolaan dan media komunikasi pengaduan masyarakat, harus senantiasa sejalan dengan dinamika perkembangan permasalahan yang dihadapi serta kemajuan teknologi yang terjadi di masyarakat.

Optimalisasi pengelolaan dan tindaklanjut surat pengaduan masyarakat adalah salah satu bukti upaya untuk memperkokoh



kecintaan masyarakat terhadap DPR. Upaya-upaya yang sistematis untuk menyempurnakan pengelolaan pengaduan masyarakat, sesungguhnya menjadi tekad bagi DPR untuk tetap dan semakin dipercaya masyarakat serta menjadi wakil rakyat yang benar-benar optimal memperjuangkan aspirasi dan pengaduan masyarakat menuju tujuan DPR sebagai parlemen modern.

#### **D. Penutup**

Pemanfaatan media pengaduan masyarakat secara online, sudah cukup banyak dimanfaatkan oleh masyarakat dalam menyampaikan berbagai permasalahan yang dihadapinya kepada DPR. Namun demikian penggunaan media pengaduan masyarakat online ini, belum dapat digunakan secara optimal oleh masing-masing AKD untuk menindaklanjuti surat pengaduan masyarakat.

Kecepatan masyarakat dalam mengirim pengaduannya kepada DPR, belum dapat diimbangi dengan kecepatan masing-masing AKD untuk menindaklanjutinya. Meski perlakukan analisa terhadap pengaduan masyarakat yang diterima melalui *online* adalah sama dengan pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui surat, namun jumlah tindaklanjutnya belum sebanding dengan apa yang dilakukan melalui surat pengaduan masyarakat.

Optimalisasi tindaklanjut pengaduan masyarakat *online* perlu didukung dengan ketersediaan sarana dan prasana informasi yang dapat mendukung kelancaran pekerjaan Dewan. Jaringan yang terhubung dengan *website* pasangan kerja dan atau pemerintah daerah perlu ditingkatkan dan dijaga keamanan jaringannya. Kerjasama ini sangat mempermudah kelancaran tugas dalam menganalisis dan mendistribusikan tindaklanjut surat pengaduan masyarakat kepada pasangan kerja AKD dan atau pemerintah daerah yang terkait. Jaringan ini akan membantu DPR dalam mengetahui kebijakan aktual yang dihasilkan pasangan kerja AKD atau pemerintah daerah yang memiliki relevansi dengan masalah yang diadukan oleh masyarakat ke DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Achmad Sobirin, *Budaya Organisasi*, Yogyakarta: Penerbit YKPN, 2007.

Daniel Sparingga, *Demokrasi Sejarah, Konsep dan Praktiknya*, dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009.

Everett M Rogers, 1995, *Diffusions of Innovations, Forth Edition*. New York: Tree Press

Morissan, 2009, *Teori Komunikasi Organisasi*, Bogor: Penerbit Ghalia Indah

Saldi Isra, *Potret Lembaga Perwakilan Rakyat*, dalam Andy Ramses dan La Bakry (ed), *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Jakarta, 2009.

Stephen W Littlejohn, *Theories Of Human Communication* (eighth edition), Belmont USA: Thomson Wadsworth, 2005.

Reed H Blake dan Erwin O Haroldsen, *Taksonomi Konsep Komunikasi*, alihbahasa Hasan Bahanan, Penerbit Papyrus Surabaya, Surabaya, 2005.

### Dokumen

Laporan Kerangka Kerja Tim Implementasi Reformasi DPR RI 2014-2019

Laporan Pengaduan Masyarakat ke DPR RI 2009-2014

Laporan Pengaduan Masyarakat ke DPR RI 2015

**Laman**

**"Strategi Memasukkan Fungsi Representasi dalam Undang-Undang  
SUSDUK dan Tata Tertib DPR RI", [http://www.parlemen.net/  
privdocs/ce1afab30b15fe1ad693c01275b3791e.pdf](http://www.parlemen.net/privdocs/ce1afab30b15fe1ad693c01275b3791e.pdf) diakses  
tanggal 7-9-2012**





**BAGIAN KELIMA**  
**BERMEDIA SOSIAL UNTUK PARLEMEN MODERN**  
**DI ERA DEMOKRASI MODERN**

**Handrini Ardiyanti**

**Peneliti Kepakaran Ilmu Komunikasi**  
**Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)**  
**Sekretariat Jenderal DPR RI**

# BERMEDIA SOSIAL UNTUK PARLEMEN MODERN DI ERA DEMOKRASI MODERN

oleh: Handrini Ardiyanti



## A. Latar Belakang

Saat ini Indonesia telah memasuki era dunia baru. Era dunia baru ditandai dengan Mark Poster meluncurkan buku besarnya berjudul "*The Second Media Age*" di tahun 1995 yang menandai periode baru dimana teknologi interaktif dan komunikasi jaringan, khususnya dunia maya mengubah masyarakat. Era media kedua digambarkan sebagai desentralisasi, dua arah, diluar kendali situasi, demokratisasi, mengangkat kesadaran individu dan orientasi individu.

Media baru yang lebih interaktif lebih lanjut oleh Pierre Levy dalam bukunya yang berjudul *cyberculture* menuturkan, dunia maya merupakan sebuah lingkungan informasi yang terbuka, fleksibel dan dinamis, yang memungkinkan manusia mengembangkan orientasi pengetahuan baru dan juga terlibat dalam dunia demokrasi tentang pemberian kuasa yang berimbang dan lebih interaktif.<sup>1</sup>

Era media baru tidak hanya dalam bentuk informasi atau penyebarannya, atau hanya memandang media hanya sebagai sebuah instrumen informasi, tetapi juga dalam bentuk ritual atau bagaimana manusia menggunakan media sebagai cara untuk menciptakan masyarakat, menyatukan diri kita dalam beberapa bentuk masyarakat dan memberi kita rasa memiliki.<sup>2</sup>

Partisipasi politik masyarakat yang dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) melalui fasilitas jaringan internet seperti pembuatan *blog*, pemanfaatan jejaring sosial *facebook* dan *twitter* serta berbagai aplikasi media

<sup>1</sup> Little John, Stephen W dan Karen A Fos, *Teori Komunikasi* Edisi ke-9, Jakarta: Salemba Humanika, 2008, hal.413.

<sup>2</sup> Little John, Stephen W, *op.cit* hal.415.



sosial lainnya serta membentuk komunitas sosial dunia maya menjadikan tantangan tersendiri bagi setiap lembaga untuk menyikapi perkembangan ini dengan segera dan progresif. Progresivitas dalam merespon wajib dilakukan guna mengejar ketertinggalan dari pesatnya kemajuan masyarakat modern.

Berbagai tuntutan inilah yang mendorong DPR sebagai parlemen harus bertransformasi menjadi parlemen modern sebagaimana dijelaskan Ray E. Keese dalam bukunya *Modern Parliamentary Procedure* di tahun 1994. Parlemen dituntut untuk mengakselerasikan diri di era demokrasi modern. Tumbuhnya masyarakat modern menuntut perubahan dalam parlemen. Kondisi inilah yang dihadapi Indonesia. Era reformasi telah mengulirkan perubahan signifikan terhadap cara, bentuk dan akses politik masyarakat digunakan oleh warga negara untuk terlibat dalam partisipasi politik.

Perkembangan teknologi komunikasi di Indonesia juga merubah cara mewujudkan demokrasi di Indonesia. Jika di era 1998, masyarakat turun ke jalan berdemonstrasi, di era masyarakat informasi, protes dan ketidakpuasan masyarakat disalurkan melalui media sosial.

Di sisi lain, negara termasuk di dalamnya parlemen wajib berupaya menjaga keseimbangan antara modernisasi itu sendiri dengan adanya kesenjangan teknologi yang ada. Selain kesenjangan teknologi yang terjadi di masyarakat, kesenjangan antara kemerdekaan, hak asasi yang dijunjung begitu tinggi di era modern dengan terjaganya hak-hak pribadi dan menjaga kewibawaan lembaga menjadi sebuah pekerjaan rumah yang tak mudah untuk diselesaikan.

Kehadiran media sosial yang begitu cair dan bebas seolah menjadi peluang sekaligus bumerang yang mencemaskan. Media sosial disatu sisi dapat menghubungkan parlemen langsung dengan masyarakat. Tapi disisi lain parlemen juga menjadi bulan-bulanan, di *bully* di media sosial.

*Anonimitas* akun dalam media sosial juga seolah menjadi "pelindung" bagi terlanggarnya begitu banyak etika yang berlaku di media sosial. Masyarakat maya selayaknya masyarakat nyata sesungguhnya juga memiliki etika yang sama. Namun anonimitas akun di media sosial membuat etika bermedia sosial menjadi semakin langka.

Tak hanya itu, Panglima TNI Jenderal Gatot Nurmantyo berpendapat, perang pendapat di media sosial juga dapat memicu konflik di tengah masyarakat yang bisa menjadi ancaman serius bagi Indonesia. Berbagai komentar buruk yang sering muncul di media sosial juga berpotensi merusak karakter masyarakat Indonesia yang terkenal sopan dan menghargai orang lain.<sup>3</sup>

Tanpa disadari, masyarakat Indonesia sebenarnya sudah berada dalam peperangan di era modern yaitu peperangan di era *cyber*. Peperangan ini bukan seperti peperangan sebelumnya, yang jelas memperlihatkan pihak yang menang. Melainkan sebaliknya, bangsa yang kalah dalam peperangan *cyber* perlahan terkikis identitas bangsanya.

Pencederaan kewibawaan lembaga-lembaga negara termasuk diantaranya parlemen juga terjadi secara *massive* di media sosial. Tanpa disadari efek dominonya adalah menurunnya tingkat kepedulian masyarakat terhadap kelangsungan hidup berpolitik di Indonesia.

Di sisi lain, kemerdekaan dalam media sosial mau tidak mau melatih negara – termasuk didalamnya parlemen untuk tidak alergi terhadap kritik. Karenanya, parlemen perlu memiliki pemahaman bahwa media sosial perlu ditempatkan sebagai alat kontrol publik terhadap kinerja parlemen.

Pengaruh media sosial yang besar dalam dunia politik patut dijadikan pertimbangan lain arti penting bermedia sosial untuk parlemen di era demokrasi modern. Sebagaimana dipaparkan Ari-Matti Auvinen dalam bukunya yang berjudul *Social Media - The New Power of Political Influence* menjelaskan pengembangan dan penggunaan media sosial dalam mempengaruhi politik dan masyarakat. Pada buku tersebut dijelaskan kuatnya pengaruh media sosial antara lain ditunjukkan oleh peristiwa demonstrasi besar-besaran di Philipina tahun 2001, kemenangan Barack Obama sebagai Presiden Amerika Serikat pada tahun 2008, pembatalan hasil pemilu tahun 2009 di Moldov, gerakan M-15 di Spanyol tahun 2011, revolusi di Arab atau yang dikenal dengan *Arab Spring* tahun 2011 yang disebabkan karena kuatnya pengaruh media sosial.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Media Sosial Jadi Tantangan, Kompas, Senin 28 September 2015 hal.2

<sup>4</sup> Ari-Matti Auvinen, *Social Media - The New Power Of Political Influence*, Centre for European Studies, Brussel, Desember 2012.

Kuatnya pengaruh media sosial dalam dunia politik ini antara lain disebabkan karena karakteristik yang dimiliki media sosial. Kekuatan media sosial melingkupi karakteristik penyebarannya yang *masive* dalam hitungan menit dan penyiaran media yang berantai atau berjaringan serta interaktif. Berbeda dengan media lainnya yang tersentral dan satu arah, media baru ini memiliki dimensi: desentralisasi, dua arah, diluar kendali situasi, demokratis, mengangkat kesadaran individu dan orientasi pada individu.<sup>5</sup>

Namun, kesadaran tentang arti penting bermedia sosial yang profesional bagi parlemen belum sepenuhnya terbangun. Tercatat, baru beberapa fraksi di DPR RI yang secara serius menggarap media sosial mereka diantaranya, fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), fraksi Demokrat, fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), fraksi Partai Golkar, fraksi Gerindra, fraksi PPP terpantau aktif dalam penggunaan media sosial mereka. Bahkan, fraksi Kebangkitan Bangsa melalui Dewan Pimpinan Pusat (DPP) bekerja sama dengan *Friedrich Naumann Stiftung* – sebuah lembaga swadaya masyarakat yang mempromosikan demokrasi liberal, supremasi hukum supremasi hukum, kebebasan ekonomi dan penghormatan terhadap hak asasi manusia - membahas tentang pelatihan sosial media bagi partai politik dalam format *Foccus Group Discussion* (FGD).<sup>6</sup>

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian pendahuluan diatas dapat kita ketahui, mau tidak mau, suka tidak suka, perkembangan masyarakat ke arah masyarakat modern yaitu masyarakat informasi membuat parlemen mau tidak mau bertransformasi ke arah yang sama – yaitu menuju parlemen modern.

Semangat utama dari parlemen modern yang terpenting yaitu: meningkatkan partisipasi publik, dengan terpenuhinya indikator sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> David Holmes, *Communication Theory: Media, Technology and Society*, London: Sage, 2005, h.10.

<sup>6</sup> *Focus Group Discussion* bersama Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 27 Agustus 2015, <http://www.fnf-indonesia.org/focus-group-discussion-bersama-partai-kebangkitan-bangsa-pkb-27-agustus-2015/> diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 13.45 WIB

1. Transparansi Informasi dibuka seluasnya.
2. Teknologi Komunikasi Digital digunakan optimal.
3. Fungsi Representasi dilaksanakan dengan baik.

Terhadap tiga prasyarat yang merupakan ciri dari parlemen modern tersebut terdapat dalam media sosial. Dengan menggunakan media sosial maka transparansi informasi dapat dibuka seluas-luasnya. Selain itu pengelolaan media sosial yang profesional membutuhkan digunakannya teknologi komunikasi yang optimal. Dengan menggunakan media sosial juga, maka fungsi representasi dapat didorong dapat terpenuhi.

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan sebelumnya, maka tulisan ini bermaksud membahas permasalahan tentang "bermedia sosial dalam kerangka menuju parlemen modern di era demokrasi modern, studi kasus pada media sosial DPR RI."

### C. Kerangka Pemikiran

Teori terkait media sosial dalam komunikasi lainnya adalah *quote* yang terkenal dari McLuhan "*the media is the message*" (McLuhan 1995). McLuhan berpendapat bahwa apa yang menjadi pesan tidak sekedar pesan itu melainkan media itu sendiri. Menurut McLuhan efek dari media jauh lebih berpengaruh terhadap masyarakat daripada isi pesan itu sendiri.

Pesan bukan hanya pada kontennya saja, melainkan juga pada perubahan yang dihasilkan oleh media tersebut. Media dalam buku ini juga didefinisikan oleh McLuhan sebagai "*any extension of ourselves*"—segala bentuk "perpanjangan tangan" manusia.<sup>7</sup>

Sama seperti media massa, media sosial juga memiliki kemampuan untuk menyusun isu-isu bagi masyarakat. Dengan kata lain media sosial membentuk isu yang penting dalam pikiran masyarakat. Ada dua tahapan dalam menyusun agenda yaitu: menentukan isu-isu umum yang dianggap penting dan kedua menentukan bagian atau aspek dari isu-isu yang dianggap penting.

Fungsi penyusunan agenda adalah sebuah proses yang terdiri dari tiga bagian yaitu: pertama, prioritas isu-isu yang akan dibahas

<sup>7</sup> John C. Crotts, *Theoretical Models of Social Media, Marketing Implications, and Future Research Directions*, Charleston: Department of Hospitality and Tourism Management School of Business College of Charleston 2012, hal.11-12.

dalam media atau agenda media yang harus diatur. Kedua, agenda media mempengaruhi atau interaksi dengan apa yang masyarakat pikirkan. Ketiga, agenda masyarakat mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang membuat pembuat anggap penting atau agenda kebijakan.<sup>6</sup>

Interaksi antara *media mainstream* atau mass media, media sosial dalam pembentukan opini publik antara lain dikemukakan Darlene Strom dalam analisisnya yang berjudul *Army of fake social media friends to promote propaganda* yang menjelaskan tentang kebijakan pemerintah Amerika Serikat yang mengkontrak HBGary Federal untuk membuat *software* khusus untuk membuat akun-akun media sosial palsu guna melakukan propaganda publik terhadap berbagai isu-isu kontroversial. Pada tesis tersebut juga dijelaskan bahwa militer Amerika Serikat juga secara serius mengelola media sosial. Bahkan media sosial Angkatan Udara Amerika Serikat juga telah mengeluarkan 10 kunci dalam bermedia-sosial diantaranya jangan pernah berbohong, kredibilitas sangat penting, tanpa kredibilitas, tidak peduli apa yang kita katakan tidak akan dianggap sebagai sebuah kebenaran.

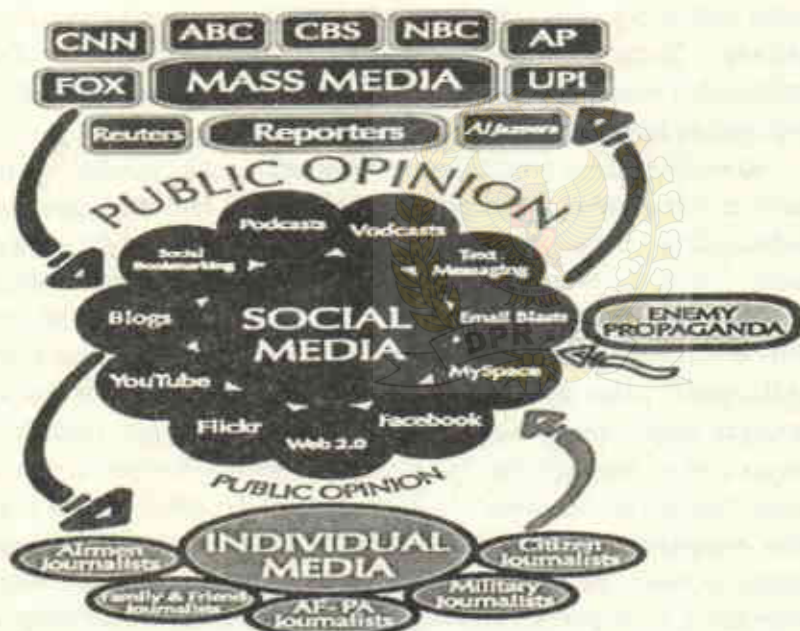
Pada analisisnya Darlene menjelaskan tentang interaksi antara mass media, media sosial dalam membentuk opini publik dimana opini publik terbentuk dari informasi-informasi yang disebarkan oleh mass media yang berinteraksi dengan informasi-informasi yang disebarkan oleh media sosial dan opini publik juga dapat terbentuk dari interaksi dari informasi-informasi yang disebarkan oleh individu melalui media sosial sebagaimana digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> Little John, Stephen W, *op.cit* hal.416.



### Bagan 1. Media Sosial dan Opini Publik



Sumber: Darlene Storm, *Army of fake social media friends to promote propaganda*.<sup>9</sup>

Senada dengan Darlene Storm tentang kunci keberhasilan bermedia sosial, Shafiq Pontoh dalam "*Basic Social Media for Communication*" menegaskan ada sejumlah kunci yang menentukan kesuksesan dalam bermedia sosial yaitu: pertama, "mendengarkan". Sebagaimana kesuksesan dalam berkomunikasi, dalam bermedia sosial harus "mendengarkan" apa yang inginkan publik. Dari hasil "mendengarkan" itulah kemudian dilakukan *sharing* sehingga tercipta "*engagement*" sebagaimana diharapkan.

Kedua, Shafiq Pontoh menegaskan ada empat kunci utama dalam bermedia sosial yaitu; *transparent* atau transparansi, *authentic* atau keaslian dan *genuine* atau orisinalitas atau *sincere* atau ketulusan.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Darlene Storm, *Army of fake social media friends to promote propaganda*, <http://www.computerworld.com/article/2470594/endpoint-security/army-of-fake-social-media-friends-to-promote-propaganda.html> diakses Senin, 30 Maret 2015 pukul 17.00 WIB.

<sup>10</sup> Shafiq Pontoh, *Basic Social Media For Communication*, FGD Penelitian Individu Handrini Ardiyanti Tentang Pemanfaatan Media Sosial Untuk Informasi Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah, Pusat Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR, Rabu, 15 April 2015.

Keunggulan lain media sosial yang tidak dimiliki media massa cetak maupun elektronik adalah saat ini internet dapat menyampaikan berbagai macam media cetak, siaran, film, rekaman menggunakan sistem tanpa batas.<sup>11</sup>

#### **D. Pembahasan**

Guna membahas tentang “bermedia sosial dalam kerangka menuju parlemen modern di era demokrasi modern, studi kasus pada media sosial DPR” maka akan dilakukan pembahasan sebagai berikut:

1. Arti penting penggunaan media sosial bagi parlemen di era demokrasi modern.
2. Rintisan awal penggunaan media sosial di DPR.
3. Bermedia sosial untuk parlemen di era demokrasi modern.

##### **1. Arti penting penggunaan media sosial bagi parlemen di era demokrasi modern.**

Merepresentasikan rakyat adalah arti utama bagi keberadaan parlemen. Merepresentasikan rakyat adalah bentuk dari akuntabilitas parlemen sebagai lembaga perwakilan. Karenanya jaring aspirasi dan dialog antara anggota parlemen dengan rakyat tentang kebijakan dan berbagai permasalahan yang dihadapi rakyat menjadi sangat penting dalam kerangka terwujudnya representasi rakyat oleh parlemen.

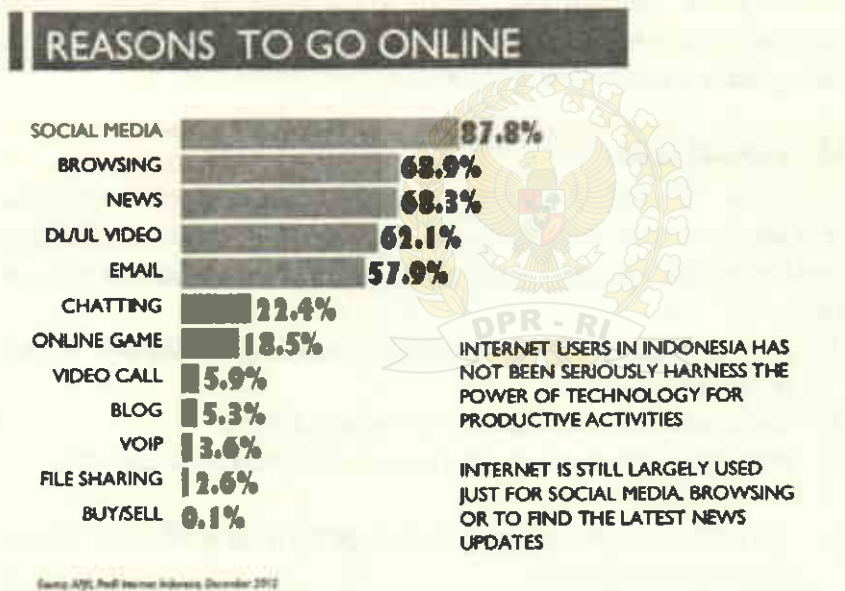
Dalam kerangka kewajiban penyerapan aspirasi rakyat tersebut, salah satu upaya yang dapat ditempuh oleh parlemen dan anggota parlemen adalah dengan ikut bermedia sosial. Karena melalui media sosial maka parlemen dan anggota parlemen dapat berinteraksi langsung dengan rakyat atau konstituen yang mereka wakili.

Berdasarkan profil penggunaan internet di Indonesia tercatat 87,8% masyarakat menggunakan internet karena bermedia sosial. Angka 87,8% tersebut cukup menjadikan justifikasi akan arti penting parlemen dan anggota parlemen untuk bermedia sosial.

---

<sup>11</sup> Little John, Stephen W, *op.cit* hal.416.

## Bagan 2. Alasan Penggunaan Internet di Indonesia



MP: | 15

Sumber: APJII, Profil Internet Indonesia, Desember 2012.

Mengutip pernyataan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam acara *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) di Jakarta, Rabu (4/5/2011), rakyat Indonesia merupakan pengguna *twitter* terbesar ketiga di dunia dan pengguna *facebook* tertinggi kedua di dunia. Tingginya penggunaan media sosial khususnya *twitter* dan *facebook* menjadikan kedua media sosial tersebut dapat dijadikan media bagi parlemen untuk menyerap aspirasi mereka. Karenanya, kehadiran parlemen dan anggota parlemen di kedua media sosial tersebut – yaitu *facebook* dan *twitter* menjadi sebuah keniscayaan agar rakyat dapat terkoneksi langsung dengan parlemen maupun anggota parlemen dalam satu jaringan.

Arti penting bermedia sosial untuk parlemen adalah untuk meningkatkan kepercayaan publik. Sebuah penelitian tentang pemanfaatan media sosial sebagai bagian dari *e-government* di Nepal merekomendasikan pentingnya pemanfaatan media sosial untuk keberhasilan dari *e-government* di Nepal. Penelitian tersebut

juga mengungkapkan pemanfaatan media sosial oleh pemerintah Nepal untuk meningkatkan kepercayaan publik.<sup>12</sup>

Upaya untuk meningkatkan kepercayaan publik sangat diperlukan bagi parlemen. Karena kepercayaan publik kepada parlemen merupakan faktor yang paling berpengaruh bagi meningkatnya kewibawaan parlemen. Kewibawaan parlemen sangat diperlukan dalam upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan rakyat melalui parlemen. Minimnya dukungan rakyat kepada parlemen, diakui atau tidak dapat menyebabkan sejumlah rekomendasi penting dari parlemen yang merupakan hasil sintesa dari pelaksanaan fungsi pengawasan menjadi kurang kekuatannya.

Karena itu parlemen dan anggota parlemen perlu memaksimalkan pemanfaatan penggunaan media sosial guna mendapatkan dukungan penuh dari rakyat terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan parlemen.

Selain itu kepercayaan publik kepada parlemen juga akan semakin meningkat ketika parlemen melibatkan langsung publik dalam proses penyusunan berbagai kebijakan. Caranya adalah dengan memanfaatkan media sosial untuk menyosialisasikan berbagai rencana kebijakan yang akan diambil kepada publik sekaligus menjaring berbagai aspirasi dari publik.

Sebagaimana penjelasan Kepala Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI Djaka Dwi Winarko berikut:

"Jaring aspirasi yang langsung dilakukan melalui media sosial dan aspirasi tersebut langsung disampaikan para wakil rakyat dalam rapat-rapat Dewan dan dalam waktu bersamaan publik dapat langsung mengetahui "nasib" aspirasi mereka seperti tentang alokasi anggaran beasiswa, rencana kenaikan iuran BPJS dan sejumlah isu penting lainnya."<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Bimal Pratap Shah, *Increasing e-Government Adoption through Social Media: A case of Nepal, Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ACM, New York, p. 205-213*

<sup>13</sup> Ketika DPR Berkicau Melalui Media Sosial dalam Majalah Parlemenaria Edisi 123 Tahun XLV, 2015 hal 72, <http://www.dpr.go.id/dokpemberitaan/majalah-parlemenaria/m-123-2015.pdf> diakses Senin, 1 Oktober 2015 pukul 18.15 WIB.

Terkait dengan upaya meningkatkan kepercayaan rakyat, respons langsung dari anggota parlemen terkait dengan permasalahan yang dihadapi rakyat sangat diperlukan. Salah satu contohnya adalah respons langsung yang disampaikan anggota Komisi X DPR RI M.Shohibul Iman terkait dengan aduan masyarakat melalui media sosial tentang gaji para pemain sepak bola yang kerap ditunggak pembayarannya oleh klub mereka.

**Bagan 2. Capture “Dialog” antara Akun Resmi DPR RI, Anggota DPR RI M. Shohibul Iman dan Akun Masyarakat terkait PSSI**



Sumber: Laporan Media Sosial DPR RI oleh Tim Media Sosial

Upaya tersebut sejalan dengan tesis yang disampaikan Bimal Pratap Shah yang menyatakan bahwa, kepercayaan publik kepada pemerintahan menurut Zucker (1986) bergantung pada harapan mereka berdasarkan interaksi sebelumnya dengan berbagai instansi pemerintah.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Bimal Pratap Shah, *Increasing e-Government Adoption through Social Media,opcit, p. 208*

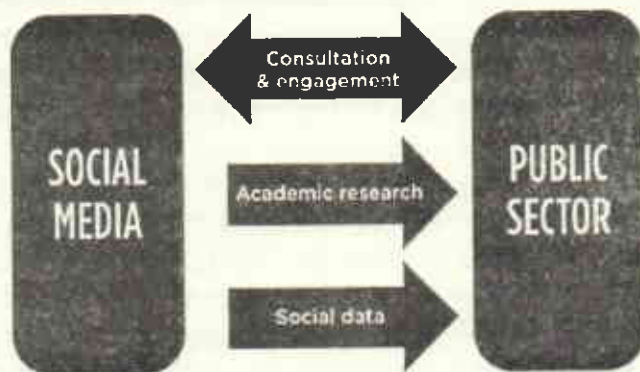


Dalam konteks parlemen, tentunya, kepercayaan publik kepada parlemen juga bergantung pada harapan publik berdasarkan interaksi publik dengan parlemen. Dengan adanya interaksi langsung parlemen dengan publik melalui media sosial maka kepercayaan publik kepada parlemen dapat ditingkatkan. Dengan meningkatnya kepercayaan publik kepada parlemen maka dengan sendirinya kewibawaan parlemen akan semakin menguat.

Manfaat media sosial sebagai sarana untuk memperoleh informasi kebijakan publik dan menyebarkan informasi kebijakan publik sebelum dan sesudah ditetapkan serta menggalang dukungan masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik dapat digunakan sebagai sumber data, sebagai bahan untuk kajian akademik dan untuk menggalang dukungan publik sebagaimana penjelasan yang dirangkum Jason Leavey berikut ini:

### **Bagan 3. Social Media and Public Policy**

**Figure 1: Sources of evidence from social media**



Sumber: Jason Leavey, *Social Media and Public Policy*<sup>15</sup>

Dari bagan yang dikemukakan Leavey tersebut dapat diketahui bahwa media sosial sangat bermanfaat untuk melakukan “*engagement*” dengan publik dan melakukan konsultasi terkait berbagai kebijakan publik. Namun demikian, untuk mempercepat penyerapan aspirasi publik oleh parlemen, keberadaan pimpinan DPR dan anggota DPR yang aktif bermedia sosial dapat mempercepat penyerapan aspirasi pendapat publik dalam pengambilan kebijakan di parlemen.

<sup>15</sup> Jason Leavey, *Social Media and Public Policy*, London: Alliance For Useful Evidence, September 2013

Kesadaran akan arti penting bermedia sosial untuk parlemen sebagai alat yang penting untuk melakukan *engagement* publik juga tercermin dari berbagai rekomendasi yang disampaikan Christopher Finlanyson anggota Parlemen New Zealand. Finlanyson mengungkapkan bahwa anggota parlemen menyadari media sosial telah menjadi alat yang penting untuk melakukan *engagement* dengan publik. Tercatat pada saat Finlanyson menulis laporannya tentang "*Question of Privilege Regarding Use of Social media To Report on Parliamentary Proceedings*" lebih dari 105 anggota dari 121 anggota parlemen New Zealand telah aktif menggunakan *twitter*.<sup>16</sup>

Arti penting bermedia sosial bagi DPR selanjutnya berkaitan dengan publik itu sendiri. Reformasi 1998 menyebabkan meningkatnya harapan dan tuntutan publik kepada DPR. Publik juga semakin kritis terhadap DPR. Berbagai kritik rakyat itu dengan bebas dimunculkan ke permukaan baik melalui media massa *mainstream* maupun beragam media sosial yang ada. Selain itu tuntutan untuk berdialog dan transparansi terhadap DPR juga semakin tinggi.<sup>17</sup>

Publik yang semakin kritis mendorong rasa ingin tahu publik terhadap kinerja DPR dan kinerja anggota DPR yang semakin tinggi. Jika rasa ingin tahu publik tersebut mendapatkan jawaban hanya dari media massa *mainstream* maka yang tercipta hanyalah citra negatif DPR. Akibatnya akan menimbulkan sentimen negatif publik terhadap anggota DPR maupun terhadap DPR kelembagaan. Dampak jangka panjang lainnya, sentimen negatif publik tersebut dapat menyebabkan minimnya partisipasi publik dalam dunia politik misalnya menurunnya jumlah pemilih pada pemilu legislatif.<sup>18</sup>

Keberadaan media massa di Indonesia yang tidak lagi sepenuhnya netral dan sarat dengan kepentingan politik dari pemiliknya menjadi arti penting lainnya bagi parlemen untuk aktif memanfaatkan media sosial.

<sup>16</sup> Finlanyson, Christopher, *Question of Privilege Regarding Use of Social media To Report on parliamentary Proceedings*, [http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBSCH\\_SCR65874\\_1/7df216643c8246cac53db601f86f39e375363bc2](http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBSCH_SCR65874_1/7df216643c8246cac53db601f86f39e375363bc2) diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 15.45 WIB.

<sup>17</sup> Ardiyanti, Handrini, Strategi Komunikasi Reformasi DPR, [http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-VII-18-II-P3DI-September-2015-33.pdf](http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-18-II-P3DI-September-2015-33.pdf), diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 17.25 WIB.

<sup>18</sup> Banyak Kursi Kosong di Sidang Paripurna Dana Aspirasi DPR, <http://politik.news.viva.co.id/news/read/645375-banyak-kursi-kosong-di-sidang-paripurna-dana-aspirasi-dpr>, diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 17.55 WIB.

Selain itu adagium *bad news is a good news* bagi media massa menjadikan keberadaan media sosial sebagai media alternatif terbaik bagi parlemen untuk membangun kepercayaan publik. Kepercayaan tersebut dapat dibangun dengan secara kontinyu, parlemen menjelaskan kepada publik tentang pandangan mereka terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Sebagai contoh tentang masalah sistem *outsourcing* yang banyak dilakukan oleh beberapa perusahaan di Indonesia. Terhadap sistem ini, Parlemen khususnya Komisi IX yang membidangi ketenagakerjaan aktif menyuarakan penolakan parlemen terhadap diberlakukannya sistem *outsourcing* ini dan penolakan parlemen terhadap sistem *outsourcing* tersebut terus digemakan melalui media sosial baik melalui akun kelembagaan @dpr\_ri maupun akun resmi anggota parlemen dalam hal ini Ketua Komisi IX Dede Yusuf yang kemudian mendatangkan respons positif dari masyarakat.

#### Capture: Penolakan DPR terhadap Sistem Outsourcing di Twitter yang direspons positif



Sumber: dari akun twitter @dpr\_ri dan akun @dedeyusuf\_1

Dari paparan di atas kita dapat ketahui, bahwa kesadaran memanfaatkan media sosial dalam kerangka pelaksanaan fungsi DPR RI juga telah mulai terbangun. Sebagaimana ditegaskan oleh Wakil Ketua DPR Taufik Kurniawan, dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPR juga menjaring aspirasi dari masyarakat. DPR membuka pintu lebar-lebar bagi siapapun yang ingin mengadukan keluhan terkait kinerja Pemerintah lewat jalur formal maupun informal, sehingga, pengaduan dari masyarakat itu dapat segera ditindaklanjuti oleh DPR. Untuk penyampaian aspirasi melalui jalur informal, bisa disampaikan melalui berbagai media, seperti email, media sosial, SMS, atau telepon. Kemajuan teknologi komunikasi menurut Taufik sangat membantu DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan.<sup>19</sup>

Namun pekerjaan rumah yang menunggu berikutnya adalah bagaimana mekanisme berikutnya terkait dengan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui akun resmi parlemen sebagai contoh akun DPR RI secara kelembagaan? Hal itu memerlukan diskusi serius yang melibatkan berbagai unsur internal yang ada dalam tubuh parlemen itu sendiri.

## **2. Rintisan Awal Penggunaan Media Sosial di DPR**

Pada DPR Periode 2009-2014 sebenarnya telah dilakukan rintisan awal bermedia sosial dengan akun twitter @berita\_dpr. Pemilihan akun tersebut karena *update* akun *twitter* @berita\_dpr dilakukan secara otomatis oleh sistem yang disambungkan ke berita DPR yang ada di website DPR, sehingga begitu berita DPR diupdate di *website* DPR secara otomatis akun *twitter* DPR juga *terupdate*.

Menyadari kekurangan utama dari sistem tersebut adalah tidak tercapainya esensi utama yang merupakan karakteristik utama media sosial – yaitu komunikasi dua arah, maka dilakukan serangkaian perubahan pada DPR periode 2014-2019.

Serangkaian perubahan dalam mengelola media sosial DPR seiring dengan perkembangan demokrasi Indonesia yang semakin modern yaitu terlibatnya partisipasi aktif publik melalui penggunaan

<sup>19</sup> Dipermudah Kemajuan Teknologi Komunikasi dalam Majalah Parlemenaria Edisi 127 Tahun XLV, 2015, <http://www.dpr.go.id/dokpemberitaan/majalah-parlemenaria/m-127-2015.pdf> diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 16.15 WIB

media sosial yang menuntut juga perkembangan DPR menuju parlemen modern.

Perubahan pengelolaan media sosial DPR tersebut adalah dengan mengupayakan agar masyarakat dapat berkomunikasi langsung dengan para wakil mereka dan masyarakat dapat secara langsung mengetahui perkembangan terbaru dari kinerja DPR maupun berbagai langkah yang telah dilakukan DPR terkait dengan berbagai kebijakan maupun kepentingan publik lainnya sebagaimana diungkapkan Kepala Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI Djaka Dwi Winarko berikut ini:

"Tapi dengan sistem tersebut (twitter yang di-link-kan dengan website) kami menyadari esensi dari DPR bermedia sosial yang sebenarnya tidak tercapai. Karena dengan sistem seperti itu rakyat tidak berkomunikasi langsung. Untuk itu kami pilih untuk bermediasosial dalam arti sesungguhnya, yaitu berkomunikasi langsung dengan publik, sehingga DPR dapat langsung mengetahui aspirasi, keresahan dan keluhan publik tentang suatu permasalahan dan DPR dapat langsung membawanya dalam rapat. Pada saat rapat, publik dapat langsung mengikuti dan mengetahui perkembangan yang terjadi secara langsung melalui media sosial."<sup>20</sup>

Langkah berikutnya yang dilakukan Kepala Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR bersama Tim Kehumasan Sekretariat Jenderal DPR yang didalamnya terdapat sejumlah akademisi dari Universitas Indonesia melakukan serangkaian pertemuan membahas rencana pengelolaan media sosial DPR yang disepakati beberapa tahapan berikut ini:

1. 1 April 2014 untuk tahapan perencanaan, penelitian, dan persiapan.
2. 12 Juni 2014 untuk tahapan Penayangan Fanpage DPR dan akun resmi @dpr\_ri
3. 16-18 Juni 2014 untuk tahapan perencanaan konten
4. 19-20 Juni 2014 untuk tahapan test konten.

---

<sup>20</sup> Ketika DPR Berkicau Melalui Media Sosial dalam Majalah Parlementaria Edisi 123 Tahun XLV, 2015 hal 72, <http://www.dpr.go.id/dokpemberitaan/majalah-parlementaria/m-123-2015.pdf> diakses Senin, 1 Oktober 2015 pukul 18.15 WIB.



Selanjutnya untuk menindaklanjuti pengelolaan media sosial, melalui Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR dibentuk Tim Pengelola Media Sosial DPR yang pengelolanya berasal dari internal Sekretariat Jenderal DPR yang berasal dari Tim Kehumasan yang berasal dari Pusat Pengkajian, Bagian Pemberitaan dan Bagian Humas Sekretariat Jenderal DPR yang dibentuk berdasarkan Surat Tugas Nomor: HP.00/17/BIROHUMAS/IV/2014. Tim media sosial bertugas merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan operasional akun *twitter*, *faceebook* dan *you tube* DPR secara kelembagaan.

Berdasarkan penugasan tersebut, Tim Media Sosial berupaya melakukan serangkaian pembahasan internal terkait dengan mekanisme kerja dan menetapkan *standart opsional prosedur* (SOP) yang harus dipatuhi semua anggota tim dalam bekerja. Penetapan pengelolaan akun media sosial DPR tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan khususnya Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemanfaatan Media Sosial Instansi Pemerintah.

Upaya menetapkan mekanisme kerja dan SOP **yang bersifat internal** tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa akun sosial media DPR mewakili kelembagaan DPR dan akun sosial media DPR didirikan dan diselenggarakan secara terencana dan berkesinambungan dengan tujuan untuk menciptakan keterbukaan, komunikasi yang efektif dan interaktif, serta saling menguntungkan antara DPR dengan masyarakat.

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemanfaatan Media Sosial Instansi Pemerintah, maka asas pengelolaan akun sosial media DPR berdasarkan asas sebagai berikut:

1. Faktual, yaitu informasi yang disampaikan melalui media sosial berlandaskan pada data dan fakta yang jelas dengan mempertimbangkan kepentingan umum;
2. Keikutsertaan (*participation*) dan keterlibatan (*engagement*), yakni penyampaian informasi melalui media sosial yang diarahkan untuk mendorong keikutsertaan dan keterlibatan



khalayak dengan cara memberikan komentar, tanggapan, dan masukan kepada DPR.

3. Interaktif, yakni komunikasi yang dilakukan bersifat dua arah;
4. Harmonis, yaitu komunikasi yang diarahkan untuk menciptakan hubungan sinergis yang saling menghargai, mendukung, dan menguntungkan di antara berbagai pihak yang terkait;
5. Etis, yaitu pelaksanaan komunikasi melalui sosial media yang menerapkan perilaku sopan, sesuai dengan etika dan tidak merugikan orang lain dan menimbulkan konflik;
6. Kesetaraan, yaitu terbina hubungan kerja yang baik dan setara antara DPR dan pemangku kepentingan;
7. Profesional, yaitu pengelolaan media sosial yang mengutamakan keahlian berdasarkan keterampilan, pengalaman, dan konsistensi;
8. Akuntabel, yaitu pemanfaatan media sosial yang dapat dipertanggungjawabkan.

Mendasarkan diri pada berbagai pengaturan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2012 tentang Pedoman Pemanfaatan Media Sosial Instansi Pemerintah serta panduan bermedia sosial untuk parlemen,<sup>21</sup> maka kode etik pengelola akun sosial media DPR adalah sebagai berikut:

1. Menjunjung tinggi kehormatan instansi pemerintah;
2. Memiliki keahlian, kompetensi, objektivitas, kejujuran, dan integritas;
3. Menjaga rahasia negara dan melaksanakan sumpah jabatan;
4. Menegakkan etika yang berlaku agar tercipta citra dan reputasi instansi pemerintah;
5. Menghormati kode etik pegawai negeri;
6. Menyampaikan dan menerima informasi publik yang benar, tepat, dan akurat;
7. Menghargai, menghormati, dan membina solidaritas serta nama baik instansi dan perorangan;
8. Melaksanakan keterbukaan informasi publik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>21</sup> Andy Williamson, *Social Media Guidelines For Parliaments*, <http://www.ipu.org/PDF/publicationsSMG2013EN.pdf>, Geneva: Inter Parliamentary Union (IPU), 2013, diakses Senin, 1 Oktober 2015 pukul 1915 WIB.

Dalam rangka pelaksanaan tugas, maka Tim Media Sosial tersebut telah menetapkan Kebijakan Redaksi Akun Sosial Media DPR pada 2 September 2014 yang meliputi kategorisasi konten, perencanaan materi konten, bentuk posting, gaya tulisan, desain dan ketentuan menjawab yang dijabarkan sebagai berikut:

Kategorisasi Konten media sosial DPR:

1. Berita dan kegiatan DPR (Sifatnya dinamis dan harus *diupdate*).
2. *PSA Sosmed* (bisa direncanakan).
3. *Feature* (bisa direncanakan).

Perencanaan Materi Konten media sosial DPR:

1. Disesuaikan dengan kebutuhan materi DPR.
2. Disesuaikan dengan berkoordinasi dengan bagian pemberitaan, humas serta bagian atau AKD terkait lainnya.
3. Materi konten yang akan diposting harus memperhatikan berbagai ketentuan perundang-undangan yang ada terkait dengan jenis-jenis informasi publik yaitu UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik Di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers.

Bentuk Posting berupa teaser, foto, video dan tulisan. Teaser merupakan gambaran yang diolah tentang informasi yang ingin disampaikan. Teaser bersifat provokatif, menggelitik. Pengertian teaser lain adalah berisi promosi tentang ide atau gagasan tentang suatu permasalahan.

Gaya tulisan yang digunakan di media sosial DPR:

1. Jenis Kalimat: Persuasif, Efektif, dan Informatif
2. Struktur Kalimat: Baku namun tidak perlu berpatokan dengan Subjek, Predikat, Objek dan Keterangan (SPOK).

Desain yang digunakan dalam media sosial DPR:


1. Penggunaan warna diutamakan digunakan warna khusus khusus yang atau *template* warna dan *font* yang merupakan ciri khas dari media internal yang ada di DPR-RI yaitu warna dan *font* majalah Parlemenaria dan Buletin Parlemenaria serta TV Parlemen.
2. Materi Desain sebaiknya dibuat menggunakan *Adobe Photoshop* atau program lain sejenis.

Ketentuan Menjawab di akun media sosial DPR:


1. Menggunakan bahasa dan sapaan yang resmi.
2. Menggunakan kalimat yang baku dan sopan.
3. Pertanyaan yang dijawab adalah pertanyaan yang jawabannya informatif dan tidak bersifat politis.
4. Menjawab pertanyaan harus dilakukan dengan melihat perkembangan informasi terakhir dan berdasarkan berbagai ketentuan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait.
5. Jawaban yang akan disampaikan dibahas dalam rapat atau sekurang-kurangnya telah mendapat persetujuan dari penanggungjawab Tim Sosial Media.<sup>22</sup>

Respon langsung dan cepat merupakan salah satu karakteristik dari media sosial. Karenanya ketentuan menjawab di akun media sosial DPR sangat dibutuhkan bagi pengelola guna menjawab *tweet* yang bersifat normatif misalnya tentang permintaan melakukan *study tour* ke gedung DPR.

Tweet

 Budiman Sudjatmiko @budimandjatmiko 5m  
Boleh. Hubungi Kesekjenan @DPR\_RI "@Zacky\_agra: Mas Bud, kalau siswa SMA studi tour ke gedung DPR boleh kah?

 DPR-RI @DPR\_RI 3m  
@budimandjatmiko @Zacky\_agra untuk studi tour ke DPR silahkan kontak Bagian Humas Setjen DPR di Telp. (021) 5715373 atau (021) 5715349.

 Zacky Firman @Zacky\_agra  
@DPR\_RI @budimandjatmiko terima kasih pak informasinya.  
Terjemahkan dari Bahasa Indonesia  
01/10/15 16.24

<sup>22</sup> Dokumen Tim Media Sosial, Standar Operasional Prosedur (SOP) Pengelolaan Akun Sosial Media DPR RI.

Namun ada kalanya kendala birokrasi terkait dengan bagian lain dalam ruang lingkup Ke-Setjen-an tentang pencantuman nomer telepon bagian guna mempermudah masyarakat untuk menanyakan secara langsung mekanisme permintaan kunjungan ke museum misalnya, masih sempat dialami oleh Tim Media Sosial. Padahal dari kontek kepentingan masyarakat, kejelasan informasi tentang nomor yang dapat dihubungi merupakan informasi yang dibutuhkan dan dalam kontek UU No. 14 Tahun 2008 informasi tersebut dapat dikategorikan sebagai informasi publik.

Berbagai langkah tersebut baru merupakan langkah awal dari pengelolaan media sosial kelembagaan yang baru bersifat internal bagi Tim Pengelola Media Sosial yang dibentuk oleh Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal DPR RI. Namunguna mensinergikan pengelolaan media sosial parlemen secara kelembagaan dengan pengelolaan akun media sosial anggota parlemen secara individu tentu membutuhkan keterlibatan pemikiran dari segenap unsur parlemen, sebagai contoh seperti yang dilakukan oleh parlemen New Zealand.

Dalam dokumen Laporan dari *Privilege Committee* yang disampaikan oleh Christopher Finlayson tersebut merekomendasikan hal penting terkait pengelolaan media sosial parlemen yaitu merekomendasikan agar Ketua Parlemen mengeluarkan aturan parlemen yang berlaku untuk seluruh anggota parlemen dan anggota perkumpulan media massa parlemen tentang penggunaan media sosial dalam melaporkan proses-proses kegiatan yang ada di parlemen berdasarkan peraturan perundangan yang ada.

Langkah tersebut dilakukan parlemen New Zealand didasarkan pada pertimbangan ada beberapa regulasi dan isu penting yang harus diperhatikan anggota parlemen sebelum mengunggah suatu masalah dengan menggunakan media sosial.

Beberapa hal yang disinggung dalam laporan tersebut misalnya pandangan tentang perlu adanya pelarangan mengambil foto anggota parlemen oleh anggota parlemen lainnya yang kemudian digunakan untuk kepentingan politik.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Finlayson, Christopher, *Question of Privilege Regarding Use of Social media To Report on parliamentary Proceedings*, [http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBSCH\\_SCR65874\\_1/7df216643c8246cac53db601f86f39e375363bc2](http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBSCH_SCR65874_1/7df216643c8246cac53db601f86f39e375363bc2) diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 15.45 WIB.



Dalam perkembangannya, media sosial DPR khususnya *twitter* yang dikelola oleh Tim Media Sosial dibantu seorang admin mengalami perkembangan cukup signifikan. Berikut tabel data perkembangan *twitter* @dpr\_ri dari November 2014 hingga September 2015 yang diringkas dari analitika akun *twitter* @dpr\_ri:

**Tabel perkembangan *twitter* @dpr\_ri dari November 2014 s.d.**

**September 2015**

	Tweet	Penayangan Tweet	Kunjungan profil	Sebutan/ mention	Pengikut baru
SEPTEMBER 2015	1.142	902 rb	15,8 rb	12,7 rb	1.671
AGUSTUS 2015	916	794 rb	10,6 rb	6.825	1.381
JULI 2015	508	368 rb	6.281	5.929	1.204
JUNI 2015	919	626 rb	10,8 rb	9.230	1.412
MEI 2015	587	688 rb	7.964	5.214	1.420
APRIL 2015	1.018	820 rb	12,5 rb	5.175	1.507
MARET 2015	826	627 rb	9.456	13,1 rb	1.867
FEBRUARI 2015	1.053	880 rb	12,8 rb	5.791	2.370
JANUARI 2015	1.320	1,01 jt	11,9 rb	7.510	1.874
DESEMBER 2014	941	1,06 jt	11 rb	5.735	1.697
NOVEMBER 2014	1.125	996 rb	9.654	8.428	763

Semakin meningkatnya jumlah pengikut akun @dpr\_ri tentunya memerlukan berbagai kegiatan kehumasan terkait dengan media sosial seperti "kopi darat" dengan sejumlah *netizen*, maupun sejumlah event yang lazim digelar di media sosial.

Tercatat "kopi darat" baru dilakukan satu kali pada DPR Periode 2009-2014 dengan menghadirkan Wakil Ketua DPR Periode 2009-2014 Pramono Anung sebagai nara sumber.

Kegiatan lain terkait pengelolaan media sosial DPR adalah penyelenggaraan event lomba dalam rangka HUT DPR tahun 2014

dengan menyediakan lima paket souvenir untuk netizen yang berhasil menyebutkan kinerja DPR periode 2009-2014 dengan lebih lengkap maupun memberikan ucapan selamat HUT DPR yang terpilih.

### **3. Bermedia Sosial Untuk Parlemen Di Era Demokrasi Modern.**

Bermedia sosial untuk parlemen di era demokrasi modern merupakan sebuah keniscayaan. Setidaknya itulah yang coba disampaikan Sekretaris Jenderal IPU Anders B. Johnsson dalam kata pengantarnya dalam "*Social Media Guidelines For Parliaments*" yang dikeluarkan oleh IPU. Johnsson menyatakan bahwa ada satu pelajaran yang diambil parlemen dalam upaya parlemen untuk mengajak masyarakat untuk partisipasi aktif dalam bahwa parlemen tidak bisa menunggu masyarakat untuk datang ke parlemen, melainkan parlemen harus datang kepada masyarakat. Perkembangan yang terjadi di tahun 2013, masyarakat begitu banyak menggunakan media sosial, tercatat lebih dari satu miliar dan jumlah masyarakat yang menggunakan media sosial terus bertambah hingga kini.

Berdasarkan data dari *World Report e-Parlemen 2012* menunjukkan bahwa sepertiga dari parlemen sudah hadir di media sosial dan sepertiga lainnya berencana untuk bergabung dengan mereka. Disisi lain, parlemen memiliki menyadari kebutuhan untuk mengikuti perubahan dalam masyarakat; mereka juga melihat potensi untuk merevitalisasi keterlibatan publik dalam diskusi politik dan pengambilan keputusan.<sup>24</sup>

Namun disisi lain, dunia media sosial sebagai bentuk perwujudan dari dunia nyata, menjadikan "pertarungan" dalam politik juga terjadi dalam dunia media sosial. Pertarungan *hashtag* yang terjadi di *twitter* misalnya, beberapa yang mendukung pemerintah memberi hashtag #SupportPresidenRI. Sedangkan yang mengkritisi kinerja Pemerintah Jokowi-JK memberi *hashtag* dengan #ImpeachJokowiJK. Menyusul kemudian hashtag #FarewellJokowiJk pada 1 Oktober 2015.

---

<sup>24</sup> Andy Williamson, *Social Media Guidelines For Parliaments*, <http://www.ipu.org/PDF/publicationsSMG2013EN.pdf>, Geneva: Inter Parliamentary Union (IPU), 2013, diakses Senin, 1 Oktober 2015 pukul 1915 WIB.



**Bagan 4. Trending Topic di Indonesia Pada 30 September 2015**

**Indonesia Trends · Change**

**#ImpeachJokowiJK**

**Champions League**

**#SupportPresidenRI**

**#AgentsofSHIELD**

**EGA FIDA EVA Trio Hijab**

**INFINITE EFFECT**

**DENNY CAGUR On dKlinikGTV**

**Polda Jateng**

**RINA NOSE DTS INDOSIAR**

Namun, di sisi lain, terhadap kinerja parlemen, anggota DPR kini tidak dapat menghindar sebagai bagian wajah politik Indonesia yang kian terpersonalisasi. Anggota parlemen kini menjadi subjek pengawasan (*surveillance*) dari publik, yang mampu mengorganisasi dirinya melalui teknologi informasi.

Sekelompok peneliti yang tergabung dalam Uvolution Indonesia (Maret, 2011). Kelompok peneliti itu mewawancarai 53 anggota DPR, sebagai data sampel 560 anggota DPR 2009-2014. Dari data sampel, didapatkan anggota DPR memiliki akun media sosial *facebook* (71,7%) dan *twitter* (25,6%).

Data sampel penelitian menunjukkan anggota DPR Periode 2009-2014 yang bermedia sosial. Namun, data penggunaan media sosial anggota DPR belum menggambarkan anggota DPR sebagai unit-unit komunikasi yang mampu mengorganisasi diri untuk kepentingan yang mewakili publik. Pesan-pesan di media sosial mengenai perilaku politik, anggota dewan, cenderung belum *favourable* di mata publik.

Masih tentang *survey* tersebut, Group Head Uvolution Indonesia, Andi Syafrani menilai anggota DPR belum optimal memanfaatkan teknologi komunikasi dan media sosial untuk membangun komunikasi publik dengan khalayak, khususnya dengan konstituenya. Media yang menjadi rekan dan sekaligus konsumsi

dari para politisi anggota DPR adalah media-media 'mainstream' yakni cetak, elektronik, dan *online*.<sup>25</sup>

Dari gambaran awal tentang bermedia sosial di era demokrasi modern diatas dapat diketahui sejumlah hal penting yang harus diperhatikan dalam bermedia sosial di era demokrasi modern bagi parlemen, diantaranya adalah pertarungan media sosial dan menjadikan media sosial sebagai unit komunikasi dengan publik.

Karenanya terkait dengan permasalahan bermedia sosial untuk parlemen ada sejumlah hal penting yang harus diperhatikan diantaranya terkait dengan ketentuan hukum terkait dengan penggunaan media sosial seperti sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia diantaranya:

1. UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
2. UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Informasi dan Transaksi Elektronik.
3. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

Permasalahan yang kerap bersinggungan dengan digunakan media sosial adalah tentang pencemaran nama baik. Dalam UU ITE, ketentuan penghinaan dan pencemaran nama baik diatur dalam Pasal 27 ayat (3), sedangkan ketentuan SARA diatur dalam Pasal 28 ayat (2). Berdasarkan Pasal 43 ayat (1) UU ITE.

Bunyi Pasal 27 ayat (3) UU ITE adalah sebagai berikut:

*"Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik".*

Sedangkan bunyi Pasal 28 ayat (2) UU ITE adalah sebagai berikut:

*"Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA)".*

<sup>25</sup> Survei: Anggota DPR Lebih Doyan Facebook Ketimbang Twitter, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/11/03/06/167665-survei-anggota-dpr-lebih-doyan-facebook-ketimbang-twitter>, diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 17.15 WIB

Menurut Josua Sitompul, terkait dengan penghinaan, dalam menentukan adanya penghinaan atau pencemaran nama baik, konten dan konteks menjadi bagian yang sangat penting untuk dipahami. Tercemarnya atau rusaknya nama baik seseorang secara hakiki hanya dapat dinilai oleh orang yang bersangkutan. Dengan kata lain, korbanlah yang dapat menilai secara subyektif tentang konten atau bagian mana dari Informasi atau Dokumen Elektronik yang ia rasa telah menyerang kehormatan atau nama baiknya. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap harkat dan martabat seseorang sebagai salah satu hak asasi manusia. Oleh karena itu, perlindungan hukum diberikan kepada korban, dan bukan kepada orang lain. Orang lain tidak dapat menilai sama seperti penilaian korban.

Sedangkan, konteks berperan untuk memberikan nilai obyektif terhadap konten. Pemahaman akan konteks mencakup gambaran mengenai suasana hati korban dan pelaku, maksud dan tujuan pelaku dalam mendiseminasi informasi, serta kepentingan-kepentingan yang ada di dalam pendiseminasian atau penyebarluasan konten. Oleh karena itu, untuk memahami konteks, mungkin diperlukan pendapat ahli, seperti ahli bahasa, ahli psikologi, dan ahli komunikasi.

Sedang dalam KUHP khususnya Pasal 310 dan Pasal 311 KUHP. Dalam KUHP diatur dengan tegas bahwa penghinaan merupakan delik aduan. Hal tersebut dikukuhkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-VI/2008 mengenai konstitusionalitas Pasal 27 ayat (3) UU ITE telah ada penegasan bahwa Pasal 27 ayat (3) UU ITE merupakan delik aduan. Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi Butir [3.17.1] dijelaskan:

*Bahwa terlepas dari pertimbangan Mahkamah yang telah diuraikan dalam paragraf terdahulu, keberlakuan dan tafsir atas Pasal 27 ayat (3) UU ITE tidak dapat dipisahkan dari norma hukum pokok dalam Pasal 310 dan Pasal 311 KUHP sebagai genus delict yang mensyaratkan adanya pengaduan (klacht) untuk dapat dituntut, harus juga diperlakukan terhadap perbuatan yang dilarang dalam Pasal 27 ayat (3) UU ITE, sehingga Pasal a quo juga harus ditafsirkan sebagai delik yang mensyaratkan pengaduan (klacht) untuk dapat dituntut di depan Pengadilan.<sup>26</sup>*

<sup>26</sup> Pencemaran Nama Baik di Media Sosial, Delik Biasa atau Aduan? , <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt520aa5d4cedab/pencemaran-nama-baik-di-media-sosial-delik-biasa-atau-aduan?>, diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 19.55 WIB

Ketentuan hukum pidana tentang pencemaran nama baik di media sosial ini harus dipahami bersama oleh seluruh pengelola akun media sosial parlemen baik kelembagaan maupun perseorangan.

Senada dengan keberadaan pencemaran nama baik melalui media sosial, ada dampak negatif dari penggunaan media sosial lain yang harus dipahami yaitu *cybersmears*. *Cybersmears* sebagaimana diungkapkan Shirley Biagi adalah informasi negatif yang terorganisir dan disiarkan melalui internet sebagai sebuah serangan terus menerus kepada sebuah perusahaan atau lembaga.<sup>27</sup>

Terkait dengan *cybersmears*, sejumlah perangkat lunak telah dikembangkan guna memaksimalkan pemanfaatan media sosial baik secara positif maupun negatif. Karenanya DPR sebagai parlemen modern perlu ditunjang dengan berbagai perangkat lunak yang menunjang keberadaan media sosial DPR.

Meski demikian, penggunaan media sosial untuk meng-engage masyarakat merupakan pilihan utama bagi parlemen sebagaimana diungkapkan Redaktur senior Antara Mulyo Sunyoto yang menyatakan, perkembangan jumlah netizen di Indonesia yang cukup pesat, kini oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika ditaksir sudah mencapai 63 juta orang, dan 95 persen di antara mereka menggunakan akun media sosial untuk berinteraksi dalam jejaring internet. Perkembangan ini tentu akan semakin meningkatkan perhatian dan keseriusan para pengambil kebijakan di lingkungan Pemda di Indonesia untuk menjadikan media sosial sebagai sarana yang niscaya dalam memperoleh masukan atau aspirasi masyarakat sekaligus medium untuk meng-engage masyarakat.<sup>28</sup>

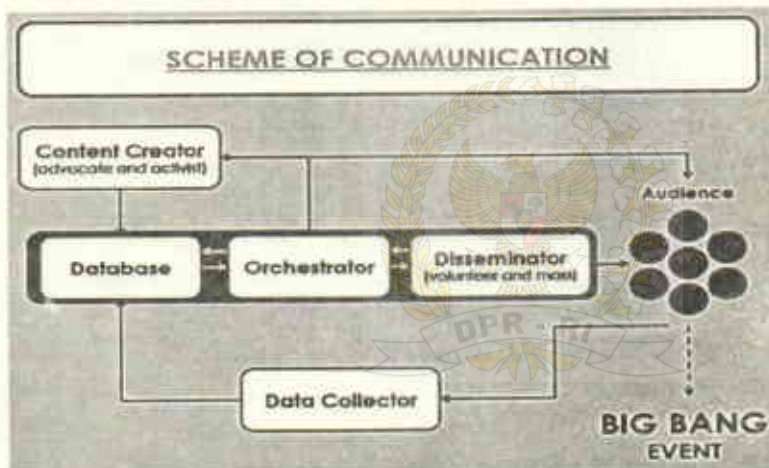
Namun bagaimana pengelolaan media sosial secara profesional seharusnya untuk parlemen? Berikut penjelasan Syafiq Pontoh dalam bentuk diagram:

---

<sup>27</sup> Biagi, Shirley, *Media Impact: Pengantar Media Massa* (terjemahan), Jakarta: Salemba Humanika, 2010, hal 297

<sup>28</sup> Mulyo Sunyoto, *Media Mainstream, Media Sosial dan Kebijakan Publik*, FGD Penelitian Individu Handrini Ardiyanti Tentang Pemanfaatan Media Sosial Untuk Informasi Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah, Pusat Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR, Rabu, 15 April 2015.

### Diagram Pengelolaan Media Sosial



Sumber: Shafiq Pontoh, *Basic Social Media For Communication*<sup>29</sup>

Dari diagram tersebut dapat dijelaskan bahwa pengelolaan media sosial secara profesional membutuhkan *database* yang kuat, *orchestrator* (penyuaara yang dipercaya dan memiliki banyak *followers* dalam *twitter* misalnya) serta *disseminator* yang meliputi *volunterr* dan massa lain. Kesemua itu kemudian hasilnya dikumpulkan dan dijadikan data lanjutan guna mengembangkan agenda setting media sosial berikutkan sehingga dapat menciptakan *big bang event* misalnya dalam *twitter* menjadi *trending topic* atau dalam kehidupan nyata misalnya sebagaimana dicapai Ridwan Kamil yang berhasil mengerakan relawan yang membantu dalam penyelenggaraan Konfrensi Asia Afrika (KAA) 2015 lalu.

Namun ada satu faktor lagi yang menjadi sebuah *tweet* mendapatkan respons yang luar biasa yaitu kecepatan dalam menjadi sumber berita terdepan tentang sebuah berita yang memiliki dampak psikologis seperti tragedi Mina (Sabtu, 26 September 2015) lalu.

Akun *twitter* *dpr\_ri* mengunggah foto jamaah saat berada di Mina untuk menggambarkan kondisi *real-time* pada saat itu hingga masyarakat dapat memahami konteksnya secara lebih utuh.

<sup>29</sup> Shafiq Pontoh, *Basic Social Media For Communication*, FGD Penelitian Individu Handrini Ardiyanti Tentang Pemanfaatan Media Sosial Untuk Informasi Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah, Pusat Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR, Rabu, 15 April 2015.



### Capture tweet akun @dpr\_ri tentang #TragediMina



Salah satu kunci utama dalam bermedia sosial yaitu *sincere* atau ketulusan juga disampaikan dalam kalimat *Innalillahi wa inna ilaihi raaji'uun* dan kalimat “duka cita mendalam”. Selain itu, ketepatan rasa bahasa dalam bermedia sosial juga menjadi tantangan tersendiri. Sesuai dengan panduan dalam pengelolaan media sosial DPR, maka kalimat yang digunakan adalah kalimat yang bersifat persuasif, efektif, dan informatif.

Pemilihan kata yang tepat dalam *twitter* sangat diperlukan karena adanya batasan 140 kata dan tersampaiakannya makna yang lebih berkesesuaian dengan konteks peristiwa. Kalimat *Innalillahi wa inna ilaihi raaji'uun* yang merupakan kutipan dari AlQur'an surah AlBaqarah: 156 yang berarti “sesungguhnya kami milik Allah dan kepadaNya lah kami kembali” lebih tepat konteks daripada “sekedar” menggunakan kata “turut berduka cita” misalnya. Demikian pula halnya dengan pemilihan kata “duka cita mendalam #TragediMina” memiliki rasa bahasa yang lebih dalam daripada sekedar menyatakan “turut berduka cita atas #TragediMina” misalnya.

Hastag #TragediMina dimaksudkan mengiring netizen untuk mencari keterangan tambahan berikutnya dengan menggunakan *hashtag* tersebut. Namun karena pada saat informasi pertama didapat belum ada kejelasan tentang data korban, meninggal atau luka berdasarkan sumber resmi, maka *tweet* menghindari terjadinya kesalahan dalam data awal. Sebagai akun resmi kelembagaan, wajib menggunakan sumber resmi yang kredibel khususnya pimpinan dan anggota DPR sebagai narasumber utama.

Akan tetapi terkait dengan karakteristik media sosial yang dua arah, maka akun twitter @dpr\_ri juga melakukan komunikasi dua arah dengan akun lainnya baik itu pimpinan dan anggota DPR maupun akun resmi lainnya sesuai dengan konteks yang ada dalam *tweet* tersebut dengan cara me-retweet maupun dengan mengutip *tweet* tergantung kepada kebutuhan dan situasi serta kondisi yang ada.

Berbeda dengan pada masa DPR Periode 2009-2014, pada masa DPR Periode 2014-2019, telah dilakukan upaya untuk memanfaatkan kemampuan media sosial untuk menyusun isu-isu bagi masyarakat, juga dilakukan dalam media sosial DPR baik langsung melalui akun kelembagaan @dpr\_ri maupun dilakukan Pimpinan dan Anggota DPR melalui akun pribadi resmi mereka.

Misalnya terkait dengan #TragediMina misalnya, secara aktif pimpinan dan anggota DPR mengingatkan masyarakat untuk fokus pada upaya mendata jamaah haji Indonesia yang hilang karena bisa jadi termasuk di dalam kategori jamaah haji yang meninggal dunia. Selain itu pimpinan dan anggota DPR juga mengingatkan pentingnya posisi Indonesia sebagai negara pengirim jamaah haji terbesar untuk dijadikan penguat bargaining posisi dalam mempercepat upaya mendata jumlah korban meninggal dunia. Kepastian tersebut menurut DPR sangat diperlukan bagi keluarga korban ditanah air. Agenda setting yang dilakukan pimpinan dan anggota DPR melalui media sosial tersebut kemudian menjadi pula pemberitaan di sejumlah media massa nasional di tanah air.

Berbagai langkah untuk melakukan *engagement* dengan publik terkait dengan *update* terkini dari peristiwa #TragediMina sangat terbantu dengan partisipasi aktif pimpinan dan anggota DPR yaitu Wakil Ketua DPR Fahri Hamzah yang berada disana dalam kapasitasnya sebagai Ketua Tim Pengawas Haji, Ketua DPR Setya

Novanto, Wakil Ketua DPR Fadli Zon dan Anggota Komisi VIII Jazuli Juwaini yang berada disana dalam rangka memenuhi undangan Raja Arab Saudi Salman Bin Abdul Aziz.

Sama halnya dengan berita, dalam bermedia sosial, kecepatan dan ketepatan informasi yang disampaikan sangat utama. Karena itu sebagaimana teori yang diungkapkan McLuhan - *the media is the message* - perkembangan demokrasi yang dipengaruhi oleh modernisasi termasuk diantaranya penggunaan media sosial turut mempengaruhi pola kerja parlemen. Bermedia sosial untuk parlemen modern dalam demokrasi modern pun menjadi keniscayaan untuk melakukan *engagement* dengan masyarakat.

## E. Penutup

Media sosial memiliki pengaruh yang kuat dalam dunia politik karena karakteristik yang dimilikinya diantaranya penyebarannya yang *masive* dalam hitungan menit dan penyiaran media yang berantai atau berjaringan serta interaktif. Berbeda dengan media lainnya yang tersentral dan satu arah, media baru ini memiliki dimensi: desentralisasi, dua arah, diluar kendali situasi, demokratis, mengangkat kesadaran individu dan orientasi pada individu.

Karakteristik media sosial tersebut yang membuat teori terkait media sosial dalam komunikasi adalah quote yang terkenal dari McLuhan "*the media is the messages*" atau "media adalah pesan" pertama kali dicetuskan McLuhan dalam buku "*Understanding Media*" pada tahun 1964 tersebut meski sudah lama digagas, teori yang berpijak pada argumentasi bahwa media adalah pesan itu sendiri - semakin terbukti kebenarannya pada era "masyarakat maya" yang terbentuk dari beragam media sosial yang ada.

Media akan mengubah pengguna tidak hanya karena kandungan dari isi pesan atau konten itu sendiri melainkan karena model komunikasi yang menyertai dalam penggunaan media itu sendiri. Sebagai contoh penggunaan *twitter* yang hanya merupakan layanan *micro-blogging* dengan batasan 140 karakter. Secara teoritis kita dapat melakukan semua fungsi dari *twitter* melalui layanan blog. Namun, disisi lain yang membatasi penyampaian pesan hanya 140 karakter itu membuat *twitter* lebih gesit dan *real-time*. Banyak peristiwa yang menyebar begitu cepat dan luas melalui *twitter*, seperti gempa Sichuan di China dan serangan teroris Mumbai pada tahun 2008.



Aspek lain yang harus diperhatikan terkait dengan bermediasosial untuk parlemen di era demokrasi modern adalah, bahwa media sosial akan mengubah pengguna tidak hanya karena kandungan dari isi pesan atau konten itu sendiri melainkan karena model komunikasi yang menyertai dalam penggunaan media sosial itu sendiri.

Kehadiran media sosial secara otomatis mengubah pengguna termasuk parlemen terkait dengan model komunikasi yang menyertai dalam penggunaan media itu sendiri. Model komunikasi media sosial yang dua arah, demokratis, mengangkat kesadaran individu dan orientasi pada individu – mau tidak mau – menarik pimpinan dan anggota parlemen untuk berpartisipasi aktif dalam mengelola akun media sosial parlemen secara kelembagaan.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah pemahaman terkait berbagai ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia terkait berbagai masalah sensitif tentang pencemaran nama baik misalnya, wajib diketahui oleh para pengelola media sosial parlemen. Dengan diketahuinya berbagai ketentuan hukum terkait dengan pencemaran nama baik, pengelola akun media sosial parlemen khususnya perseorangan dapat menentukan langkah tegas bilamana terjadi pencemaran nama baik melalui media sosial yang dialaminya.

## DAFTAR PUSTAKA



### Buku

David Holmes, *Communication Theory: Media, Technology and Society*, London: Sage, 2005

John C. Crotts, *Theoretical Models of Social Media, Marketing Implications, and Future Research Directions*, Charleston: Department of Hospitality and Tourism Management School of Business College of Charleston 2012

Stephen W Little John dan Karen A Fos, *Teori Komunikasi Edisi ke-9 (Terjemahan)*, Jakarta: Salemba Humanika, 2008

Shirley Biagi, *Media Impact: Pengantar Media Massa (terjemahan)*, Jakarta: Salemba Humanika, 2010

### Jurnal

Ari-Matti Auvinen, *Social Media - The New Power Of Political Influence*, Centre for European Studies, Brussel, Desember 2012.

Bimal Pratap Shah, *Increasing e-Government Adoption through Social Media: A case of Nepal, Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ACM, New York, 2013*

Jason Leavey, *Social Media and Public Policy*, London: Alliance For Useful Evidence, September 2013

### Surat Kabar

*Media Sosial Jadi Tantangan, Kompas, Senin 28 September 2015 hal.2*



## **Internet**

Darlene Storm, *Army of fake social media friends to promote propaganda*, <http://www.computerworld.com/article/2470594/endpoint-security/army-of-fake-social-media-friends-to-promote-propaganda.html> diakses Senin, 30 Maret 2015 pukul 17.00 WIB.

*Focus Group Discussion* bersama Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), 27 Agustus 2015, <http://www.fnf-indonesia.org/focus-group-discussion-bersama-partai-kebangkitan-bangsa-pkb-27-agustus-2015/> diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 13.45 WIB

Finlanyson, Christopher, *Question of Privilege Regarding Use of Social media To Report on parliamentary Proceedings*, [http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBSCH\\_SCR65874\\_1/7df216643c8246cac53db601f86f39e375363bc2](http://www.parliament.nz/resource/en-nz/51DBSCH_SCR65874_1/7df216643c8246cac53db601f86f39e375363bc2) diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 15.45 WIB.

Analitika Akun Twitter @dpr\_ri diakses Kamis, 1 Oktober 2015 pada pukul 15.40 WIB.

Survei: Anggota DPR Lebih Doyan Facebook Ketimbang Twitter, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/11/03/06/167665-survei-anggota-dpr-lebih-doyan-facebook-ketimbang-twitter>, diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 17.15 WIB

Pencemaran Nama Baik di Media Sosial, Delik Biasa atau Aduan?, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt520aa5d4cedab/pencemaran-nama-baik-di-media-sosial-delik-biasa-atau-aduan?>, diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 19.55 WIB

Ketika DPR Berkicau Melalui Media Sosial dalam Majalah Parlemen Edisi 123 Tahun XLV, 2015 hal 72, <http://www.dpr.go.id/dokpemberitaan/majalah-parlemenaria/m-123-2015.pdf> diakses Senin, 1 Oktober 2015 pukul 18.15 WIB.

Ardiyanti, Handrini, Strategi Komunikasi Reformasi DPR, [http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-VII-18-II-P3DI-September-2015-33.pdf](http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-18-II-P3DI-September-2015-33.pdf), diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 17.25 WIB.

Banyak Kursi Kosong di Sidang Paripurna Dana Aspirasi DPR, <http://politik.news.viva.co.id/news/read/645375-banyak-kursi-kosong-di-sidang-paripurna-dana-aspirasi-dpr>, diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 17.55 WIB.

Dipermudah Kemajuan Teknologi Komunikasi dalam Majalah Parlementaria Edisi 127 Tahun XLV, 2015, <http://www.dpr.go.id/dokpemberitaan/majalah-parlementaria/m-127-2015.pdf> diakses 1 Oktober 2015 pada pukul 16.15 WIB

Andy Williamson, Social Media Guidelines For Parliaments, <http://www.ipu.org/PDF/publicationsSMG2013EN.pdf>, Geneva: Inter Parliamentary Union (IPU), 2013, diakses Senin, 1 Oktober 2015 pukul 1915 WIB.

### **Dokumen Lain Yang Tidak Dipublikasikan**

Dokumen Tim Media Sosial, Standar Operasional Prosedur (SOP) Pengelolaan Akun Sosial Media DPR RI.

Shafiq Pontoh, *Basic Social Media For Communication*, FGD Penelitian Individu Handrini Ardiyanti Tentang Pemanfaatan Media Sosial Untuk Informasi Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah, Pusat Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR, Rabu, 15 April 2015.

Mulyo Sunyoto, *Media Mainstream*, Media Sosial dan Kebijakan Publik, FGD Penelitian Individu Handrini Ardiyanti Tentang Pemanfaatan Media Sosial Untuk Informasi Kebijakan Publik Oleh Pemerintah Daerah, Pusat Pengkajian Sekretariat Jenderal DPR, Rabu, 15 April 2015.



**BAGIAN KEENAM**  
**PEMBENTUKAN PERATURAN**  
**PERUNDANG-UNDANGAN YANG RESPONSIF**

**Denico Doly**

**Peneliti Kepakaran Ilmu Hukum**  
**Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)**  
**Sekretariat Jenderal DPR RI**

# PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG RESPONSIF

oleh: Denico Doly



## A. Pendahuluan

### 1. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) mengatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Oleh karena itu Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kepada kekuasaan belaka (*Machsstaat*). Maka berdasarkan hal tersebut diatas, Indonesia menerapkan hukum sebagai ideologi bangsa untuk menciptakan ketertiban, keamanan, keadilan, serta kesejahteraan bagi warga negaranya. Oleh sebab itu, setiap bentuk peraturan perundang-undangan wajib dipatuhi atau ditaati oleh setiap orang. Hal ini dikarenakan, peraturan perundang-undangan merupakan kedah-kaedah yang diciptakan oleh para penciptanya sebagai dasar dalam menjalankan kehidupan sehari-hari. Peraturan perundang-undangan tentu saja harus dapat diimplementasikan oleh setiap orang yang akan melakukan perbuatan hukum. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan tentu saja tidak dapat mengekang setiap warga negaranya untuk menjalankan suatu perbuatan.

Konsep negara hukum yang mengartikan bahwa Negara mempunyai kewenangan untuk mengatur setiap warga negaranya dalam melakukan setiap perbuatan hukum yang dituangkan dalam sebuah naskah yang dinamakan dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Sudikno Mertokusumo salah satu sumber hukum adalah Undang-Undang (UU), adapun dalam arti materiil yang dinamakan UU merupakan keputusan atau ketetapan penguasa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999, hal. 79.

Oleh karena itu, produk dari sebuah peraturan perundang-undang merupakan produk penguasa yang melakukan penetapan terhadap suatu perbuatan hukum tertentu.

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) pada tanggal 12 Agustus 2011. Adapun Pasal 7 ayat (1) UU PPP mengatur terkait hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarki sebagaimana di sebut diatas.<sup>2</sup> Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa sebuah peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan hukum tersendiri yang mengikat bagi seseorang yang akan melakukan perbuatan hukum. Misalnya saja seseorang yang akan membuat sebuah perusahaan, maka seseorang tersebut harus memenuhi ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (UU Penyiaran). Ketentuan yang terdapat dalam UU Penyiaran tentu saja mengatur siapa saja yang dapat mendirikan sebuah lembaga penyiaran, bagaimana sistem siaran dilakukan, larangan untuk mendirikan lembaga penyiaran asing, siaran iklan, pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia, jenis lembaga penyiaran, dan dll. Pengaturan terkait dengan proses atau mekanisme pembentukan lembaga penyiaran tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio

---

<sup>2</sup> Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia, dll.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dilihat bahwa sebuah peraturan perundang-undangan saling berkaitan satu sama lainnya. Apabila sebuah Undang-Undang (UU) diundangkan, maka terdapat peraturan pelaksanaannya yang secara teknis mengatur apa yang dimaksud dalam UU tersebut. Pembentukan sebuah peraturan pelaksana tentu saja tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang menjadi dasar pembentukannya atau peraturan lainnya, hal ini untuk menjaga harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang ada. Sebuah peraturan yang saling tumpang tindih akan menimbulkan permasalahan bagi para pelaksanaannya. Oleh karena itu untuk membentuk peraturan perundang-undangan perlu dilakukan sebuah harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan membuat Naskah Akademik (NA). Pasal 43 ayat (3) UU PPP telah mengamanatkan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan bahwa setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berasal dari DPR RI, Presiden, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) harus disertai dengan NA. sistematika yang terdapat di sebuah NA diatur dalam Lampiran I UU PPP yang terdiri dari judul, kata pengantar, daftar isi, pendahuluan, kajian teoretis dan praktik empiris, evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait, landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, jangkaun, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota. Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dapat dilihat bahwa dalam pembentukan sebuah UU diperlukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan yang terkait yang digunakan untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih pengaturan substansi antara satu UU dengan UU yang lain.

Selain dari adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan, dalam sebuah NA terdapat kajian teoretis dan praktik empiris yang dapat dijadikan landasan bagi pembentuk UU untuk mengatur sebuah substansi. Kajian teoretis dilakukan dengan membaca atau menyadur berbagai literature yang sudah ada. Selain kajian teoritis, sebuah NA juga dilandasi adanya praktik empiris yang terjadi di masyarakat. Adapun dalam menyusun praktik empiris ini dilakukan dengan

melakukan penelitian yang dilakukan oleh para pembentuk UU. Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mendapatkan gambaran secara langsung terhadap praktik yang terjadi di masyarakat secara langsung.

NA juga berperan sebagai alat kontrol dalam menentukan kualitas suatu produk hukum dan akan memberi arah kepada pemangku kepentingan dan perancang dalam mengambil kebijakan dan acuan untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan kedalam kalimat hukum. Namun, praktiknya selama ini NA terkadang hanya dijadikan syarat formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga NA yang dibuat tidak berdasarkan kajian penelitian yang mendalam. Hal ini menyebabkan RUU yang dibuat tidak maksimal sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Sebuah peraturan perundang-undangan tentu saja harus dapat diimplementasikan oleh pihak yang akan menggunakan produk hukum tersebut. UU yang tidak dapat diimplementasikan atau dijalankan oleh pihak yang akan menggunakan UU tersebut, maka UU tersebut harus dikaji ulang untuk diubah atau diganti. Perubahan sebuah UU tentu saja dengan melakukan kajian secara mendalam untuk mendapatkan sebuah argumentasi yang tepat secara filosofis, sosiologis, dan yuridis. UU harus dapat diimplementasikan baik oleh masyarakat, pemerintah, maupun oleh pemangku kepentingan lainnya yang menggunakan UU tersebut, oleh karena itu sebuah UU tentu saja harus dibentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Permasalahan saat ini yang ada dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu pada saat pembentukan sebuah UU, terkadang pembuat UU tersebut tidak melakukan kajian mendalam terhadap kebutuhan masyarakat akan substansi yang diatur dalam UU tersebut. Oleh karena itu, seringkali masyarakat menganggap produk hukum tersebut tidak sesuai dengan keinginan masyarakat yang ada saat ini. Pembentukan sebuah UU seringkali menimbulkan konflik dengan masyarakat sebagai penggunaanya. Seringkali sebuah produk hukum baik itu UU maupun peraturan lainnya diajukan ke MK atau MA untuk di *judicial review* dengan UUD Tahun 1945 atau dengan UU lainnya.

## **2. Perumusan Masalah**

Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya UU harusnya dibentuk untuk kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Adapun pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan diperuntukkan bagi masyarakat agar dapat menjalankan perbuatan hukum tertentu dengan baik. Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan dalam tulisan ini yaitu bagaimana pembentukan UU yang responsif?

## **B. Kerangka Pemikiran**

### **1. Pembentukan Perundang-Undangan**

UUD Tahun 1945 dengan tegas mengatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara Hukum. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa setiap perbuatan dan peristiwa hukum yang ada di Indonesia diatur melalui peraturan perundang-undangan. Konsep negara hukum mengandung gagasan bahwa kepentingan-kepentingan agama dan etnis disekat oleh asas-asas kenetralan politik dalam menghadapi persoalan-persoalan budaya.<sup>3</sup> Oleh karena itu, konsep negara hukum di Indonesia menuangkan bahwa sebuah produk-produk hukum yang ada di Indonesia harus dipisahkan dengan kepentingan politik semata. Dimana sebuah unsur politik harus netral dalam membentuk peraturan perundang-undangan. *The International Commission of Jurists* yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum, yaitu:<sup>4</sup>

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Sebagai negara hukum, konstitusi memerintahkan kepada seluruh masyarakat baik yang berdomisili maupun yang tidak berdomisili di Indonesia wajib untuk tunduk terhadap hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konstitusi juga memerintahkan kepada para penyelenggara Negara dalam menjalankan pemerintahan untuk mengedepankan hukum demi tegaknya supremasi hukum (*rule of law*). Oleh karena itu, berdasarkan konstitusi, maka penyelenggara negara baik eksekutif,

<sup>3</sup> Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, 2013, hal. 359.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 126.

legislatif, dan yudikatif, wajib untuk melaksanakan tugas, fungsi, dan kewajibannya sesuai dengan UUD Tahun 1945. Dalam perspektif politik dan ketatanegaraan, tugas dan kewajiban dari eksekutif yaitu melaksanakan UUD 1945 dan UU untuk mencapai tujuan bangsa dan negara sebagaimana dirumuskan alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945.

Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan dan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, konstitusi telah membagi kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Adapun sistem pembagian kekuasaan negara ini sesuai dengan prinsip *check and balances*, yang artinya tidak ada satu cabang kekuasaan pun yang bebas dari pengawasan. Oleh karena itu, setiap perbuatan atau peristiwa hukum yang melibatkan salah satu kekuasaan tersebut, maka diikuti pula dengan fungsi pengawasan yang diemban oleh kekuasaan lain. Contohnya yaitu: eksekutif dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan kewajibannya diawasi oleh legislatif. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusi, dimana DPR memiliki fungsi sebagai representasi masyarakat.

Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 dan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3, maka dapat diketahui bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pada hakikatnya ketiga fungsi DPR memiliki hubungan yang erat dan ketiga fungsi ini selalu bersentuhan dengan fungsi yang lainnya, misalnya ketika DPR menghasilkan UU yang kemudian disetujui bersama dengan Presiden, maka DPR harus mengadakan pengawasan terhadap pelaksanaan produk UU oleh lembaga Eksekutif yakni Presiden. Mengenai fungsi pengawasan dan anggaran, bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh DPR tentunya secara bersama-sama menjalankan pula fungsi pengawasan dimana di dalamnya harus terdapat sistem *checks and balances*.

Salah satu fungsi DPR yaitu legislasi merupakan fungsi pembentukan produk hukum yaitu UU yang dalam hal ini akan dibahas bersama dengan Pemerintah untuk di sepakati bersama. Adapun dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan tentu saja memerlukan asas-asas atau pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu dalam pembentukan perundang-undangan yang baik.



Pembahasan mengenai asas-asas yang penting dalam pembuatan perundang-undangan yang baik ini menjadi sangat penting agar tercipta perundang-undangan yang baik. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini menyangkut isi peraturan, bentuk dan susunan peraturan, metode pembentukan peraturan, prosedur dan proses pembentukan peraturan.<sup>5</sup>

Mengutip I.C Van Der Vlies seperti yang dikutip oleh Maria Farida Indrati dalam bukunya membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik ke dalam asas-asas yang formal dan material. Asas-asas formal meliputi:<sup>6</sup>

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*).
4. Asas-asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas material meliputi:<sup>7</sup>

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgelijkheids beginsel*).
4. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*).
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh I.C. Van Der Vlies, maka UU PPP kemudian mengatur mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Adapun dalam UU PPP ini melengkapi apa yang dikemukakan oleh I.C. Van Der Vlies. Pasal 5 UU PPP mengatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hal. 252.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 253.

<sup>7</sup> *Ibid.*,



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

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tentu saja harus melalui mekanisme dan prosedur yang benar. Adapun secara filosofis maupu secara sosiologis, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar yaitu dimaksudkan untuk kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu tahapan atau proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilalui dengan mekanisme yang baik dan benar.

## **2. Hukum Responsif**

Pembentukan suatu undang-undang didalam suatu Negara diharapkan dapat menjadikan masyarakat dijamin kehidupannya dan juga masyarakat menjadi sejahtera dengan asas berkeadilan. Masyarakat yang akan membaca dan menganut suatu peraturan tidak lagi menjadikan suatu peraturan itu adalah seuatu alat untuk mengekang kebebasan dari masyarakat itu sendiri. Suatu peraturan dibuat agar masyarakat dapat bahagia. Suatu produk hukum harus mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan pratisipasi kelompok sosial atau individu didalam masyarakat.<sup>8</sup> Pembentukan hukum yang berkarakter responsif biasanya dapat memberikan peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.

Philip Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu teori mengenai karakter hukum dalam masyarakat sebagai model hukum pengaturan otonomi desa, yaitu:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Moh. Mahfud M.D., 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hal 25

<sup>9</sup> Philippe nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Jakarta : Perkumpulan Huntuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, hal. 12

- 1) Represif, merupakan alat kekuasaan karena digunakan dengan melakukan penekanan atau pemaksaan (represif) untuk kekuasaan. Pada hakekatnya, hukum represif sebagai alat kekuasaan dengan tujuan untuk menegakkan keadilan melalui pendekatan kekuasaan (represif).
- 2) Hukum otonom, sebagai pranata yang mampu menjinakkan represi (penindasan) dan melindungi integritasnya sendiri. Pada hakekatnya, hukum otonom ini sebagai usaha mengegakkan keadilan secara independen atau mandiri, yang tidak diintervensi atau terintervensi oleh siapaun atau pihak lain.
- 3) Hukum responsif, merupakan sarana merespon atas realitas kebutuhan dan fenomena aspirasi masyarakat. Hukum berkembang sesuai perkembangan situasi, kondisi dan masyarakat. Dalam konteks ini hukum responsif sebagaimana suatu evolusi hukum, dalam artian bahwa proses hukum berkembang secara bertahap yang secara pasti membawa perubahan secara evolutif. Evolusi hukum dalam konteks hukum responsif, dimulai dari tipe yang tidak ideal (represif), kurang ideal (otonom) sampai pada tipe yang paling ideal (responsif).

### **C. Analisa**

Sebagai negara hukum, maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945.<sup>10</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka secara formal bahwa Indonesia wajib untuk menyelenggarakan negara berdasarkan atas hukum. Hal ini sesuai dengan pembukaan alenia 4 UUD Tahun 1945 dimana pembentukan NKRI itu didasarkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Oleh karena itu, negara menjamin bahwa kemerdekaan yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, wajib untuk dipertanggungjawabkan kepada dunia, dimana Indonesia memiliki negara yang makmur dan rakyat yang sejahtera.

---

<sup>10</sup> Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Kesejahteraan rakyat bukan hanya diukur dari tingkat pendapatan atau tingkat perekonomian saja. Akan tetapi berjalannya seluruh aspek peraturan atau produk hukum yang dibentuk dan diundangkan oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk itu dapat menjadi tolok ukur bagi kesejahteraan masyarakat. Menurut penulis, hal ini dikarenakan masyarakat yang sejahtera tentu saja akan mentaati peraturan perundang-undangan dengan kesadarannya, selain itu juga produk hukum yang dibuat dan diundangkan tersebut sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Sebuah produk hukum atau peraturan perundang-undangan tentu saja dibuat untuk kesejahteraan masyarakat, oleh karena itu setiap produk hukum yang dibuat oleh lembaga yang dibentuk harus dapat diimplementasikan oleh masyarakat dan peraturan tersebut wajib memberikan jaminan atau kepastian hukum kepada masyarakat yang akan melakukan perbuatan hukum.

Indonesia sudah merdeka sejak 17 Agustus 1945, yang artinya sudah 70 (tujuh puluh tahun) tahun merdeka. Pembangunan baik secara ekonomi maupun hukum sudah dilakukan sejak lama, akan tetapi sampai dengan saat ini, masih banyak peraturan perundang-undangan yang dirasakan tidak berjalan dengan efektif. Hal ini dikarenakan menurut masyarakat sendiri, pembentukan produk hukum yang ada di Indonesia ini masih belum dapat memberikan peluang bagi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Permasalahan pelaksanaan sebuah UU masih banyak ditemui, baik oleh masyarakat maupun oleh pembuat UU itu sendiri. Ketidakadilan dan juga tidak aspiratif menjadi permasalahan bagi pembentukan sebuah UU. UU tidak akan dapat dijalankan dengan baik apabila UU itu tidak mengedepankan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, asas kemanfaatan dari sebuah UU perlu dikaji lebih mendalam dalam sebuah UU.

Proses legislasi dengan produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena pembentukan sebuah UU masuk ke dalam proses politik. Oleh karena itu, sebuah produk UU pasti ada unsur politik yang akan mempengaruhinya, baik itu secara langsung ataupun tidak langsung. Pengaruh politik dalam pembentukan hukum tampak jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tiap tahapan pembentukan

peraturan perundang-undangan tidak dapat terelakkan dari pengaruh politik, yang akhirnya berdampak pada substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR RI atau Pemerintah. Pembentukan sebuah produk UU yang dipengaruhi oleh politik tentu saja mempengaruhi substansi yang diatur dalam UU tersebut. NA yang dibentuk sebagai landasan berpikir dalam membentuk UU tersebut akan terkontaminasi oleh urusan politik yang mementingkan golongan tertentu. Oleh Karena itu, produk hukum yang ada di Indonesia belum baik dan benar secara akademis.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dan Pemerintah paling tidak memuat beberapa landasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun landasan itu yaitu landasan filosofis, yuridis, sosiologis, dan ekologis.<sup>11</sup> UU PPP mengatakan bahwa dalam pembentukan produk peraturan perundang-undangan memuat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Adapun lampiran I UU PPP menjabarkan landasan-landasan yang diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Lampiran I UU PPP mengatakan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat bahwa sebuah peraturan perundang-undangan wajib untuk melihat cara pandang hidup bangsa Indonesia yang tercantum atau bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945. Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan tidak dapat terlepas dari konstitusi dan juga cita-cita bangsa Indonesia yang salah satunya yaitu mensejahterakan masyarakat.

Lampiran I UU PPP juga menjabarkan tentang landasan sosiologis dari sebuah produk peraturan perundang-undangan sebagai pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Berdasarkan hal ini maka dapat dikatakan

<sup>11</sup> Jazim Hamidi Budiman, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sorotan*. Jakarta: PT Tatanusa, 2005, hal. 7.



baha pembentukan peraturan perundang-undangan memuat data-data secara empiris yang menggambarkan pelaksanaan atas sebuah perbuatan hukum tertentu dan kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum untuk melakukan sebuah perbuatan hukum tersebut. Oleh karena itu, kajian tentang data empiris di sebuah NA menjadi pedoman dalam membentuk landasan sosiologis sebuah UU. Sebuah UU dapat dilaksanakan dengan baik apabila sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, kajian mendalam terkait dengan landasan sosiologis akan membantu pembentukan UU yang dapat diimplementasikan di masyarakat.

Landasan yuridis dalam sebuah UU merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.<sup>12</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka landasan yuridis merupakan landasan penting dalam pembentukan sebuah UU. Perubahan atau penggantian sebuah UU memang dilakukan dalam rangka memperbaharui atau menyempurnakan substansi dalam sebuah UU. UU yang tidak dapat diimplementasikan atau sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat, maka UU tersebut perlu dilakukan pembaharuan atau diganti. Oleh karena itu, sebuah landasan yuridis penting untuk dicantumkan dalam landasan berpikir sebuah UU, sehingga masyarakat mengetahui dengan pasti landasan mengapa sebuah UU itu dibentuk, diubah, atau diganti.

Sebuah UU yang baik dilandasi oleh sebuah landasan yang baik juga. Argumentasi yang dibangun dalam sebuah ketentuan menimbang dalam sebuah UU, merupakan landasan berpikir

<sup>12</sup> Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



bagi pembentukan substansi yang akan di bangun dalam batang tubuh UU tersebut. Oleh karena itu, landasan filosofis, sosiologi, dan yuridis sebuah UU harus dapat mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Selain itu juga sebuah UU tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar Negara Indonesia yang tercantum dalam konstitusi. Sesuai dengan hal tersebut, Philip Nonet dan Philip Selznick mengatakan bahwa hukum yang baik seharusnya memberikan sesuatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan juga adil. Hukum harus mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substansif.<sup>13</sup> Berdasarkan apa yang dikemukakan tersebut diatas, maka sudah seharusnya sebuah produk UU mempunyai landasan yang jelas terkait dengan kesejahteraan masyarakat dan memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Pembentukan sebuah UU yang baik akan menghasilkan masyarakat yang patuh dan taat terhadap hukum.

Ada beberapa indikator dalam menilai apakah peraturan perundang-undangan baik atau tidak. Indikator diperlukan untuk menemukan jawaban permasalahan dalam meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan. Berbagai cara dapat ditempuh agar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dapat dicapai. Selain berlandaskan pada berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan. Peningkatan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus didukung oleh kualitas dimensi politik yang demokratis dan kualitas hukum yang progresif, dimana keduanya dikaitkan untuk mendekatkan produk hukum dengan masyarakat.<sup>14</sup>

Peranan masyarakat dalam pembentukan sebuah UU mutlak diperlukan, hal ini dikarenakan sebagai sebuah subyek hukum, maka masyarakat harus terlibat dalam pembentukan UU yang dilakukan oleh DPR atau Pemerintah. Pasal 96 UU PPP mengatakan

<sup>13</sup> Hukum Responsif, hal. 59 – 60.

<sup>14</sup> M. Ilham F. Putuhena, *Politik Hukum Perundang-Undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi*, dalam Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1 Nomor 3, Desember 2012, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, hal. 358.

bahwa masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana masukan tersebut dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum
- b. Kunjungan kerja
- c. Sosialisasi
- d. Seminar, lokakarya dan diskusi

Melalui partisipasi publik diharapkan peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektifitas keberlakuan di dalam masyarakat. Selain itu, partisipasi juga memberikan legitimasi atau dukungan politik dari masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan. DPR sebagai lembaga yang memegang fungsi legislasi dituntut untuk membuka pintu yang seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat.

Menurut Sad Dian Utomo yang dikutip oleh Tomy M saragih mengatakan bahwa manfaat partisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan UU adalah:<sup>15</sup>

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena masyarakat mengetahui dan melihat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat bahwa peranan masyarakat mempunyai peranan penting dalam pembentukan sebuah UU. Oleh karena itu, UU yang dibentuk baik oleh Pemerintah dan DPR RI harus dibentuk berdasarkan masukan masyarakat sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Pasal 96 ayat (2) UU PPP. Akan

<sup>15</sup> Tomy M Saragih, Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan, dalam Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 tahun 2001, Maluku: Universitas Pattimura, hal. 15.

tetapi permasalahan yang ada saat ini yaitu peranan masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 UU PPP tidak mewajibkan bagi para pembentuk UU untuk mendengarkan aspirasi masyarakat dalam pembentukan UU. Pasal 96 ayat (1) UU PPP hanya mengatakan bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara tertulis dan/atau tidak tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa hak yang dimiliki oleh masyarakat, belum tentu akan dipergunakan oleh masyarakat itu sendiri, dan juga belum tentu setelah hak tersebut digunakan oleh masyarakat, akan diakomodir oleh para pembentuk UU. Oleh karena itu, perlu ada sebuah kewajiban bagi para pembentuk UU untuk melakukan dengar pendapat masyarakat terhadap suatu peraturan perundang-undangan.

Peranan masyarakat dalam pembentukan UU merupakan salah satu upaya bagi para pembentuk UU untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang ideal. Adapun peranan masyarakat ini harus atau wajib untuk diakomodir oleh para pembentuk UU untuk didengarkan. Peranan masyarakat dalam memberikan masukan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tentu saja tidak selalu harus diakomodir dalam substansi sebuah UU, akan tetapi perlu ada kajian lebih mendalam atas masukan tersebut. Adapun kajian tersebut dilihat dari segi harmonisasi peraturan perundang-undangan, teori atau norma yang berlaku di masyarakat, dan data-data yang sudah ada.

Hukum yang responsif, mengamanatkan bahwa sebuah produk hukum atau kebijakan dari penyelenggara negara untuk menyesuaikan produk peraturan perundang-undangan dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, peranan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting. Masukan terhadap berbagai substansi yang akan diatur atau sudah diatur dalam sebuah UU merupakan faktor paling penting dalam membentuk UU. Perkembangan hukum yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat menjadikan produk hukum yang responsif bagi masyarakat. Perubahan paradigma bahwa sebuah produk UU merupakan ranah politik semata perlu dilakukan. Masyarakat merupakan subyek hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan dalam melakukan perbuatan hukum. Oleh karena itu, untuk memberikan kepastian hukum terhadap perbuatan hukum



itu, masyarakat memerlukan peraturan perundang-undangan yang dapat diimplementasikan oleh masyarakat.

Selain partisipasi masyarakat, pembentukan NA sebagai dasar dalam membuat dan mengundang sebuah UU harus dilakukan. Hal ini dikarenakan dalam proses penyusunan suatu RUU, NA merupakan potret atau peta tentang berbagai hal atau permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk dan disahkan. Makna yang sering dikemukakan oleh pembentuk undang-undang bahwa dalam pertimbangan RUU selalu dicantumkan segi filosofis, sosiologis, dan yuridis, hal ini penting karena terkait dengan kondisi atau fakta yang ada dan bagaimana fakta tersebut dapat dipecahkan melalui cara-cara yang filosofis dan yuridis. Dengan NA, fakta yang dianggap bermasalah dipecahkan secara bersama oleh Pemerintah dan DPR-RI, tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu. Jika NA selalu mendasarkan pada urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, serta jangkauan serta arah pengaturan yang memang dikehendaki oleh masyarakat, maka proses *bottom up* yang selama ini diinginkan oleh masyarakat, akan terwujud. Jika suatu RUU yang dihasilkan melalui proses *bottom up*, diharapkan undang-undang yang dihasilkan akan berlaku sesuai dengan kehendak rakyat dan berlakunya lama.

#### **D. Penutup**

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif dapat dilakukan oleh pembentuk UU dengan melakukan berbagai cara. Salah satu cara untuk membuat UU yang responsif yaitu setiap pembentukan UU harus disertai dengan partisipasi masyarakat. Hal ini dikarenakan materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan diarahkan kepada kepentingan masyarakat. Oleh karena itu pembentukan sebuah UU harus melibatkan partisipasi masyarakat. Selain itu dalam pembentukan sebuah UU harus disertai dengan NA yang memuat berbagai teori atau kajian akademis terkait dengan substansi yang akan diatur dalam UU tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA



### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Hamidi, Jazim Budiman, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Sorotan*. Jakarta: PT Tatanusa, 2005.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, 2013.
- Mahfud, Moh. M.D., 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.
- Manan, Bagir *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan di Daerah*, Bandung: Unisba, , 1995.
- , *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*, Jakarta: HuMa, 2003.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: Mandar maju, 1998
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.



## **Jurnal**

Hattu, Hendrik, *Tahapan Undang-Undang Responsif*, dalam Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 23 Nomor 2 Juni 2011, Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.

Putuhena, M. Ilham F., *Politik Hukum Perundang-Undangan dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Produk Legislasi*, dalam Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1 Nomor 3, Desember 2012, Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Saragih, Tomy M, *Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang dan Kawasan*, dalam Jurnal Sasi Vol. 17 No. 3 tahun 2001, Maluku: Universitas Pattimura.

## **Undang-Undang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran



**BAGIAN TUJUH**  
**UU DESA DAN HARAPAN DEMOKRASI**  
**PARTISIPATORIS**

**Prayudi**

**Peneliti Kepakaran Politik Pemerintahan Indonesia**  
**Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)**  
**Sekretariat Jenderal DPR RI**

## UU DESA DAN HARAPAN DEMOKRASI PARTISIPATORIS

oleh: Prayudi



### A. Latar Belakang

RUU Desa pada 15 Desember 2013 lalu akhirnya disepakati oleh DPR dan Pemerintah dalam Rapat Paripurna DPR untuk menjadi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014. Proses pembahasannya dilakukan dengan melibatkan DPD. Sejak awal, proses pembahasan terhadap RUU Desa melalui Panitia Khusus (Pansus) DPR yang paralel kurun waktu pembahasannya dengan proses pembahasan RUU Pemda dan RUU Pilkada.<sup>1</sup> Pembahasan RUU Desa sempat diwarnai oleh aksi unjuk rasa secara besar-besaran yang cukup merepotkan warga Jakarta pada 14 Desember 2012 lalu.<sup>2</sup> Aksi unjuk rasa hanya satu hal yang sederhana menunjukkan betapa tingginya perhatian publik, termasuk dari perangkat desa, terhadap draft RUU Desa. Dibandingkan RUU Pilkada dan RUU Pemda, yang cenderung bersifat teknokratik materi muatan RUU nya, proses penyusunan RUU, terutama sejak masuk ke tingkat Panja DPR, semakin menunjukan karakter politik sipilnya yang tidak lagi sekedar parsial, tetapi bahkan menuju pola yang cukup radikal.

Substansi politik UU Desa menghadirkan model demokrasi partisipatoris yang justru bertolak belakang dengan ketentuan yang

<sup>1</sup> Jika dihitung dari awal proses penyusunan sejak muncul draft RUU Pembangunan Desa yang diusulkan DPR, melalui Baleg dan RUU Pemerintah Desa yang diusulkan pemerintah, sampai kemudian bermetamorfosis sebagai RUU Desa yang diajukan oleh Pemerintah kepada DPR, maka total memakan waktu pembahasan selama 7 tahun. Pada tanggal 4 Januari 2012, yaitu ketika Presiden menyampaikan Surat kepada Ketua DPR RI, dengan Nomor Surat : R-02/Pres/01/2012 mengenai penyampaian RUU tentang Desa untuk dibahas di DPR RI. Selanjutnya pembentukan Anggota Pansus RUU tentang Desa dilakukan pada tanggal 28 Februari 2012 sesuai dengan Surat Keputusan Pimpinan DPR RI No. 06/DPRI/III/2011-2012.

<sup>2</sup> "Marzuki Berjanji RUU Desa Segera Diberesi", *jppn.com*. dikutip 20 Juni 2013.

digantikannya, yaitu saat pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1979. Substansi ketentuan yang terdapat dalam UU Desa bukan saja membuka ruang bagi pengelolaan kelembagaannya sebagai bagian dari pemerintahan setempat (*local self governance*), tetapi juga dinamika komunitas desa itu sendiri dalam mengelola urusannya secara otonom sesuai adat yang berlaku (*self governing community*). Dibandingkan kondisi pasca Orde Baru saat UU No. 5 Tahun 1979 berlaku, dimasa awal reformasi hingga saat berlakunya regulasi di tingkat lokal, pengaturan mengenai desa lebih ditempatkan sebagai bagian atau sub ordinasi dari pemda. Sebagaimana ditunjukkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999, semangat meletakan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten/ Kota tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU tersebut yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul.<sup>3</sup>

Kehadiran UU Desa yang diharapkan menjadi konstruksi politik tersendiri regulasi pengaturannya, sangat diharapkan dan bukan sebagai bagian atau bahkan hanya menjadi subordinasi pengaturan tentang Pemda, sebagaimana ditampilkan saat berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 22 Tahun 1999. Regulasi pengaturan ini berawal dari keinginan menegakkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menyangkut penghormatan negara terhadap entitas yang disebut kesatuan masyarakat adat<sup>4</sup>, dibandingkan keinginan regim eksekutif yang justru mengawalinya dari sudut penggunaan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945.<sup>5</sup>

Di awal perjalanannya, proses penerapan UU No. 6 Tahun 2014 masih diwarnai oleh ego sektoral di tingkat kementerian yang memerlukan keputusan secara tegas dari Presiden Joko Widodo (Jokowi). Urusan desa menjadi rebutan dua kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Desa,

<sup>3</sup> Naskah Akademik RUU Desa, Kementerian Dalam Negeri, Jakarta, 2012, h. 1.

<sup>4</sup> Selengkapnya berbunyi Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, sebagai hasil Perubahan Kedua Konstitusi dalam Sidang ri tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang."

<sup>5</sup> Sebagai perbandingan dengan Pasal 18 B aya (2), Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 menyatakan: "Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang."



PDT, dan Transmigrasi. Ego sektoral yang berujung pada perebutan urusan desa, dianggap terkait dana yang tergolong besar yang dikucurkan untuk setiap desa mulai tahun 2015. Terjadi interpretasi berbeda di antara dua kementerian terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur soal desa. Kementerian dimaksud adalah antara Kemendagri yang salah satu direktorat nya adalah membawahi urusan desa di satu sisi, dan kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi yang lahir kemudian setelah UU No. 6 Tahun 2014 direalisasikan dalam kabinet pemerintahan Jokowi-JK. Transisi pemerintahan dalam pengelolaan urusan desa, tidak saja berkaitan dengan teknis pengelolaannya seperti halnya tentang keuangan, organisasi birokrasi, dan personel yang melingkupinya, tetapi juga sempat terjadi menarik di tingkat politik pemerintahan mengenai penanganan urusan desa itu sendiri. Kondisi pemerintahan demikian tentu memiliki konsekuensi tertentu bagi nasib pelaksanaan UU Desa sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam pembangunan di tingkat bawah dan setara dengan kepentingan nasional dalam rangka soliditas ikatan NKRI.

## **B. Permasalahan**

Keberadaan desa yang berada di bawah subordinasi pengaturan pemerintahan daerah sejak lama, tentu memiliki implikasi rendahnya otonomi desa dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan kemasyarakatannya. Penempatan struktural demikian, menyebabkan dinamika masyarakat sipil di desa menjadi kurang maksimal, dan sebaliknya agenda pembangunan yang dijalankan sangat kuat pada kehadiran negara. UU Desa memberikan substansi konseptual dan politik dukungan yang sangat kuat bagi desa agar berkembang secara demokratis. Di samping itu, hal ini sekaligus disertai langkah pemenuhan kebutuhan ekonomi yang jauh lebih besar dibandingkan dengan regulasi perdesaan selama ini. Langkah ini menjadi kewajiban bagi negara dalam rangka mengalokasikan anggaran melalui APBN terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa dan desa adat. Tata cara penghitungan dan skema Dana Alokasi Desa dan Desa Adat dari pemerintah ke desa ditentukan besarnya yang tata cara penggunaannya akan diatur lebih lanjut



melalui Peraturan Pemerintah (PP).<sup>6</sup> Adapun PP yang mengatur lebih lanjut masalah ini adalah PP No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN.

Konstruksi politik regulasi desa yang kuat secara otonom dengan tetap meletakkan relasi kelembagaannya sebagai bagian utuh NKRI, menjadi substansi politik penting bagi hubungan *state-society* terhadap penguatan demokrasi partisipatoris sipil. Persoalannya adalah, bagaimana nilai-nilai politik sipil demokrasi partisipatoris yang ditawarkan oleh UU Desa? Hal-hal apa saja yang diperkirakan dapat menjadi kendala penghambat dan sebaliknya peluang kreatif bagi hadirnya nilai-nilai demokrasi partisipatoris tersebut nantinya dapat terjadi di lapangan?

### C. Kerangka Pemikiran

Ketika mengacu pada kondisi negara yang masih sederhana, poliarki yang berkembang sebagai interaksi penguasa terhadap masyarakat dapat terbentuk melalui mekanisme secara langsung dalam proses pengambilan keputusan. Namun, ketika berkembang menjadi negara modern dan masyarakat yang lebih kompleks, hubungan antara penguasa terhadap massa pemilih tidak lagi hanya berjalan secara intensif, tetapi juga mengakar ke tingkat bawah masyarakat. Robert A. Dahl memiliki keyakinan kondisi demikian sebagai bentuk poliarki yang ketika berada dalam situasi negara modern, kesempatan bagi partisipasi masyarakat menjadi jauh lebih besar daripada apa yang diberikan oleh lembaga-lembaga poliarki. Demokrasi bukan lagi sekedar mencapai batas-batas maksimum daripada yang diberikan lembaga-lembaga poliarki. Perubahan sudah pasti dapat terjadi dengan poliarki dan diperlukan pencarian bentuk demokrasi baru guna memperkuat kesempatan lebih memperkuat demokrasi sipil di tingkat bawah, dan sekaligus mendukung unit-unit kelembagaan demokrasi yang lebih besar di tingkat negara.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Usulan alternatif draft pada 25 Juni 2013 misalnya, di Pasal 75 (b) adalah 6 persen dari APBN dan terdapat sanksi ketika muncul kasus kabupaten/kota yang tidak memberikan alokasi sesuai ketentuan, berupa pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan dan/atau penundaan proses pencairannya.

<sup>7</sup> Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor, Jakarta, 1992, h. 32.

Tercatat bahwa: "Jauh berabad-abad sebelum mengenal sistem kerajaan yang berasal dari peradaban India, masyarakat di Nusantara dan Asia Tenggara pada umumnya sudah menetap dalam suatu unit sosial otonom yang disebut Desa di Jawa, Nagari di Minangkabau, Banjar di Bali, Huta di Batak, atau Marga di Sumatera Selatan, masyarakat di Nusantara telah mengembangkan Desa sebagai unit sosial yang memiliki otonomi dan independensi yang kuat dengan struktur organisasi, nilai tradisi, dan kekayaan kolektif masing-masing. Karakter otonom dan independensi tersebut merupakan ciri utama desa-desa yang berkembang di Nusantara. Setiap desa di Nusantara memiliki struktur organisasi masing-masing yang berbeda satu sama lain. Demikian pula dengan nilai dan tradisi budaya mereka yang berbeda dari satu desa ke desa lainnya.<sup>8</sup>

Artinya demokrasi sipil yang terbentuk sebagaimana melalui musyawarah desa dalam proses pengambilan keputusan adalah sekaligus juga mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam politik negara di tingkat nasional menghadapi tantangan yang ada, baik yang berasal dari dalam negara itu sendiri atau datang dari negara lain atau di tataran aras global. Demokrasi partisipasi di tingkat desa tidak menjadi ancaman bagi pengembangan politik regim negara, sebaliknya substansi gagasan dan keputusan yang diambil secara partisipasi warga otonom di tingkat desa justru memperkuat legitimasi negara.

#### **D. Pembahasan**

##### **1. Kendala yang dihadapi secara kelembagaan**

Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, bahwa di awal penerapan UU No. 6 Tahun 2014 setelah kabinet kerja pemerintahan Jokowi-JK terbentuk, kendala ego sektoral muncul dalam merealisasikan berbagai program penguatan peran masyarakat terhadap pembangunan di tingkat bawah dan sekala desa dalam bingkai politik NKRI. Kendal ini diwarnai oleh ego sektoral secara departemental dengan segenap sub instansional yang mendukungnya dengan saling berhadap-hadapan satu sama lain yang dapat melemahkan sinergi antar pihak yang terlibat dalam

---

<sup>8</sup> Aidul Fitriciada Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, Genta Publisihing, Yogyakarta, 2014, h, 21.



pengelolaan urusan desa. Kemendagri yang mengurus masalah desa, sebelum Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi dibentuk Presiden Jokowi, berpegang pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemerintah daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 mencakup hingga pemerintahan desa. Demikian halnya, UU No. 6 Tahun 2014 dianggap memiliki ketentuan yang menjadi kewenangan Kemendagri, meskipun dalam ketentuan umum nya hanya disebutkan menteri dimaksud adalah menteri yang menangani desa. Dengan interpretasi semacam itu, Mendagri mengurus penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.<sup>9</sup> Pasal 112 di ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014 menyebutkan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Di Penjelasan Pasal dan ayatnya, disebutkan: "Pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri yang melakukan pembinaan umum penyelenggaraan Pemerintahan Desa."Ketika proses pembahasan RUU Desa, dalam draft tanggal 28 November 2013 di batang tubuh dan penjelasannya tentang kewenangan pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap desa, sama sekali tidak disebutkan bahwa yang dimaksud pemerintah disini adalah Kemendagri yang berwenang menjalankannya. Rumusan penjelasan semacam itu yang menyebutkan secara eksplisit keberadaan Kemendagri di Penjelasan Pasal 112 ayat (1) adalah terdapat di dalam draft RUU Desa tertanggal 18 Desember 2013 yaitu pada saat RUU Desa di setuju sebagai Undang-Undang dalam Rapat Paripurna DPR.

Adapun Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi berpegang pada peraturan presiden tentang nomenklatur kementerian di Kabinet Kerja Jokowi-JK. Dalam Perpres disebutkan ada kementerian Desa sehingga semua urusan desa diinterpretasikan menjadi kewenangan kementerian tersebut. Kementerian PAN dan RB tidak dapat menyelesaikan perbedaan interpretasi dan keinginan kedua kementerian itu. Sehingga, kementerian PAN dan RB mengajukan dua konsep struktur organisasi baru di kedua kementerian dimaksud untuk diajukan kepada Presiden Jokowi. Konsep pertama,

<sup>9</sup> "Desa menjadi Rebutan", dalam *Kompas*, 5 Januari 2014.

semua urusan desa yang kini dipegang Kemendagri dilimpahkan ke Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi. Sedangkan konsep kedua, hanya sebagian besar urusan desa yang dilimpahkan pada Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi. Sedangkan urusan mengenai pemerintahan desa masih dipegang kemendagri.<sup>10</sup> Dalam perkembangan ternyata Presiden Jokowi memilih untuk membagi dua kewenangan pemerintah untuk mengurus desa. Kementerian Dalam Negeri akan mengurus sistem dan administrasi pemerintahan desa. Sedangkan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi mengurus perencanaan, program pembangunan, pengawasan, dan pemberdayaan masyarakat.<sup>11</sup> Pemerintah menganggap pembagian kewenangan semacam ini justru sebagai langkah maju, karena sebelumnya pembangunan desa terbagi dalam 13 kementerian.

Sejalan dengan langkah pembagian tugas ini, Presiden menerbitkan Perpres No. 11 Tahun 2015 tentang Kemendagri dan Perpres No. 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi. Dalam Perpres No. 11 Tahun 2015 disebutkan tugas Kemendagri terkait desa meliputi: pembinaan pemerintahan desa dan tugas ini dijalankan oleh Ditjen Pemerintahan Desa. Tugas membina pemerintahan desa antara lain mengenai penataan desa, administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, pemilihan kepala desa, dan produk hukum desa. Selengkapanya adalah sesuai ketentuan Pasal 21 dan Pasal 22 Perpres dimaksud, meliputi:

- a. merumuskan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa,
- b. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa,
- c. pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- d. melaksanakan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> "Urusan Desa Ditangani Dua Kementerian", *Koran Tempo* 14 Januari 2014.

- e. melaksanakan pembinaan umum dan koordinasi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- f. menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) di bidang penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, kelembagaan desa, dan kerja sama desa; memantau, evaluasi, dan pelaporan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- g. memberikan bimbingan teknis dan supervisi di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa;
- h. melaksanakan administrasi Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa; dan
- i. sebagai pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Adapun dalam Perpres No. 12 Tahun 2015, tugas Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi terkait masalah Desa, adalah mengenai penanganan urusan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, serta pembangunan kawasan pedesaan. Tugas ini akan dilakukan oleh dua Ditjen. Pertama, adalah Ditjen Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa yang bertugas mengelola pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, dan pemberdayaan. Kedua, adalah Ditjen Pembangunan Kawasan Pedesaan yang merumuskan dan melaksanakan kebijakan perencanaan pembangunan desa, sarana/prasarana, dan ekonomi pedesaan. Selengkapya sesuai



dengan Pasal 7 Perpres No. 12 Tahun 2015, dalam menjalankan tugas tersebut, Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, menjalankan fungsi:

- a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, pengembangan daerah tertentu, pembangunan daerah tertinggal, penyiapan, pembangunan permukiman, dan pengembangan kawasan transmigrasi;
- b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi;
- c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggungjawabnya;
- d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
- e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi;
- f. pelaksanaan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta pengelolaan informasi di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, pengembangan daerah tertentu, pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi;
- g. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi.

Perpres No. 11 Tahun 2015 dan Perpres No. 12 Tahun 2015 justru dimaknai sebagai perbedaan sekaligus perebutan kewenangan atas desa. Menurut Ivanovich Agusta, padahal yang paling mendesak justru kolaborasi segenap kementerian demi desa. Modusnya berupa penerbitan peraturan pada tingkat menteri yang berdiri sendiri paralel dengan usaha mencakup kewenangan kementerian lain. Surat edaran Menteri Desa PDTT tentang penggunaan dana desa bersinggungan dengan pembinaan keuangan desa oleh Kemendagri. Sebaliknya, Peraturan Mendagri No. 114 Tahun 2014 tentang pembangunan desa lebih cocok diterbitkan bersama kementerian Desa PDTT.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> "Bekerja Sama Demi Desa", *Kompas*, 7 Februari 2015.

Sebelumnya, sesuai dengan Perpres No. 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, maka Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi diarahkan untuk memimpin dan mengoordinasikan penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang desa yang meliputi kelembagaan dan pelatihan masyarakat desa, pemberdayaan adat dan sosial budaya masyarakat desa, usaha ekonomi masyarakat desa, dan sumber daya alam dan teknologi tepat guna perdesaan yang dilaksanakan oleh Kemendagri. Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, sebagaimana disampaikan oleh Menteriya, Marwan Jafar, selama kurun waktu empat bulan ini (Oktober 2014 hingga Januari 2015), perlu melakukan penataan internal kementeriannya. Hal ini mengingat terdapat direktorat dari kementerian lain yang harus digabung, ini berarti penataan kelembagaan dan alur birokrasi, termasuk menempatkan siapa saja yang kapabel, berintegritas, dan kompeten untuk duduk di bidangnya. Kementerian PDT dimasa pemerintahan Kabinet Gotong Royong kepemimpinan Megawati-Hamzah Haz, Kabinet Indonesia Bersatu I (SBY-JK) dan Kabinet Indonesia Bersatu II (SBY-Boediono), Kementerian PDT adalah berdiri sendiri, demikian halnya transmigrasi dan tenaga kerja yang diurus oleh 1 kementerian yaitu Kemenakertrans, serta masalah desa yang diurus oleh Kemendagri. Dimasa kabinet kerja Jokowi-JK, masing-masing kementerian ini disatukan dan berada di bawah kendali Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi.

## **2. Tawaran Nilai-nilai Demokrasi Partisipatoris**

UU Desa mencoba menawarkan nilai-nilai demokrasi partisipatoris dalam konteks pengelolaan urusan komunitasnya secara otonom dan adat di satu pihak dan kewenangan menjalankan pemerintahan lokalnya di pihak lain. Nilai-nilai itu diformulasikan melalui konsepsi asas-asas yang mendasarinya yang meliputi: a. rekognisi; b. subsidiaritas; c. keberagaman; d. kebersamaan; e. kegotongroyongan; f. kekeluargaan; g. musyawarah; h. demokrasi; e. kemandirian; i. partisipasi; k. kesetaraan; l. pemberdayaan; dan keberlanjutan.<sup>13</sup> Konstruksi nilai-nilai demokrasi

<sup>13</sup> Pasal 3 UU No. 6 Tahun 2014. Masing-masing nilai ini dapat dilihat perkembangannya antara lain dengan perbandingan pada draft RUU Desa, tertanggal 20 Juni 2013. Bandingkan dengan nilai-nilai yang sekedar parsial substansinya dalam jumlah sangat banyak (sekitar 20 asas) sebagaimana ditampilkan oleh RUU Pembangunan Perdesaan, draft hasil pembahasan Panja Baleg DPR, tanggal 9 Mei 2009.

partisipatoris, meletakkan hubungan negara terhadap masyarakat sipil tidak saja pada tataran normatif kenegaraan, tetapi juga lahirnya pada realitas empirik perlindungan dan pemberdayaan komunitas di tingkat bawah (*grass root*). Bahkan, konstruksi nilai-nilai demikian membutuhkan kepatuhan pemerintah pusat dan daerah (provinsi/kabupaten/kota) untuk menata ulang kelembagaan sosial ekonominya, agar dapat dikelola lebih lanjut oleh desa. Hal ini sebagaimana tampak tidak saja terkait dengan hal-hal operasional terkait kebijakan-kebijakan tertentu, seperti halnya penganggaran, pembuatan peraturan, atau dukungan bagi sirkulasi aspirasi masyarakat desa ditingkat pemerintahan desa. Tetapi, nilai-nilai demokrasi partisipatif itu juga diwujudkan dalam substansi pengakuan dan perlindungan yang jelas dari tawaran UU Desa terhadap keberadaan desa adat. Pengakuan dan perlindungan tersebut sangat penting, mengingat keberadaan desa adat dianggap berada dalam posisi pinggiran dan bahkan dapat disingkirkan demi alasan kepentingan pembangunan fisik ekonomi dan industri tertentu.

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) telah menerbitkan empat peraturan menteri (permen) yang mengatur desa, yaitu Permendagri No. 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa, No. 112 Tahun 2014 tentang pemilihan Kepala Desa, No. 113 Tahun 2014 tentang pengelolaan Keuangan Desa, dan No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Sementara itu, Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi belum mengeluarkan satupun permen terkait Perpres No. 11 Tahun 2015 dan No. 12 Tahun 2015 tentang Nomenklatur Kementerian Desa dan Kemendagri sebagai pedoman pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam kondisi yang longgar peraturan pelaksanaan bagi aturan operasional desa ini, sempat dipertanyakan tentang komitmen dan kapasitas Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasi dalam menentukan kebijakan tata kelola desa. Apalagi, gejala masih lemahnya pengelolaan dana desa masih berkembang di sebagian desa di Indonesia, yang bukan hanya sekedar bermakna secara tuntutan teknokratis ekonomi dan sosial, tetapi juga dituntut mampu menjawab tuntutan partisipasi politik warga desa akan kesadaran dan tanggungjawab keikutsertaannya dalam pembangunan desa setempat.



Keinginan atas hadirnya nilai-nilai demokrasi partisipatoris harus dilepaskan pada problematik substansial dalam konteks kelembagaan yang menaunginya yang kadangkala ditempatkan secara kuras pas oleh materi muatan saat masih di tingkat draft RUU. Hal ini sebagaimana tampak pada pemahaman kelembagaan Musyawarah Desa (Musdes) dan BPD (Badan Permusyawaratan Desa) yang belum secara tepat didefinisikan sebagai mekanisme pengambilan keputusan dan sistem perwakilan yang dianutnya. Implikasi ketidaktepatan atas pemahaman substansi demikian. dapat berdampak pada keterlibatan para pemangku kepentingan (*stake holder*) yang terlampau luas dan belum membedakan antara forum dan mekanisme itu sendiri. Padahal, pengertian musyawarah sangat berkaitan dengan proses pembahasan atas hal-hal untuk nantinya diputuskan dengan mencari titik kesamaan untuk saling disatukan dan titik perbedaan untuk saling didekatkan satu sama lain. Ketika keputusan diambil, bisa menghasilkan mufakat bulat berupa keputusan yang disepakati bersama antar para pihak, atau sebaliknya harus melalui cara voting, ketika perbedaan yang terjadi sukar disatukan, sehingga diistilahkan sebagai "*mufakat lonjong*". Pola musyawarah yang dianut demikian terus berlanjut sampai dengan disahkan dan disetujuinya RUU Desa menjadi UU No. 6 Tahun 2014.

### **3. Harapan Perwujudannya:**

#### **a. Nilai Sumber Daya Otonom**

Nilai-nilai demokrasi partisipatif dari UU Desa tampaknya berusaha menciptakan keseimbangan antara kapasitas desa dan kemungkinan bagi desa itu sendiri untuk menggunakan semaksimal mungkin segala potensi yang dimilikinya bagi kebutuhan masyarakat setempat. Hal tersebut dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh desa, terutama bagi yang tergolong sebagai desa adat. Bahkan, kewenangan yang dialokasikan bagi desa adat, sangat bersifat substantif bagi pencapaian agenda strategis pembangunan perdesaan dimaksud. Pada pasal 19 ayat (2) UU Desa disebutkan, bahwa, disamping berskala lokal, bersifat urusan pemerintahan, penugasan tugas lain dari pemerintahan atasan, : "Kewenangan desa adat adalah berlandaskan asal usul untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal

usul, adat istiadat dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat seperti penetapan perangkat desa adat, tata cara musyawarah, serta lembaga desa adat diatur berdasarkan hukum adat yang berlaku. Kelembagaan yang melaksanakan kewenangan skala desa, misalnya, Subak, Jogoboyo, Sasi, Mapalus, Kaolotan, Kajaroan, memfasilitasi penyelesaian perselisihan masyarakat dan tindak pidana ringan, pengelolaan kekayaan desa (tanah kas desa/titi sara, tambatan perahu, tanah pangonan, penyelesaian sengketa adat, pengelolaan hutan desa adat, pasar desa, dan sebagainya).<sup>14</sup>

Alokasi anggaran bagi desa yang selama ini berlangsung secara sektoral dan terpusat, justru dapat menimbulkan *spill over* kesenjangan antar daerah, khusus di tingkat kabupaten/kota, terhadap kondisi keuangan desa. Kesenjangan ekonomi antar desa jelas tidak kondusif bagi keragaman desa dalam menopang politik NKRI. Sebaliknya, otonomi desa yang lebih luas dalam pengelolaan keuangan dan aset sumber daya desa mendorong tanggungjawab lebih besar bagi desa, khususnya terhadap pemerintah desa dalam mengembangkan potensi yang dimilikinya. Tentu saja, dalam konteks kewenangan desa yang lebih luas ini, akuntabilitas penggunaan sumber daya yang dimilikinya, terutama menyangkut anggaran yang ditempatkan di anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) harus ditegakkan. Sehingga, faktor pengawasan secara kelembagaan yang bersifat audit keuangan dan bahkan secara politis menjadi penting. Untuk itu, penting dicatat adanya BPD dan keberadaan kelompok-kelompok masyarakat yang diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan melalui wadah Musdes.

Sebenarnya, dalam konteks kekinian, perkembangan desa adat berjalan cukup progresif tanpa harus menunggu pengaturan dari pusat. Misalnya, masyarakat adat Tana Toa, suku Kajang, Kabupaten Bulukumba, Sulsel, dengan didukung oleh lembaga swadaya masyarakat dan pemerintah daerah setempat berusaha mempertahankan hutan adat yang sejak tahun 1991 telah ditetapkan sebagai hutan produksi terbatas oleh pemerintah pusat. Upaya ini dilakukan melalui pembuatan peraturan daerah (Perda) mengenai hutan adat. Namun, pada kasus ini, sebelum perda dimaksud diwujudkan, terlebih dahulu dibuat perda soal pengakuan

<sup>14</sup> Lihat huruf (a) di Pasal 19 ayat 2 dari UU Desa.



keberadaan masyarakat adat oleh pemerintah. Saat itu, diharapkan agar masyarakat adat inilah yang akan mengajukan usulan ke pemma kabupaten agar hutan ini menjadi hutan adat.<sup>15</sup> Artinya, memang meskipun legalitas formal terkait keberadaan masyarakat hukum adat di tingkat nasional belum ada, tetapi di tingkat lokal keberadaannya sudah memiliki landasan yang kuat.

Kekuatan atas sumber daya lokal dalam pengembangan potensi Desa, diharapkan dapat mendorong partisipasi masyarakat desa dan mengurangi beban yang harus ditanggung pemerintah pusat dan daerah dalam mendorong kesejahteraan warganya. Beban demikian bukan hanya bersifat material dalam menggerakkan kemajuan desa, tetapi juga meliputi aspek non material, seperti halnya mengenai ketertiban dan ketenteraman masyarakat setempat. Pendayagunaan pranata lokal adat desa menjadi alternatif yang dikembangkan dalam pengembangan kapasitas desa terkait kepemilikan nilai sumber daya otonomnya tersebut. Pengembangan kapasitas ini tentu saja harus disesuaikan dengan kondisi kekhasan desa bersangkutan. Kondisi kekhasan dimaksud kadangkala memerlukan kompromi politik yaitu pada saat ketentuan tentang UU Desa pada konteks tertentu tidak dapat diterapkan secara penuh di ruang lingkup daerah bersangkutan. Misalnya, di DI Yogyakarta, Undang-Undang Desa yang mengatur aset desa berupa tanah harus disertifikatkan, padahal di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak ada aset desa. Tanah yang selama ini digunakan untuk pemerintah desa sebagai bengkok atau pelungguh perangkat desa merupakan tanah Sultan Ground. Sultan mengaku keberatan jika tanah tersebut kemudian menjadi milik desa. Sri Sultan Hamengkubuwono X berharap tanah tersebut tetap tersertifikasi sebagai Sultan Ground hanya pemanfaatannya oleh desa sehingga perangkat desa tetap memiliki tanah pelungguh.<sup>16</sup>

b. Nilai Demokrasi Musyawarah Sub Lokal

UU Desa mencoba menawarkan alternatif kelembagaan desa yang diletakkan pada kontrol dari wadah perwakilan sub politik lokal yang disebut Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sistem

<sup>15</sup> "Hutan Adat Tak Diusik", *Kompas* 19 Juni 2013.

<sup>16</sup> "UU No. 6 Tahun 2014 Timbulkan Persoalan Khusus bagi DI Yogyakarta, dalam <http://www.kompasiana.com>., diakses 7 Februari 2015.

perwakilan yang secara substansial digunakan dalam penempatan para wakil masyarakat desa dicoba dikombinasikan dengan pola musyawarah sub lokal melalui forum rembug desa dalam proses pengambilan keputusannya. Keputusan yang dibuat dianggap berkaitan dengan hal-hal yang tergolong strategis bagi kepentingan desa. Adapun rembug desa itu sendiri bukan hanya melibatkan kepala desa dan perangkat desa dalam konteks “eksekutif” desa, tetapi juga melibatkan berbagai *stake holders* dalam arti yang lebih luas dari segi aspirasi fungsional desa bersangkutan dan tentu saja dengan BPD ikut terlibat aktif di dalamnya. Bahkan, BPD ditunjuk sebagai fihak penyelenggara forum rembug desa. Forum BPD merupakan kelembagaan yang menjadi tumpuan dalam perwujudan demokrasi desa. Studi menunjukkan bahwa masyarakat desa tampaknya belum keluar sepenuhnya dari trauma politik selama Orde Baru. Masyarakat setidaknya belum terbiasa melakukan praktek demokrasi karena selama 30 tahun lebih di bawah Orde Baru praktek-praktek demokrasi dan pembagian kekuasaan di tingkat desa tidak mendapat ruang yang cukup luas. Selain itu, masyarakat desa belum mampu melepaskan diri dari “jebakan” struktur yang diciptakan Orde Baru. Sentralisasi yang diperkenalkan saat itu telah merusak struktur demokrasi yang ada di desa. Penyeragaman secara struktur dan akhirnya mempengaruhi kultur demokrasi yang pernah ada menyebabkan matinya lembaga adat desa.

Mekanisme rembug desa, yang dibahasakan sebagai musyawarah desa (musdes) menempatkan BPD memiliki peran yang luas terkait pemerintahan desa, termasuk mengawasi kepala desa dan perangkat desa. Bahkan, catatan mengenai laporan kepala desa kepada bupati/walikota, sebagai orientasi pada pemerintahan “atasan”, dan rutinitas tahunan terkait dengan laporan keterangan pertanggungjawaban (semacam LKPJ), dapat memberikan penguatan tersendiri bagi peran dimaksud dari BPD. Hal ini berkaitan dengan sanksi dari BPD terhadap kepala desa dan/atau perangkat desa yang melanggar kualifikasi pertanggungjawaban dari laporan keterangannya. Pertanggungjawaban atas kepala desa dan/atau perangkat desa menjadi penting maknanya ketika perhatian publik dibarengi oleh kesangsian atas kemampuan pemerintah desa untuk mengelola alokasi dana desa yang disalurkan oleh pusat sebagaimana diamanatkan oleh UU Desa. Pertanggungjawaban tersebut juga

diharapkan dapat diperkuat oleh adanya tenaga pendamping dari masyarakat sipil bagi pengelolaan dana yang diberikan pada desa. Sehingga, pertanggungjawaban yang dikembangkan dapat semaksimal mungkin mampu memberikan kebaikan terhadap masyarakat desa dan bukan sekedar dinikmati oleh segelintir kalangan yang mengatasnamakan kepentingan desa.

Iklim demokrasi yang dihadirkan dalam UU Desa menempatkan potensi terjadinya konflik sebagai persaingan antar pihak yang bersaing untuk memperebutkan jabatan kepala desa. Kejadian selama penerapan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 sudah memberikan pelajaran yang jelas tentang persaingan yang dapat menimbulkan konflik di desa. Gejala konflik yang berkembang dapat diduga bukan hanya diwarnai oleh persaingan antar ideologi (*ideologies affiliation*) sebagai pilihan dan orientasi dari para kandidat kepala desa, tetapi lebih cenderung untuk mengarah pada kepentingan politik uang (*money politics*). Persaingan antar kandidat kepala desa yang mengarah pada kapitalisasi sumber daya desa, merupakan titik kerawanan yang penting diatasi pada saat nilai demokrasi di tingkat desa menguat melalui basis UU Desa. Apalagi ketika penggunaan teknologi elektronik dalam pemilihan kepala desa yang sudah dipraktekkan di Kabupaten Musi Rawas, Sumatera Selatan. Menurut Bupati Musi Rawas, Ridwan Mukti, penggunaan *e voting* di daerah dalam pilkades di 114 desa berawal dari penggunaan kartu tanda penduduk elektronik (e-KTP).<sup>17</sup> Pengalaman ini jelas menunjukkan perlu kemampuan pengelolaan iklim persaingan yang berkembang dengan tuntutan penguasaan atas sumber daya yang menjadi persyaratan keterbukaan antar pilihan politik warga yang berbeda tetap dapat dikelola secara damai untuk diselesaikan secara demokratis.

Desa merupakan entitas yang memiliki sejarah panjang daripada Republik Indonesia hasil Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, sehingga kelanjutan atas iklim demokrasi yang dikembangkan perlu memiliki kejelasan identitas kesejarahan secara jelas agar tidak justru menjadi anomali yang memperihatinkan. Sehingga, supervisi masyarakat sipil dalam mengawal nilai demokratis desa menjadi dorongan potensial yang strategis agar pilkades tidak terjebak pada

<sup>17</sup> "Indonesia Siap Pakai E-voting", *Media Indonesia*, 20 November 2014.



politik uang yang merusak sendi ikatan keakraban komunitas desa. Artinya, potensi positif dari nilai demokrasi dikembangkan dalam koridor partisipasi masyarakat yang sejalan dengan karakteristik paguyuban masyarakat desa itu sendiri, bukan nilai demokrasi yang asing bagi sublimasi individualisme pilihan politik ala barat.

c. Nilai Pemberdayaan

Model demokrasi partisipatoris atas UU Desa berikutnya, adalah muatan nilai demokrasi partisipatoris dari masyarakat terhadap agenda pembangunan dan pemerintahan desa. Muatan nilai semacam ini mengarahkan bahwa kepala desa dan perangkat desa yang ada dalam menggerakkan sarana pembangunan desa, harus benar-benar mengacu pada pertimbangan penguatan kapasitas desa dalam memenuhi kebutuhan hidup dan langkah kemajuan yang akan dilaluinya. Nilai pemberdayaan bagi desa bukan berarti menjadi pesaing atas program pembangunan yang dikucurkan oleh pemerintah dalam rangka kemaslahatan desa itu sendiri. Penekanan atas sinergi antara dua unsur pembangunan desa ini penting, karena di lapangan dapat terjadi salah paham dan bahkan kecurigaan satu sama lain. Posisi nilai pemberdayaan juga berguna untuk memperkuat kemandirian masyarakat desa, ketika UU Desa menegaskan kewajiban bagi negara untuk menyalurkan alokasi dana desa (ADD) dalam jumlah yang tergolong besar. Nilai pemberdayaan menempatkan ADD sebagai instrumen kesejahteraan masyarakat desa dan mencegah untuk diselewengkan penggunaannya oleh pihak-pihak tidak bertanggungjawab. Bahkan, bukan hanya secara kuantitatif ekonomi saja, UU Desa harus mampu memperkuat pemberdayaan desa secara luas, antara lain tentang perspektif gender. Data koalisi perempuan Indonesia misalnya, menunjukkan dari 70.000 lebih desa di Indonesia, hanya sekitar 33 desa yang di bawah kepala desa perempuan. Jumlah ini pun secara kualitatif tergolong masih lemah dalam kepemimpinan lokal di desanya.

Kriteria program pembangunan bagi desa wajib beranjak dari inisiatif usulan kelompok-kelompok masyarakat untuk diagendakan sebagai agenda resmi pembangunan oleh pemerintah desa. Rancangan agenda pembangunan ini terlebih dahulu dibahas dan diputuskan persetujuannya oleh BPD. Masalah pemberdayaan sangat penting untuk mempercepat gerak kemajuan desa, mengingat

Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi menerapkan Nawakerja Prioritas, sebagai target utama selama periode 2014-2019. Sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpres) No. 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, Kementerian ini diarahkan untuk memimpin dan mengoordinasikan penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang desa yang meliputi kelembagaan dan pelatihan masyarakat desa, pemberdayaan adat dan sosial budaya masyarakat desa, usaha ekonomi masyarakat desa, dan sumber daya alam dan teknologi tepat guna perdesaan yang dilaksanakan oleh Kemendagri. Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, sebagaimana disampaikan oleh Menteriya, Marwan Jafar, selama kurun waktu empat bulan ini (Oktober 2014 hingga Januari 2015), perlu melakukan penataan internal kementeriannya. Hal ini mengingat terdapat direktorat dari kementerian lain yang harus digabung, ini berarti penataan kelembagaan dan alur birokrasi, termasuk menempatkan siapa saja yang kapabel, berintegritas, dan kompeten untuk duduk di bidangnya. Kementerian PDT dimasa pemerintahan Kabinet Gotong Royong kepemimpinan Megawati-Hamzah Haz, Kabinet Indonesia Bersatu I (SBY-JK) dan Kabinet Indonesia Bersatu II (SBY-Boediono), Kementerian PDT adalah berdiri sendiri, demikian halnya transmigrasi dan tenaga kerja yang diurus oleh 1 kementerian yaitu Kemenakertrans, serta masalah desa yang diurus oleh Kemendagri. Dimasa kabinet kerja Jokowi-JK, masing-masing kementerian ini disatukan dan berada di bawah kendali Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi.

Dalam Nawakerja Prioritas terdapat Sembilan program yang direncanakan Kementerian tersebut.<sup>18</sup> *Pertama*, adalah program Desa Mandiri di 3500 desa pada tahun 2014. *Kedua*, pendampingan dan penguatan kapasitas kelembagaan dan aparatur desa tahun 2015. *Ketiga*, adalah Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). *Keempat*, melakukan revitalisasi pasar desa yang ditargetkan di 5000 desa/kawasan pedesaan. *Kelima*, pembangunan infrastruktur jalan pendukung pengembangan produk unggulan di Desa Mandiri. *Keenam*, persiapan implementasi penyaluran dana desa sejumlah Rp1,4 miliar untuk setiap desa secara bertahap. *Ketujuh*, penyaluran modal bagi koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah di desa.

<sup>18</sup> "Prioritas di Perbatasan", *Kompas* 17 November 2014.



*Kedelapan*, pembangunan proyek percontohan sistem pelayanan publik jaringan koneksi *online* di desa. *Kesembilan*, pembangunan desa di perbatasan, pulau terdepan dan pulau terluar.

Mengacu pada APBN 2015 berdasarkan UU No. 27 Tahun 2014, dana desa yang dialokasikan dianggap masih terbatas jumlahnya, yaitu hanya Rp9,066 triliun, yang jika dibagi pada sejumlah 73.000 desa, maka masing-masing desa akan memperoleh Rp124 juta. Dana tersebut akan ditambah dari alokasi dana desa (ADD) sebesar Rp400 juta, yang artinya secara keseluruhan di setiap desa memperoleh Rp524 juta.<sup>19</sup> Namun dalam perkembangan kemudian, melalui APBN-P 2015, pemerintah menambah pagu anggaran untuk dana desa. Penambahan dana bagi desa dengan alasan mengingat alokasi dana desa dalam APBN 2015 dinilai masih relatif kecil, sekitar 1,5 persen dari pagu dana transfer ke daerah. Sehingga, dalam APBN P 2015, alokasi dana desa secara keseluruhan mencapai lebih dari Rp 20 triliun. Tepatnya adalah, Rp 20, 7 triliun bagi 74.093 desa. Pada tahun 2015, pemerintah mengusulkan Rp 47,6 triliun dan direncanakan menjadi Rp 1,5 miliar per desa pada tahun 2019. Hingga 18 September 2015, sudah 44.000 desa atau sekitar 55 persen menerima kucuran dana, baik dalam termin pertama maupun kedua dan dilandaskan pada persyaratan pencairan anggarannya yang dipermudah. Hal ini sebagaimana tampak dari ketentuannya di Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri tentang Percepatan, Penyaluran, Pengelolaan, dan Penggunaan Dana Desa 2015, yang ditandatangani 15 September 2015, oleh Mendagri, Menkeu dan Menteri Desa. Kemudahan dicerminkan melalui ketentuan bahwa desa cukup menyerahkan anggaran pendapatan dan belanja desa untuk mengucurkan dana yang sudah dikirim Kemenkeu ke kas kabupaten. Sedangkan, rencana pembangunan jangka menengah desa (enam tahun) dan rencana kerja pemerintah desa tahunan, yang semula disyaratkan, dapat disusulkan dokumennya ditahap kemudian.<sup>20</sup>

Alokasi dana desa dilakukan melalui belanja pemerintah pusat yang berbasis desa dengan mekanisme transfer kepada kabupaten/kota berdasarkan jumlah desa dengan memperhatikan

<sup>19</sup> "Kawal Ketat Pemanfaatan Dana Desa", *Suara Pembaruan* 20 November 2014.

<sup>20</sup> "Gamang DiGerojoki Dana Besar", *Tempo*, 28 September-4 Oktober 2015.

jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Dana desa tersebut diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Persoalan ADD sebelum UU No. 6 Tahun 2014 menjadi hal yang kontras, ketika desa dianggap tidakberdaya berhadapan dengan rezim keuangan pemerintahan supra desa. Desa dalam menerima alokasi dana bagi dirinya, dianggap hanya sebagai sedekah atau "merupakan sisanya sisa".<sup>21</sup> Hal yang mendasar dari catatan bahwa di antara jumlah desa tadi, adalah terdapat 27.360 desa di antaranya tergolong sebagai desa tertinggal. Plt. Dirjen Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, Suprayoga Hadi, mengungkapkan, setiap desa akan memperoleh Rp 1,4 miliar sebagai alokasi dana untuk menaikkan potensi desa di seluruh Indonesia. Dana desa yang diberikan secara bertahap ini diharapkan mampu meningkatkan peran desa untuk mewujudkan program swasembada pangan nasional. Berdasarkan data RPJMN 2014-2019, dari total 73 ribu desa, 54.750 desa masih berada dalam kategori tertinggal, 14.600 masuk kategori desa berkembang, dan 3.650 desa sudah mencapai kategori desa mandiri. Ditargetkan jumlah desa tertinggal akan berkurang sebanyak 5.000 desa, dan jumlah desa mandiri akan bertambah menjadi 2.000 desa pada tahun 2019.<sup>22</sup> Desa mandiri merupakan desa yang berketahanan pangan serta mampu bertahan dari guncangan ekonomi dan mendukung perekonomian kawasan lain. Anggaran Rp 1,4 miliar per desa akan difokuskan pada pembangunan infrastruktur dan unit-unit desa agar masyarakatnya mampu melakukan kegiatan ekonomi dan sosial secara produktif, dan tidak perlu melakukan urbanisasi ke kota.

<sup>21</sup> Disampaikan oleh Sutoro Eko (Kata Pengantar), "Lebih dari Sekedar Sedekah: Konteks, Makna, dan Relevansi ADD", dalam Bambang Hidayana et.al (editor), *Alokasi Dana Desa: Cermin Komitmen Kabupaten/Kota pada Otonomi Desa*, kerjasama Forum Pengembangan dan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta, 2007, h. vi.

<sup>22</sup> "Kejar Swasembada, Setiap Desa Mendapat Kucuran Rp 1,4 Miliar", *Koran Tempo*, 23 Februari 2015.

Kompleksitas medan lapangan dalam penanganan ketertinggalan desa melalui nilai pemberdayaan, perlu tetap dilakukan dengan metode yang memadukan unsur modernitas dan unsur kearifan lokal. Keseimbangan antar kedua unsur itu diperlukan agar karakter masyarakat paguyuban masyarakat desa tetap dapat terjaga di tengah langkah pembaruan yang dijalankan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dan pengelolaan pemerintahan secara otonom khas desa.

Beban atas kemampuan desa untuk mengelola dana pusat dan daerah menjadi penting diperhatikan, meskipun daya serapan birokrasi di kementerian desa tergolong rendah sebagai cermin kendala di tingkat pusat. Hal ini tetap penting diperhatikan, meskipun dana desa sendiri memang bukan dikelola oleh Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, tetapi untuk pusat adalah tetap berawal dari Kementerian Keuangan. Tabel berikut mengajukan data-data penyerapan anggaran ditahun 2014 untuk Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi.

**Tabel 1: Penyerapan Anggaran Tahun 2014 dari Kementerian PDT**

Unit Kerja	Pagu Anggaran	% Penyerapan	% Sisa Anggaran
Kementerian PDT	2.445.935.657.000	84,14	15,86
Dirjen Pengembangan Transmigrasi	791.578.589.000	92,61	7,39
Dirjen Penyiapan dan Pembangunan Permukiman Transmigrasi	720.623.240.000	94,60	5,4

Sumber: Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, "Bahan Rapat Kerja Pembahasan RAPBN-P Tahun 2015 Antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi", Jakarta, 6 Februari 2015. h. 7.

Rendahnya penyerapan anggaran di Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal disebabkan sebagian besar kegiatan baru dapat dilaksanakan secara efektif pada bulan Mei 2014 setelah dilakukannya review anggaran oleh BPKP.

Di tengah kuatnya penegakkan nilai pemberdayaan dalam UU Desa, terkesan masih adanya kekhawatiran tentang penyimpangan



dana desa. Potensi salah sasaran semakin terbuka ketika muncul peluang penyelewengan dalam pembukuan serta metode evaluasi dari pembelanjaan dana itu. Peluang ini ditambah oleh kemungkinan terjadi masalah dalam pembukuan dan metode evaluasi tentang dampak transformasi sosial ekonomi dari pembelanjaan dana dimaksud. Hal itu antara lain menurut Wakil Ketua KPK, Busyro Muqodas, dana desa yang besarnya Rp 70 triliun setiap tahun rawan dikorupsi. Menteri Desa, PDT, dan Transmigrasi, Marwan Jafar meminta KPK turut mengawasi penyalurannya. Sedangkan, anggota Komisi II DPR RI, Budiman Sujatmiko, menyarankan untuk mencegah korupsi dalam penyaluran dana desa, UU mengatur agar setiap desa membangun sistem informasi desa berbasis internet dan mewajibkan setiap kabupaten membuat situs sendiri untuk seluruh desanya. Melalui langkah semacam itu akan memungkinkan adanya transparansi penyaluran dana. Di situs kabupaten telah ditetapkan pagu anggaran masing-masing desa setelah menghitung persentase orang miskin, luas wilayah, jumlah penduduk, dan kesulitan geografis.<sup>23</sup>

Kekhawatiran penyimpangan terkait pengelolaan dana desa bukan hanya berdimensi managerial teknis semata, tetapi juga bersentuhan dengan politik penataan desa yang masih ada barutersendiri pada saat pemerintah berencana mengalokasikan dana bagi desa. Kementerian Dalam Negeri harus melakukan moratorium pemekaran desa ketika menjelang Pemilu 2014 yang kalau tidak dijalankan saat itu dimanfaatkan politisi untuk memperkuat basis politik dan ekonomi pendukungnya. Di samping itu, tujuan moratorium juga berlandaskan pada kemudahan penyusunan lokasi tempat pemungutan suara (TPS), yang berbarengan dengan kepastian dalam hal kebutuhan petugas pengawas pemilu di lapangan (PPL) untuk kawasan setingkat kecamatan dan desa. Namun, sesudah pemilu 2014 usai dan kebijakan moratorium dicabut, maka pada saat itu diikuti dengan gejala melonjaknya kelahiran desa-desa baru. Kelahiran desa yang berkembang di luar kewajaran demikian, ada kalanya diistilahkan sebagai "desa liar". Permendagri No. 39 Tahun 2015 mencatat ribuan desa baru terbentuk dalam dua tahun yaitu diawal tahun 2013.<sup>24</sup> Kelahiran jumlah desa di luar kewajaran ini tidak

<sup>23</sup> "KPK: Dana Desa Rawan Dikorupsi" *Kompas* 28 November 2014.

<sup>24</sup> "Mekar Demi Dana Desa", *Koran Tempo*, 13 Februari 2015.

hanya terjadi di pulau Jawa, tetapi juga di luar Pulau Jawa, secara relatif merata sebaran proses pembentukannya. Kemendagri membuat kode tertentu atas desa dan kecamatan yang terdaftar secara resmi melalui apa yang disebut “Nomor Kodifikasi Wilayah”. Pengawasan dan tindakan administratif bagi keberadaan desa liar dijalankan melalui kewenangan Kemendagri, dan bukan berada di bawah kewenangan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi. Melalui kewenangan kendali pemekaran desa yang berad dibawah Kemendagri semacam itu berhadapan dengan tantangan agar penataan desa benar-benar sejalan dengan kriteria transformasi desa yang dicantumkan dalam UU No. 6 Tahun 2014, yaitu: 1. Pemekaran dengan mengubah satu desa menjadi dua desa atau lebih; 2. Penggabungan dua bagian desa yang berbeda menjadi satu desa; 3. Penggabungan beberapa desa menjadi suatu desa yang tergolong baru.

Dalam rangka pemberdayaan desa, kriteria program berdasarkan kondisi pendukung dan kebutuhan yang berkembang di tingkat desa menjadi penting. Sehingga, wajar saat terdapat kritik yang mengingatkan tentang prioritas di tahun 2015 bagi Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi dalam rangka pembentukan BUMDes, agar jangan melupakan masalah ketersediaan infrastruktur desa. Apalagi, prioritas demikian dengan mengacu pada beban pelaksanaannya di tingkat Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, justru dapat menjadi *crusial*. Alasan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi terkait prioritas BUMDes adalah mengingat alokasi dana desa yang pada setiap tahunnya bagi setiap desa mencapai sekitar Rp240 juta-270 juta yang merupakan jumlah terlampau besar kalau hanya diserap hanya sekedar memenuhi kebutuhan infrastruktur desa. Padahal, memang untuk pemenuhan kebutuhan infrastruktur desa jelas membutuhkan anggaran yang sangat besar, yang kalau menggunakan persentase dari alokasi anggaran tahunannya akan tergolong kecil capaiannya di tingkat realisasinya secara fisik di lapangan. Peringatan atas tetap perlunya perhatian pada pengadaan infrastruktur, tidak lain merupakan konsekuensi atas masih terbatasnya sarana kebutuhan rakyat di desa, misalnya terkait kesehatan dan pendidikan. Apalagi, beberapa desa sudah memiliki RPJMDes dan RKPDes, yang tidak dapat dipaksakan begitu saja kalau sekedar memasukan daftar isian rencana program menyangkut infrastruktur.



d. NilaiPartisipasi Masyarakat

Nilai pemberdayaan memiliki keterkaitan kuat dengan nilai pemberdayaan, setidaknya langkah Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi bekerjasama dengan Ormas Nahdatul Ulama (NU) mempunyai arti penting dalam menjangkau massa lapisan bawah. Masyarakat yang menjadi basis Ormas NU sendiri berada di pedesaan dan kebanyakan cenderung tergolong miskin. Hal ini diharapkan sangat kuat ikatan ideologis pemberdayaannya dengan partisipasi masyarakat yang terlibat dalam berbagai agenda dan kegiatan dalam kaitan dengan kemajuan Desa. Karakter ini diperluas dengan melibat kalangan ormas lain, perguruan tinggi, dan kekuatan masyarakat sipil di tingkat desa. Adapun untuk menjawab kekhawatiran potensi penyalahgunaan dana desa, partisipasi masyarakat terlibat dalam memberikan pendampingan dan pelatihan terhadap perangkat desa yang bertugas mengelola dana dimaksud nantinya. Program Studi (Prodi) Akuntansi Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, berencana melatih perangkat desa untuk mengelola keuangan desa. Sebagai pilot project, Prodi Akuntansi UII bekerjasama dengan tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Musirawas, Lampung, dan Kota Salatiga. Penandatanganan naskah kerjasama dengan tiga kabupaten dilaksanakan dalam kerangka rencana pelatihan akuntansi itu. Sebagai contoh, Kabupaten Musi Rawas, Sumsel, memiliki 186 desa dan telah memiliki 90 perangkat desa berpendidikan S-1 Akuntansi. Namun perangkat desa itu dinilai belum percaya diri melaksanakan tugas mengelola keuangan desa. Bupati Musi Rawas, Ridwan Mukti, yang juga merupakan alumnus UII Jogjakarta, menganggap perlu pemberian bimbingan bagi 90 staf pemerintahan desa di daerah tersebut. Pelatihan terhadap 90 staf perangkat desa Kabupaten Musirawas ini sekaligus merupakan bentuk *training of trainers (TOT)*. Selanjutnya, bagi perangkat desa yang telah mengikuti TOT dapat menularkan ilmunya kepada perangkat desa yang lain. Bahkan, diharapkan pula dapat menularkan kepada perangkat desa yang berbeda kabupaten. Pelatihan direncanakan meliputi akuntansi sektor publik yang meliputi perencanaan anggaran, dan pertanggungjawabannya sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014.<sup>25</sup>

Pemberdayaan terkait dengan nilai partisipasi yaitu dalam konteks membuka ruang bagi kerjasama dengan Pihak Ketiga. Hal

<sup>25</sup> "UII Latih Perangkat Desa Kelola Keuangan", *Republika*, 3 Desember 2014.

ini sebagaimana dituangkan oleh UU No. 6 Tahun 2014, mengenai kerjasama desa dengan pihak ketiga yang bertujuan untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kerjasama ini dilakukan dengan terlebih dahulu dibicarakan secara dialogis dalam forum Musyawarah Desa. Ketentuan lebih lanjut tentang ruang kerjasama dengan pihak ketiga tadi, juga dijabarkan lebih lanjut melalui PP No. 43 Tahun 2014 tentang Desa, yang menyebutkannya sebagai pendampingan secara berjenjang sesuai dengan kebutuhan. Pendampingan masyarakat desa ini secara teknis dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) kabupaten/kota dan dapat dibantu oleh tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan atau pihak ketiga. Untuk keperluan kerjasama tersebut, pejabat setingkat camat melakukan koordinasi pendampingan di wilayah kerjanya. Tenaga pendamping diwajibkan memiliki sertifikasi kompetensi dan kualifikasi pendampingan dibidang ekonomi, sosial budaya, dan/ atau teknik. Adapun tenaga pendamping profesional yang dapat berperan dalam upaya pemberdayaan masyarakat desa, meliputi:

- a. Pendamping desa yang bertugas mendampingi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, kerjasama desa, pengembangan badan usaha milik desa (BUM Desa), dan pembangunan yang berskala Desa;
- b. Pendamping teknis yang bertugas mendampingi Desa dalam pelaksanaan program dan kegiatan sektoral;
- c. Tenaga ahli pemberdayaan masyarakat yang bertugas meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.<sup>26</sup>

e. Nilai Kebersamaan

UU No. 6 Tahun 2014 meskipun menegaskan tentang posisi desa dalam konteks pemerintahan "lain" dengan ikatan NKRI, namun nilai kebersamaan sangat kuat pada konteks paradigm pemerintahannya.

---

<sup>26</sup> Lihat lebih lanjut Pasal 126, 127, 128, 129, 130, 131 dari PP No. 43 Tahun 2014.

Nilai kebersamaan ini dapat membangun sinergi antar komponen yang terlibat dan tidak terlibat konflik sebagaimana pernah terjadi pada masa sebelumnya. Sejarah konflik antar komponen ini menjadi agenda untuk tidak berkembang secara liar dan tetap ditempatkan pada bagian dinamika politik demokrasi tanpa harus merugikan kepentingan masyarakat di desa bersangkutan. Pengalaman pada saat pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 di awal reformasi pemerintahan daerah, menunjukkan kuatnya konflik antara Badan Perwakilan Desa (BPD saat itu), dengan pihak kepala desa. Dalam kasus tertentu, keanggotaan BPD diisi oleh kalangan yang menjadi pesaing kepala desa pada waktu pemilihan kepala desa (pilkades) yang menyebabkan suasana antar pihak yang terlibat menjadi tidak kondusif bagi pembangunan desa. Kalangan BPD menganggap kepala desa pada waktu itu sudah mengalami kondisi tidak diawasi oleh BPD, apalagi kepala desa dimasa Orde Baru merangkap sebagai Kepala Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) yang memiliki kewenangan sangat besar sebagai kepanjangan birokrasi pemerintahan daerah.<sup>27</sup> Ketidakjelasan aturan perundangan menyebabkan BPD melakukan tindakan yang melampaui batas kewenangan yang dimilikinya yang kadangkala berkesan mengintervensi kades dan bahkan yang lebih fatal lagi adalah BPD melakukan langkah-langkah yang seharusnya menjadi ruang lingkup kewenangan kades.

Nilai kebersamaan yang terbangun dalam komunitas dan pemerintahan desa setempat menempatkan politik sipil yang bermanfaat bagi pembangunan berdasarkan inisiatif masyarakat setempat. Nilai kebersamaan ini diduga menjadi taruhan tersendiri ketika gejala urbanisasi memasuki berbagai kawasan di pedesaan dan desa tertentu di Jawa yang sangat padat penduduknya. Keterbelakangan dan keterisolasian menjadi pengecualian dalam meluasnya gejala urbanisasi semacam itu di pedesaan di pulau Jawa.

f. Nilai Subsidiaritas

Pengakuan atas keberadaan desa sebagai entitas asli masyarakat dengan segala kewenangan pemerintahan miliknya, juga membawa

<sup>27</sup> Heru Cahyono (editor), *Konflik Elit Politik di Pedesaan*, kerjsama Pusat Penelitian Politik Center Political Studies & Pustaka Pelajar, Yogyakarta, terutama pada sampel kasus konflik BPD dengan Kepala Desa di Desa Sitanggal, Brebes, 2005, h. 16-58.

konsekuensi atas tanggungjawab bagi desa itu sendiri. Sehingga, seorang kepala desa dan jajaran perangkat desanya misalnya, bertanggungjawab atas segala sesuatu yang terjadi di desanya. Tanggungjawab ini sangat penting sejalan dengan pengakuan negara atas entitas desa yang memperoleh keistimewaan tertentu berupa *self governing community*, karena tanpa tanggungjawab yang sepadan akan menjadi tidak berarti bagi kesejahteraan masyarakat desa bersangkutan dan bahkan bagi kepentingan nasional. Dalam konteks ini, kasus bencana tanah longsor yang terjadi di Kabupaten Banjarnegara, Jateng, beberapa waktu, menunjukkan keharusan bagi tanggungjawab desa tersebut. Musibah longsor yang terjadi di Dusun Jemblung, Desa Sampang, di kawasan dataran tinggi Dieng Kecamatan Karangobar, Desember 2014, justru bukan kejadian yang pertama kali di Kabupaten tersebut. Di bulan Januari tahun 2006, musibah serupa juga terjadi di Desa Sijeruk dengan korban 77 orang meninggal, kemudian pada Desember 2013 terdapat 25 desa di 12 kecamatan mengalami keterisolasian akibat longsor yang memutus akses ke 43 lokasi. Bahkan, belum lama akhir kasus 2014, yaitu dibulan November 2014, jalan utama Kecamatan Pagentan terputus karena tertimbun longsor.<sup>28</sup> Artinya, kasus bencana menunjukkan tanggungjawab kepala desa dan jajaran perangkat desa harus mampu terbangun koordinasi dengan pihak pemda atas segala hal yang terjadi di Desa dan perlu segera ditangani.

Nilai subsidiaritas juga sangat berguna dalam rangka memperkuat sektor unggulan di setiap kawasan pedesaan dan desa yang pada sangat beragam di daerah. Hal ini menjadi penting, pada saat Kementerian Desa, PDT dan Transmigrasipernah mencanangkan program Provinsi Papua sebagai Lumbung Nasional. Menurut Menteri Desa, PDT dan Trasmigrasi, Marwan Djafar, program tersebut dilakukan untuk meningkatkan pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) di wilayah Papua. Laju pertumbuhan ekonomi Papua, memang meningkat hingga 9,6 persen, di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional. Namun, peranan wilayah Papua dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) atau nilai pasar barang dan jasa secara nasional mengalami penurunan dari 2,0 persen pada 2009 dan pada tahun 2014 sebesar 1,6

<sup>28</sup> "Korban Longsor Kembali Jatuh", *Kompas* 15 Desember 2014.

persen. Selain akan dijadikan lumbung pangan, Provinsi Papua juga akan didorong agar menjalankan pengembangan peternakan dan tanaman non-pangan, seperti tebu, karet, dan kelapa sawit. Hal lain dalam konteks program Kementerian PDT adalah melakukan percepatan pembangunan ekonomi berbasis maritim (kelautan) melalui pengembangan pariwisata bahari.<sup>29</sup>

Nilai subsidiaritas desa merupakan bentuk ikatan yang saling memperkuat potensi di tingkat nasional, regional, dan skala desa lokal bersangkutan. Hal ini penting agar jangan sampai nilai subsidiaritas desa justru memancing konflik saling klaim kepemilikan asset desa yang justru merugikan bagi masyarakat dan desa bersangkutan. Detail pengaturan atas tata kelola desa, baik mengenai keuangan, asset desa, kewenangan, dan pemanfaatan teknologi infrastruktur desa, mulai dari tingkat UU, PP, Permen, hingga tingkat Perda, Perkada dan bahkan pada tataran Perdes, dapat mengalami penyimpangan di tingkat pelaksanaan nilai subsidiaritas tersebut. Sehingga, yang terpenting adalah bagaimana keterlibatan masyarakat dapat bermakna secara sinergis dengan peran aparat di tingkat desa dalam mengelola dan menterjemahkan berbagai aturan main terkait pelaksanaan nilai subsidiaritas desa.

**g. Nilai Kemandirian**

Pentingnya UU Desa dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, menempatkan nilai kemandirian bagi desa bersangkutan. Perspektif kemandirian dalam rangka pemenuhan kebutuhannya secara maksimal melalui gerakan swadaya masyarakat setempat, dengan konteksnya yang bukan merupakan perwujudan sebagai "kesendirian." Kemandirian yang dianut tetap meletakkan desa sebagai bagian tak terpisahkan dari NKRI. Meskipun bukan merupakan konstruksi administrasi pemerintahan kabupaten/kota sebagai "otonomi sisanya sisa", relasi fungsional non hirarkis tetap dijalin antara desa dengan pemerintah kabupaten/kota. Ini penting dicatat, yang artinya tidak terjadi pertentangan antara UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Masing-masing ketentuan dan substansi pengaturan dalam kedua undang-undang dimaksud adalah saling melengkapi.

---

<sup>29</sup> "Kementerian Desa Canangkan Papua Sebagai Lumbung Pangan", dalam [http. www.kompas.com.](http://www.kompas.com), diakses 21 Desember 2014.



Meskipun sebelum diberlakukan UU No. 6 Tahun 2014 berbagai gerakan pemerintah dan diskursus tentang penanggulangan kemiskinan desa sudah dijalankan, tetapi ternyata belenggu kemiskinan masih menjerat kalangan masyarakat desa. Bahkan, temuan penelitian yang ada saat itu menunjukkan bahwa belenggu kemiskinan juga berkaitan dengan nilai-nilai budaya yang melekat dari individu dan komunitas setempat. Operasi kekuasaan yang dijalankan di pedesaan dan tingginya diskursus tentang kemiskinan justru linear dengan meningkatnya kemiskinan di kalangan masyarakat desa.<sup>30</sup> Kemandirian desa dalam penanggulangan kemiskinan sekaligus merupakan konsekuensi atas Pasal 18 B ayat (2) yang menegaskan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom. Artinya, desa bukan merupakan subordinasi pemerintahan daerah dalam menjalankan perannya sebagai bagian dari NKRI.

Kemandirian desa tidak perlu dipertentangkan dengan keterlibatan program pemerintah pusat yang sudah dicangkan dan bersifat lintas kementerian. Hal ini misalnya, antara lain terlihat dari kasus keinginan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT), yang mencoba bersinergi dengan Kementerian Kesehatan (Kemenkes) terkait masalah kesehatan berbasis perdesaan. Tahap awal kerja sama pada tahun 2015, akan memprioritaskan wilayah-wilayah perbatasan yang bertumpu pada pembangunan Puskesmas, bidan desa, dan juga ketersediaan air bersih.<sup>31</sup> Kesesuaian antara prakarsa masyarakat dengan program pemerintah menunjukkan tantangan aktualisasi potensi desa bukan menjadi perkara sukar, ketika masyarakat dengan segala keterbatasannya di tingkat desa cenderung antusias menyambut UU No. 6 Tahun 2014.

## **E. Penutup**

UU Desa merupakan cermin dari kebijakan negara yang memberikan ruang bagi otonomi pemerintahan di tingkat akar rumput. Model demokrasi partisipasi yang dijalankan melalui UU Desa menempatkan kebijakan negara tersebut menggerakkan

<sup>30</sup> Ivanovich Agusta, *Diskursus, Kekuasaan, dan Praktek Kemiskinan di Pedesaan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, h. 240-243.

<sup>31</sup> Desa Sehat Jadi Fokus Mendes dan Meskes, *Kompas*, 5 Januari 2014.

partisipasi masyarakat poliarki dalam konteks pembangunan di tingkat bawah tetap sejalan dengan apa yang digariskan oleh pemeritahan di tingkat atasnya. Meskipun tidak berpola pada bentuknya yang vertikal hirarkis, UU Desa mengembangkan jaringan partisipasi warga dalam pembangunan di tingkat bawah lokal dengan sekaligus penguatan kelembagaan demokrasi sipil hasil pemilu di tingkat nasional dan daerah. Meskipun demikian, ego sektoral dapat menjadi kendala tersendiri dalam pelaksanaan UU Desa, hanya berlatarbelakang pada kepentingan yang melingkupinya. Kasus dana desa terjadi dalam konteks tarikan kepentingan semacam itu yang mencermnkan ego regulasi sektoral justru menghambat pencapaian tujuan bagi kesejahteraan desa dan warganya, melalui hadirnya UU Desa.

Melalui nilai-nilai demokrasi partisipatoris UU Desa, sebenarnya bangsa Indonesia memiliki tambahan kekuatan bagi penguatan peran politik sipil dalam pembangunan nasional, lokal, dan sub lokal terendah yang di level akar rumput. Nilai-nilai tersebut jelas menjadi kekuatan yang dapat saling bersinergi dengan aras kearifan lokal yang dimiliki selama ini. UU Desa bukan hanya penting bagi pengembangan potensi di tingkat bawah gerakan pembangunan secara lokal dan nasional, tetapi juga menghilangkan kesan dikotomis antara kearifan lokal dalam menangani kebutuhan komunitasnya masing-masing dengan kepentingan negara agar ikatan NKRI tetap terjaga.

## DAFTAR PUSTAKA



### Buku

Agusta, Ivanovich Agusta (2014), *Diskursus, Kekuasaan, dan Praktek Kemiskinan di Pedesaan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Cahyono, Heru (editor), *Konflik Elit Politik di Pedesaan*, kerjasama Pusat Penelitian Politik Center Political Studies & Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Dahl, Robert A. (1992), *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor, Jakarta.

Fitriciada Azhari, Aidul (2014), *Rekonstruksi Tradisi Bernegara Dalam UUD 1945*, Genta Publisihing, Yogyakarta.

Hudayana, Bambang et.al (editor) (2007), *Alokasi Dana Desa: Cermin Komitmen Kabupaten/Kota pada Otonomi Desa*, kerjasama Forum Pengembangan dan Pembaharuan Desa (FPPD), Yogyakarta.

### Surat Kabar/ Majalah

*Kompas*, 5 Januari 2014.

*Kompas*, 28 November 2014.

*Koran Tempo*, 13 Februari 2015.

\_\_\_\_\_, 23 Februari 2015.

*Republika*, 3 Desember 2014.

*Media Indonesia*, 20 November 2014.

*Tempo*, 28 September-4 Oktober 2015.

**Situs Internet:**

*http.www.kompas.com.*, diakses 21 Desember 2014.

*jppn.com.* dikutip 20 Juni 2013.

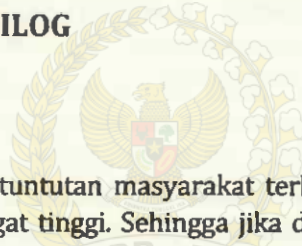
**Dokumen**

Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi, "Bahan Rapat Kerja Pembahasan RAPBN-P Tahun 2015 Antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi", Jakarta, 6 Februari 2015.

Naskah Akademik RUU Desa (2014), Kementerian Dalam Negeri, Jakarta.



## EPILOG



Dalam era modern saat ini, tuntutan masyarakat terhadap DPR sebagai lembaga perwakilan sangat tinggi. Sehingga jika dinilai tidak memenuhi ekspektasinya, muncul kondisi ketidakpercayaan (*distrust*) dari masyarakat sebagaimana yang berlangsung hingga saat ini. DPR harus mampu menjawab tantangan zaman dan tuntutan masyarakat tersebut melalui sikap responsif, aspiratif, dan akuntabel yang dibuktikan dengan sikap dan perilaku merakyat, humanis dan tentu dengan kinerjanya terutama dalam melaksanakan 3 (tiga) fungsi utama baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Melalui slogan DPR menuju Parlemen Modern yang ditandai oleh 3 (tiga) hal yaitu kemudahan akses bagi masyarakat, penggunaan teknologi informasi, serta peningkatan fungsi representasi, maka harus dilakukan berbagai langkah baik fisik maupun non-fisik sebagai komitmen bersama yang saat ini tertuang dalam rencana Strategis (Renstra) DPR 2015-2019.

Pelaksanaan e-Parlemen di DPR RI saat ini baru sebatas pengadaan barang dan teknologi. Belum seluruh anggota DPR RI dan pegawai di lingkungan DPR RI memahami tujuan dari hadirnya e-Parlemen. Akibatnya, tidak ada rencana strategis yang mengarah kepada hadirnya e-Parlemen yang baik di DPR RI. Belum ada upaya dari pimpinan DPR RI untuk menjadikan para anggota DPR RI maupun pegawainya menjadi melek e-Parlemen sehingga dapat membantu terciptanya budaya e-Parlemen di dalam DPR RI.

Pemanfaatan media pengaduan masyarakat secara online, sudah cukup banyak dimanfaatkan oleh masyarakat dalam menyampaikan berbagai permasalahan yang dihadapinya kepada DPR RI. Namun demikian penggunaan media pengaduan masyarakat online ini, belum dapat digunakan secara optimal oleh masing-masing AKD untuk menindaklanjuti surat pengaduan masyarakat. Kecepatan masyarakat dalam mengirim pengaduannya kepada DPR RI, belum dapat diimbangi dengan kecepatan masing-masing AKD untuk menindaklanjutinya.



Kehadiran media sosial secara otomatis mengubah pengguna termasuk parlemen terkait dengan model komunikasi yang menyertai dalam penggunaan media itu sendiri. Model komunikasi media sosial yang dua arah, demokratis, mengangkat kesadaran individu dan orientasi pada individu – mau tidak mau – menarik pimpinan dan anggota parlemen untuk berpartisipasi aktif dalam mengelola akun media sosial parlemen secara kelembagaan. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah pemahaman terkait berbagai ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia terkait berbagai masalah sensitif tentang pencemaran nama baik misalnya, wajib diketahui oleh para pengelola media sosial parlemen.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif dapat dilakukan oleh pembentuk UU dengan melakukan berbagai cara. Salah satu cara untuk membuat UU yang responsif yaitu setiap pembentukan UU harus disertai dengan partisipasi masyarakat. Hal ini dikarenakan materi muatan dalam sebuah peraturan perundang-undangan diarahkan kepada kepentingan masyarakat. Oleh karena itu pembentukan sebuah UU harus melibatkan partisipasi masyarakat. Seperti contohnya yang terjadi pada UU Desa. Melalui nilai-nilai demokrasi partisipatoris UU Desa, sebenarnya bangsa Indonesia memiliki tambahan kekuatan bagi penguatan peran politik sipil dalam pembangunan nasional, lokal, dan sub lokal terendah yang di level akar rumput. Nilai-nilai tersebut jelas menjadi kekuatan yang dapat saling bersinergi dengan aras kearifan lokal yang dimiliki selama ini.

Konsep mengenai parlemen modern memang memiliki banyak potensi bagi DPR untuk lebih meningkatkan kinerja. Konsep ini juga mendorong lebih besarnya harapan masyarakat terhadap kinerja lembaga perwakilan rakyat untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat. Meski jelas di dalam tulisan buku ini tergambarkan banyak juga kendala yang harus dihadapi dan atau belum maksimalnya DPR dalam menjalankan ketiga fungsi yang dimilikinya. Konsep parlemen modern, tidak hanya dicetuskan dan kemudian berhenti tanpa perubahan berarti. Perlu banyak lagi perubahan ke arah kemajuan, agar konsep parlemen modern ini benar-benar dapat dilaksanakan secara maksimal oleh para wakil rakyat dan dapat dirasakan kemanfaatannya secara maksimal pula oleh seluruh masyarakat. Semoga.

Penyunting

## INDEKS



### A

Akuntabilitas, 2, 10, 15, 18, 27, 40,  
66, 69, 73, 103, 164

Anggaran, 3, 10, 11, 18, 29, 33, 44,  
46, 47, 54, 55, 56, 64, 68, 69,  
70, 85, 105, 137, 154, 164, 170,  
171, 172, 173, 174, 175

AKD, 14, 71, 72, 79, 81, 83, 90, 91,  
92, 114

Anonimatas, 97

Akun, 17, 97, 101, 106, 109, 110,  
111, 112, 113, 114, 115, 116,  
117, 119, 122, 123, 125, 127

### B

*Bandwith*, 35

Blog, 96, 126

### C

*Checks and balances*, 12, 137

Cloud, 31

*Communication channels*, 86

*Cyberculture*, 96

### D

Demokrasi, 2, 3, 8, 9, 11, 12, 17, 62,  
67, 73, 84, 96, 97, 98, 99, 100,  
103, 110, 118, 120, 126, 127,  
152, 155, 156, 161, 162, 163,  
165, 166, 167, 168, 177, 180,  
181

DPR RI, 7, 14, 24, 26, 27, 32, 33, 34,  
35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43,  
44, 45, 46, 47, 51, 53, 54, 55, 56,  
57, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70,  
71, 72, 74, 78, 79, 83, 88, 89, 99,  
100, 105, 106, 110, 111, 114,  
116, 133, 134, 142, 145, 147,  
173

Digital, 31, 88, 100

### E

Efektivitas, 30, 105

Efisiensi, 7, 8, 30, 145

E-parlemen, 24, 25, 26, 27, 28, 30,  
32, 33, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45,  
46, 47, 118

*Engagement*, 102, 107, 108, 112,  
125, 126

### F

Favourable, 119

Fungsi Representasi, 1, 2, 3, 4, 12,  
13, 15, 17, 19, 57, 84, 91, 100

Fraksi, 6, 7, 13, 14, 52, 53, 55, 56, 66,  
68, 72, 99

Facebook, 14, 31, 96, 104, 119

File sharing, 36

Followers, 123

### G

*Good news*, 109

*Global Centre for ICT, 27*

## **H**

*House of Lords, 10*

*Humas, 14, 37, 105, 111, 112, 114, 116*

*Hastag, 118, 125*

## **I**

*Inter Parliamentary Union (IPU), 11*

*Internet, 4, 25, 26, 27, 28, 32, 35, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 68, 89, 96, 103, 104, 122, 173*

*ICT, 27, 28, 29, 34, 35, 36, 40, 42, 43, 44, 45*

*Interactivity, 89*

## **J**

*Jaringan, 4, 35, 38, 43, 68, 70, 88, 89, 92, 96, 104, 170, 181*

## **K**

*Koalisi Merah Putih, 5*

*Koalisi Indonesia Hebat, 5*

*Konstituen, 10, 12, 28, 33, 34, 39, 60, 61, 67, 68, 69, 70, 78, 84, 90, 103*

*Konvergen, 88*

## **L**

*Legislative Knowledge, 30*

## **M**

*Mindset, 4, 17, 45, 46*

*Media Sosial, 14, 19, 31, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117,*

*118, 119, 120, 122, 123, 124, 125, 126, 127*

*Museum, 13, 34, 116*

*MDG's, 25*

*Modern Parliamentary Procedure, 97*

*Media mainstream, 101*

## **N**

*Nature of social system, 86*

*Networkable, 88*

*Naskah Akademik, 34, 41, 42, 43, 134*

## **O**

*Online, 29, 36, 40, 41, 46, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 120, 170*

*Optimalisasi, 77, 78, 87, 90, 91, 92*

*Organisasi, 11, 27, 31, 45, 62, 86, 87, 90, 154, 156, 157, 160*

*Outsourcing, 109*

## **P**

*Parlemen Modern, 1, 2, 3, 12, 19, 29, 83, 84, 87, 88, 91, 92, 95, 96, 97, 99, 100, 103, 111, 122, 126*

*Parliamentary threshold, 4*

*Poliarki, 9, 18, 155, 181*

*Pengaduan masyarakat, 13, 16, 40, 71, 72, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92*

*Public policy, 57, 107*

*Paperless, 29*

*Participation, 112*

*Privilege Committee, 116*

## **R**

*Reformasi, 9, 13, 16, 26, 30, 47, 97, 108, 112, 113, 153, 177*

## Indeks

- Renstra, 13, 19  
Rumah aspirasi, 51, 52, 53, 55, 63,  
66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74  
*Rule of law*, 136  
Responsif, 18, 131, 132, 136, 139,  
140, 146, 147
- S**  
*Stakeholders*, 3, 17  
SOP, 19, 41, 43, 112  
Survei, 26, 27, 29, 31, 35, 36  
*Smart phone*, 25
- T**  
Twitter, 14, 31, 53, 96, 104, 108,  
109, 110, 111, 112, 117, 118,  
119, 123, 124, 125, 126  
Tenaga ahli, 4, 17, 19, 40, 176  
Teknologi informasi, 3, 13, 17, 19,  
26, 27, 35, 40, 84, 96, 119  
TV Parlemen, 30, 32, 34, 39, 46, 114  
Teaser, 114  
*Trending topic*, 119, 123
- U**  
Undang-undang, 8, 11, 33, 34, 54,  
57, 64, 120, 132, 132, 134, 137,  
139, 143, 147, 157, 165, 179
- V**  
Visi, 28, 45, 47, 64, 67, 83  
*Video clip*, 31
- W**  
Website, 14, 17, 19, 28, 29, 31, 34,  
37, 43, 46, 79, 88, 92, 110, 111  
*World e-Parliament*, 27, 29, 35

## PROFIL PENULIS

**Dr. Indra Pahlevi**, Peneliti Madya bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI. Menyelesaikan S1 (S.IP) di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM (1996), S2 (M.Si) di Program Pascasarjana Ilmu Politik Fisip UI (2004), dan menyelesaikan S 3/doktor (Dr) Ilmu Politik Fisip UI (Januari 2014). Beberapa tulisan yang sudah dipublikasikan antara lain "Perkembangan Partai Politik di Indonesia, Studi Terhadap Parpol di Indonesia" (2004) dalam Pemilu 2004, Editor Sali Susiana yang diterbitkan P3I Setjen DPR RI Jakarta (2004); "Kekuasaan Eksekutif di Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945", dalam Kampus Biru Menggugah, Editor Edi Siregar dkk, diterbitkan Kafispolgama Jakarta (2005); "Sistem pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial", dalam Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi, Editor Lili Romli, P3DI Setjen DPR RI Jakarta (2008); dan "Profesionalisme KPU Kota Dumai Dalam Penyelenggaraan Pemilukada", dalam Politik Pemilukada 2010, Editor Indra Pahlevi, P3DI Setjen DPR RI Jakarta (2010).

**Riris Katharina, S.Sos., M.Si** menyelesaikan Sarjana Sosial bidang Administrasi Negara pada tahun 1996 dari Universitas Diponegoro, program Magister di Pascasarjana Universitas Indonesia bidang Administrasi Publik tahun 2004, dan saat ini sedang menyelesaikan program Doktorat di Program Doktorat Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia sejak tahun 2012. Bekerja sebagai Peneliti di P3DI Setjen DPR RI sejak tahun 1997. Melakukan berbagai penelitian: Pemilu Serentak (2014) dan Otonomi Khusus dalam Konteks NKRI (2013). Anggota Tim Asistensi dalam pembahasan berbagai RUU di DPR, terakhir terlibat dalam pembahasan RUU tentang Aparatur Sipil Negara di Komisi II DPR. Terlibat dalam Tim Pemantau Otonomi Khusus Aceh dan Papua sejak tahun 2010. Selain itu, penulis juga pelatih dalam berbagai perancangan peraturan perundang-undangan bersama-sama dengan PSHK, IPC, NDI, PATTIRO. Menjadi



konsultan di beberapa project UNDP. Menjadi narasumber mengenai keparlemenan. Tulisan terkini dalam buku "Penguatan Supporting System pada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", dalam DPR RI Periode 2009-2014 Catatan Akhir Masa Bakti, Dr. Lili Romli (editor), Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI dan Azza Grafika, Jakarta, 2013, ISBN No. 978-979-9052-98-8 Email: [ririsk@yahoo.com](mailto:ririsk@yahoo.com) atau [riris.katharina@dpr.go.id](mailto:riris.katharina@dpr.go.id)

**Aryojati Ardipandanto, S.IP** menyelesaikan pendidikan sarjana Ilmu Pemerintahan dari Universitas Langlangbuana (Yayasan Bhrata Bhakti Polri) Bandung pada tahun 2003. Penelitian-penelitian yang dilakukannya terkait dengan masalah-masalah pemerintahan, politik, dan industri pertahanan. Ia pernah menjadi Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Industri Pertahanan, yang sudah disahkan menjadi UU No.16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan. Selain itu, penulis adalah anggota tim Pidato Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2011 hingga sekarang. Ia terlibat pula sebagai anggota Tim Buku Kinerja Tahunan DPR RI. Email: [aryojati.ardipandanto@gmail.com](mailto:aryojati.ardipandanto@gmail.com)


**Drs. Ahmad Budiman, M.Pd**, Lahir di Jakarta, 22 April 1969. Memperoleh gelar sarjana bidang komunikasi dari Institut Ilmu Sosial Ilmu Politik (IISIP) Jakarta tahun 1993 dan Magister Penelitian dan Evaluasi Pendidikan dari Universitas Muhammadiyah Prof. DR. HAMKA (2004). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya IV/b untuk bidang kepakaran komunikasi politik. Menjadi tim asistensi untuk pembahasan RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, RUU Rahasia Negara, RUU Intelijen Negara, RUU Penyiaran, RUU Hukum Disiplin Militer dan RUU Radio Televisi Republik Indonesia. Tulisan yang telah di bukukan diantaranya berjudul: "Bunga Rampai Keterbukaan Informasi Publik", dan "Aspirasi Masyarakat dan Respons DPR RI". Tulisan dalam bagian dari buku diantaranya "Peningkatan Citra Bangsa melalui Kemandirian Industri Pertahanan", dan "Optimalisasi Pengelolaan Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI. Juga tulisan dalam jurnal ilmiah di antaranya berjudul "Pola Komunikasi Pembangunan Pada Daerah Pemekaran" dan "Mekanisme Pengaduan Masyarakat ke DPR RI". Email: [a.budiman69@gmail.com](mailto:a.budiman69@gmail.com)

**Handrini Ardiyanti, S.Sos., M.Si** menyelesaikan studi S1 jurusan Komunikasi di Universitas Diponegoro dan S2 di Manajemen Komunikasi Universitas Indonesia. Sejak bergabung sebagai peneliti bidang kepakaran Komunikasi pada Tim Politik Dalam Negeri, Handrini telah menghasilkan sejumlah karya yang dihasilkan diantaranya; "Strategi optimum dalam penentuan program televisi aplikasi Game Theory pada persepsi pemirsa terhadap program RCTI dan SCTV" yang dimuat di Widyariset LIPI, "Komisi I: Senjata, Satelit, Diplomasi" yang ditulis bersama dua penulis lainnya dan diterbitkan oleh Suara Harapan Bangsa, "Pengelembungan Harga Sukhoi" yang dimuat di Kompas 24 Maret 2012, Manajemen Komunikasi dalam Penanganan Konflik Tarakan yang dimuat di Kajian 2014. Selain itu penulis juga aktif melakukan berbagai penelitian baik tim maupun individu, terakhir menjadi Ketua Tim Penelitian Analisis Kebutuhan Pengguna Dalam Pembangunan Teknologi Informasi Komunikasi (TIK) Dalam Kerangka Meningkatkan Keamanan Nasional" tahun 2014. Email: handrini.ardiyanti@dpr.go.id

**Denico Doly, S.H., M.Kn.**, lahir di Jakarta, 8 Desember 1983. Pendidikan S1 ilmu hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2007 dan menyelesaikan pendidikan S2 Magister Kenotariatan di Program Pascasarjana Universitas Diponegoro pada tahun 2009. Sejak tahun 2010 bekerja di Bidang Pengkajian P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti Muda dengan kepakaran Ilmu Hukum. Jabatan saat ini adalah Peneliti Muda III/d Bidang Ilmu Hukum. Pengalaman penelitian yang pernah dilakukan Penulis antara lain, terlibat di dalam Penelitian Tim "Penyelesaian Konflik Sosial dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam (2011)", "Pelaksanaan Putusan Pengadilan terkait dengan Sengketa Tanah (2012)", "Upaya Hukum Penguatan Kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2013)", dan "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Laut (2014)". Adapun publikasi karya tulis yang dihasilkan Penulis antara lain: "Penyelesaian Sengketa Tanah Negara sebagai Aset Negara", "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Pengajuan Judicial Review Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran", dan "Pembentukan Rancangan Undang-Undang Komnas HAM dalam Upaya Penguatan Kelembagaan Komnas HAM". Penulis juga pernah dan sedang terlibat dalam Pendamping pembahasan

beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR RI yaitu: RUU tentang Penyiaran, RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia dan RUU tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar. Email: nico\_tobing@yahoo.com.

**Drs. Prayudi, M.Si** bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1990. Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal (P3DI Setjen DPR RI). Aktif melakukan beberapa penelitian lapangan dan riset kepustakaan terkait masalah-masalah sosial politik. Anggota Dewan Redaksi Jurnal *Kajian P3DI Setjen DPR RI*. Beberapa kegiatan lainnya, antara lain pernah ikut sebagai anggota Tim Asistensi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggaraan Pemilu (2007), RUU tentang Bahan Kimia dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia Sebagai Senjata Kimia (2008), RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 (2006), RUU tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (2008-2009), RUU tentang Intelijen (2011) RUU tentang Desa (2013), dan RUU tentang Pemda (2013-2014).



07 MAR 2017

12 NOV 2021

[illegible]