

FONDASI TAHUN POLITIK

Catatan Kinerja DPR 2012



PSIK

CATATAN KINERJA DPR 2012

FONDASI TAHUN POLITIK

Tim Penulis

Rachmad Maulana Firmansyah

Eryanto Nugroho

Fajri Nursyamsi

Giri Ahmad Taufik

Gita Putri Damayana

Miftah Farid Hanggawan

Miko Susanto Ginting

Muhammad Faiz Aziz

M. Nur Sholikin

Rizky Argama

Ronald Rofiandri

Siti Maryam Rodja

Editor

Amalia Puri Handayani

PUSAT STUDI HUKUM DAN KEBIJAKAN INDONESIA

2013

CATATAN KINERJA DPR 2012

FONDASI TAHUN POLITIK

Penulis	:	Rachmad Maulana Firmansyah Eryanto Nugroho Fajri Nursyamsi Giri Ahmad Taufik Gita Putri Damayana Miftah Farid Hanggawan Muhammad Faiz Aziz M. Nur Sholikin Miftah Farid Hanggawan Miko Susanto Ginting Rizky Argama Ronald Rofiandri Siti Maryam Rodja
Editor Bahasa	:	Amalia Puri Handayani
Desain Sampul	:	Amalia Puri Handayani
Penerbit	:	Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
Kolasi	:	Cetakan Pertama: 2013 214 hlm.: illus.; 14x21cm

Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik/Rachmad Maulana Firmansyah, dkk.[et/al].-Cet. 1.- Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2013. 214 hlm.: illus.; 14x21cm

ISBN: 978-602-97661-7-2

1. Legislasi

I. Firmansyah, Rachmad Maulana

Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK)

Indonesian Centre for Law & Policy Studies

Puri Imperium Office Plaza UG 11-12, Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta 12980, Indonesia.

Tel. (62-21) 8370 1809 Fax. (62-21) 8370 1810

Email: pshukum@pshk.or.id

www.pshk.or.id www.parlemen.net www.danlevlibrary.net [twitter: @pantauDPR](https://twitter.com/pantauDPR)

PENGANTAR TIM PENULIS

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) secara konsisten menyajikan hasil evaluasi kinerja para wakil rakyat setiap tahun kepada publik. Sejak 2002 PSHK sudah mengkaji kinerja legislasi DPR, sementara itu pada 2003 hasil kajian itu untuk pertama kali diluncurkan. Pengalaman selama satu dekade mengawal proses legislasi di DPR membuat PSHK mengetahui seluk-beluk proses legislasi dan tantangan yang harus dihadapi.

Catatan PSHK terhadap kinerja legislasi kali ini diawali dengan membahas capaian kuantitas Prolegnas DPR pada tahun 2012. Capaian kuantitas itu dipaparkan dalam beberapa klasifikasi. Selain itu juga terdapat perbandingan capaian dan target prolegnas selama 3 (tiga tahun) yaitu 2010, 2011, 2012. Capaian kuantitas Prolegnas tahun 2012 kembali menunjukkan kegagalan mencapai target yang sudah ditetapkan oleh DPR. Hal itu kembali menunjukkan urgensi pembenahan perencanaan legislasi.

Selanjutnya, bab *kedua* membahas mengenai kelembagaan internal DPR dalam kaitannya dengan peraturan internal DPR yang lahir pada 2012. Sepanjang 2012, DPR telah menghasilkan 3 (tiga) peraturan yang merupakan mandat dari UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keberadaan peraturan internal itu patut diapresiasi namun terobosan yang usung melalui aturan itu harus berhadapan dengan keadaan yang cukup kompleks pada praktiknya. Selain itu juga dibahas mengenai evaluasi laporan kinerja yang masih perlu didorong untuk dilaksanakan oleh seluruh fraksi di DPR.

Dinamika relasi antarlembaga selalu menarik untuk diamati dan dianalisis. Setiap tahun PSHK pun selalu melakukan analisis terkait relasi antarlembaga. Pada bab *ketiga* buku ini mengulas dinamika hubungan DPR sebagai lembaga legislatif dengan lembaga-lembaga pemegang di ranah eksekutif dan dan yudikatif. Salah satu yang cukup menarik untuk dianalisis adalah dinamika relasi DPR dengan Mahkamah Agung pada 2012.

PSHK juga menyoroti proses seleksi pejabat publik di DPR. Pada bab *keempat*, pembaca disuguhkan daftar lengkap seleksi pejabat publik yang berlangsung di DPR selama 2012. DPR melakukan sepuluh kali seleksi pejabat, sedangkan DPR hanya melakukan tujuh kali seleksi pada 2011. Terdapat beberapa hal yang dapat disoroti terkait pelaksanaan seleksi pejabat public atau biasa dikenal dengan istilah Uji Kepatutan dan Kelayakan (*fit and proper test*) di DPR. Salah satunya adalah mekanisme seleksi pejabat publik yang dinilai masih perlu pembenahan.

Pada bab *kelima* mengupas mengenai politik legislasi. Pembahasan pada bab itu dibuka dengan memaparkan kerangka analisis yang digunakan PSHK. Ada dua kategori besar penilaian yang digunakan, yaitu substansi dan proses. Soal substansi dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu materi muatan serta struktur pengaturan dan kalimat perundang-undangan. Sedangkan dalam hal proses, ada dua hal yang dinilai, yaitu partisipasi publik dan perdebatan. Kemudian pada bagian selanjutnya disuguhkan kajian 10 (sepuluh) undang-undang yang dianalisis oleh PSHK berdasarkan kerangka analisis yang sudah ditentukan. Pada akhir bab, dipaparkan dengan jelas politik legislasi dan dinamikanya di 2012.

Terakhir, pada bab keenam, PSHK menyimpulkan kondisi umum kinerja DPR selama 2012, khususnya terkait pelaksanaan fungsi legislasi. Kemudian PSHK mencoba memprediksi serta menyuguhkan hasil bacaan terhadap konteks legislasi, dan dinamika dengan lembaga lain yang mungkin terjadi pada 2013. Disamping itu, seperti yang selalu dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya, PSHK juga menyertakan catatan perbaikan sebagai rekomendasi untuk kinerja DPR ke depan. Rekomendasi itu menjadi penutup dari bab terakhir di buku ini.

Kegiatan pemantauan, riset, dan advokasi yang dilakukan PSHK merupakan bagian dari upaya mewarnai perubahan ke arah yang lebih baik. Semoga buku ini dapat memberi pengaruh positif dalam perbaikan kinerja legislasi di Indonesia. Catatan ini juga diharapkan sebagai pendorong gagasan serta pengingat bahwa produk legislasi di DPR nantinya akan mengikat semua orang. PSHK memandang bahwa hukum harus bergerak maju demi kebaikan segenap masyarakat dengan terus berpijak pada kondisi sosial yang ada. Hukum tidak boleh bergerak mengawang dan sekedar menjaga kepentingan pihak terbatas. Hukum harus selalu dijangkarkan pada dasar kondisi sosial, bahwa masyarakat itu bergerak dan beragam

Oleh karena itu, kami sajikan catatan ini dengan segala kelebihan dan kekurangannya. PSHK berharap catatan ini dapat bermanfaat bagi para pembaca. Kami menunggu masukan dan saran dari para pembaca agar dapat menjadi bahan untuk perbaikan catatan-catatan selanjutnya.

Tim Penulis

DAFTAR ISI

CAPAIAN KUANTITAS PROGRAM LEGISLASI NASIONAL 2012	7
KELEMBAGAAN INTERNAL DPR	12
A. Tiga Peraturan Internal DPR: Terobosan yang Berhadapan dengan Kompleksitas.....	12
B. Evaluasi Laporan Kinerja: Menggeser Praktik Laporan Evaluasi Kinerja Anggota DPR?	16
RELASI DPR DENGAN LEMBAGA LAIN	19
A. Relasi DPR dan Pemerintah: Masih Berkutat pada Proses Koordinasi yang Pelik?.....	19
B. Relasi DPR dan DPD: Ubah Strategi Penguatan Kewenangan Sebelum Masuk Tahun Politik	21
C. Relasi DPR dan MK: Menjaga Independensi	24
D. Relasi DPR dan MA: Ancaman Independensi Peradilan	31
E. Relasi DPR dan KPK: Beribu Sekam Terbaring Antara Kuningan-Senayan.....	33
SELEKSI PEJABAT PUBLIK: MEROMBAK MEKANISME SELEKSI PEJABAT PUBLIK DI DPR.....	37
POLITIK LEGISLASI	45
A. Kerangka Analisis	45
B. Kajian Undang-Undang	48
1. UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial: Peran Besar Pemerintah Daerah ...	48
2. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Penyederhanaan Salah Kaprah .	51
3. UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak: “Meyakinkan” di Atas Kertas, Meragukan di Tataran Realitas	58
4. UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi: Lemah Sejak Perencanaan, Rapuh dalam Materi Muatan	66
5. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta: Yang Sakral dan Yang Sekuler	72
6. UU No. 15 Tahun 2012 tentang Veteran Republik Indonesia: Balas Jasa Bagi yang Berjasa.....	76
7. UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan: Langkah Awal Kedigdayaan Industri Pertahanan Dalam Negeri	80
8. UU No. 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian: Memicu Kontroversi.....	91
9. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan: Cukup Nasionalis dari Sebelumnya.....	96
10. UU No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro: Kemudahan Akses Keuangan bagi Masyarakat.....	101
11. UU Pengesahan Perjanjian Internasional: Menerjemahkan Kembali Peran DPR dalam Perjanjian Internasional.....	113
C. Politik Legislasi dan Dinamika pada 2012	128

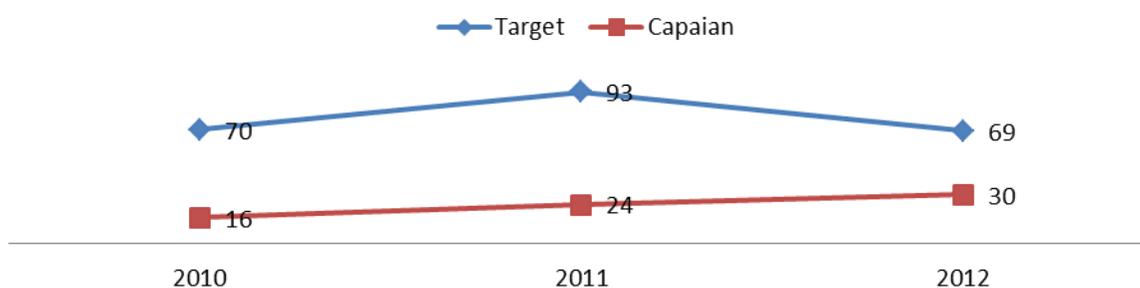
PENUTUP	139
KESIMPULAN	139
PREDIKSI	142
REKOMENDASI	149
DAFTAR PUSTAKA	151
LAMPIRAN I	155
LAMPIRAN II	159

CAPAIAN KUANTITAS PROGRAM LEGISLASI NASIONAL 2012

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2009—2014 memasuki tahun ketiga masa jabatannya pada 2012. Pada tahun ketiga ini, seharusnya 560 anggota DPR sudah dapat bekerja dengan maksimal. Anggota DPR sudah tidak dapat beralasan bahwa mereka masih harus beradaptasi—mengingat 60% anggota DPR periode 2009—2014 minim pengalaman politik.¹ Dua tahun masa jabatan yang sudah dilalui seharusnya sudah cukup bagi anggota DPR untuk menunjukkan kinerja terbaiknya.

Pada 2012, DPR (dan Pemerintah) menyelesaikan pembahasan 30 rancangan undang-undang (RUU) menjadi undang-undang (UU). Berdasarkan nomor urut UU, secara keseluruhan, ada 32 UU. Namun, dua UU pertama, yaitu UU No. 1 Tahun 2012 tentang Pengesahan Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Nuklir dan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum disahkan pada 2011.

Perbandingan Capaian dan Target Prolegnas 2010, 2011, dan 2012



Capaian 30 UU tersebut merupakan jumlah terbanyak apabila dibandingkan dengan dua tahun terakhir, yaitu 16 UU pada 2010 dan 24 UU pada 2011. Dari sudut pandang realisasi perencanaan, legislasi tahun 2012 masih sama seperti legislasi pada tahun-tahun sebelumnya yang tidak pernah mencapai jumlah target dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Jumlah target UU yang disahkan pada 2012 adalah 69 UU sehingga ada selisih sebanyak 39 UU yang tidak terealisasi.

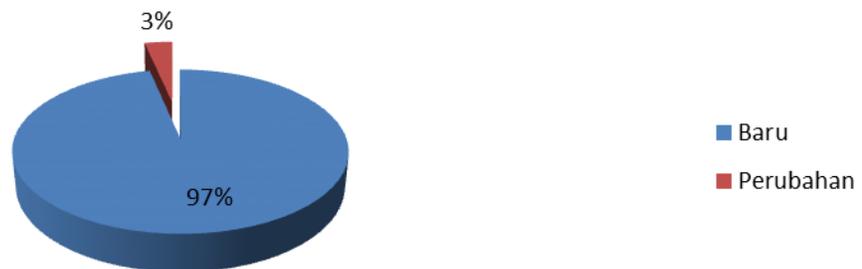
Jenis UU Capaian Pada 2012



¹ Rizky Argama, dkk, *Berharap pada 560: Catatan Kinerja DPR 2009—2010*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011, hlm. 11.

Jumlah capaian yang tinggi pada 2012 ternyata tidak semuanya merupakan RUU yang bersifat substansif (nonkumulatif terbuka) karena secara mayoritas merupakan UU kumulatif terbuka, yaitu seperti UU yang mengatur mengenai APBN, UU pengesahan perjanjian internasional, dan UU pemekaran wilayah. Dari 30 UU capaian, 20 UU (67%) di antaranya merupakan UU kumulatif terbuka dan 10 UU (33%) merupakan UU nonkumulatif terbuka.

Bentuk UU Capaian Pada 2012



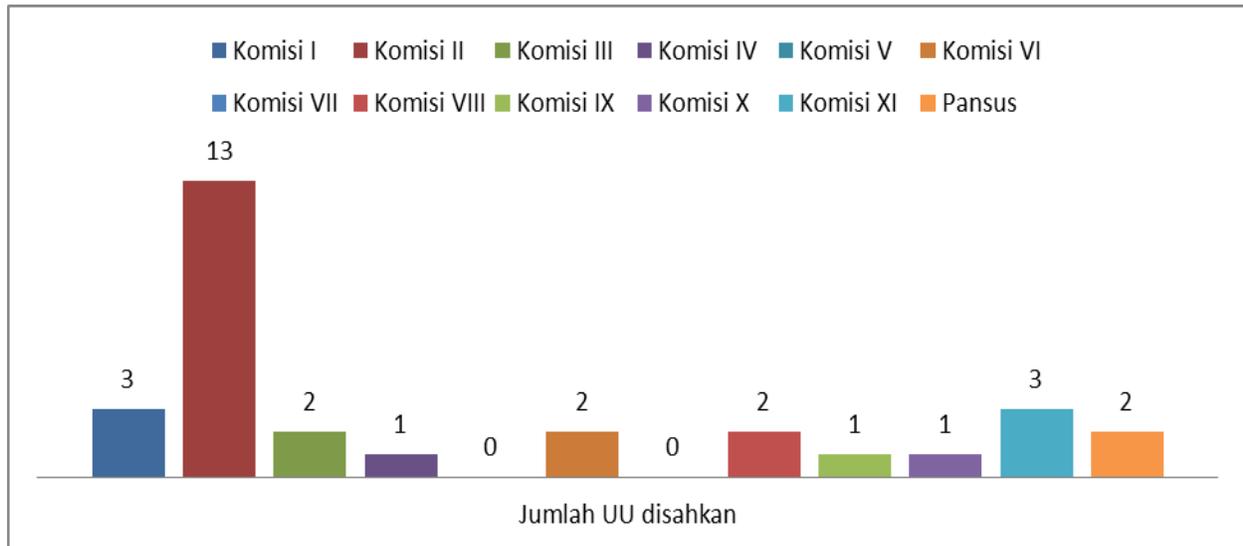
Selain itu, hampir semua UU yang disahkan pada 2012 merupakan UU baru, yaitu sebanyak 29 UU, sedangkan UU perubahan hanya satu UU, yaitu UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012.

Asal Usul Inisiatif RUU Capaian Pada 2012



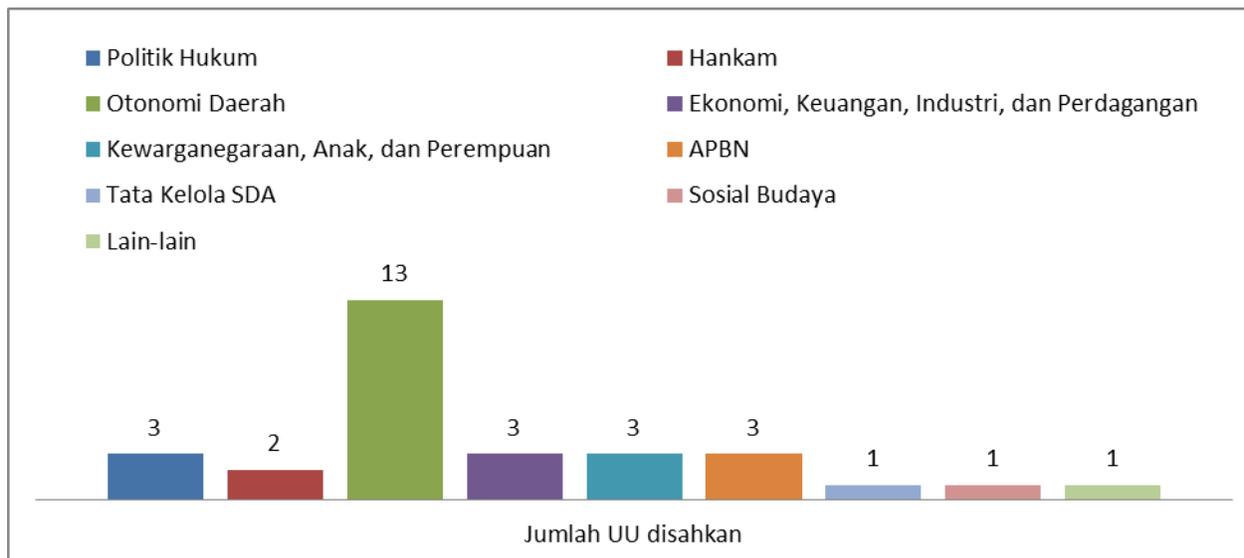
Pada 2012, mayoritas UU yang dihasilkan merupakan usul inisiatif dari DPR, yaitu sebanyak 18 UU (60%), sedangkan UU yang diusulkan oleh Pemerintah hanya 12 UU (40%). Dari 18 UU yang diusulkan oleh DPR, 12 UU di antaranya (60%) merupakan UU pemekaran wilayah. Sementara itu, UU yang diusulkan oleh Pemerintah didominasi oleh UU perjanjian Internasional dan UU terkait dengan APBN yang memang merupakan kewenangan Pemerintah untuk mengusulkannya.

Grafik Alat Kelengkapan Pembahasan UU Capaian 2012



Dalam proses pembahasannya, 30 RUU tersebut masing-masing melibatkan alat kelengkapan di DPR. Tercatat, ada 10 alat kelengkapan yang menghasilkan UU pada 2012, yaitu Komisi I: 3 UU; Komisi II: 13 UU; Komisi III: 2 UU; Komisi IV: 1 UU; Komisi VI: 2 UU; Komisi VIII: 2 UU; Komisi IX: 1 UU; Komisi X: 1 UU; Komisi XI: 3 UU; dan Pansus: 2 UU. Sementara itu, alat kelengkapan komisi yang tidak mengeluarkan UU pada 2012 adalah Komisi V dan Komisi VII.

Grafik Kelompok UU Capaian Tahun 2012 versi PSHK



Dari segi pengelompokan substansi UU, 30 UU yang disahkan pada 2012 tersebar dalam beberapa kelompok. PSHK membuat pengelompokan terkait dengan UU yang disahkan selama 2012. Pengelompokan versi PSHK terdiri dari: bidang politik hukum; hankam; otonomi daerah; ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan; kewarganegaraan, anak, dan perempuan;

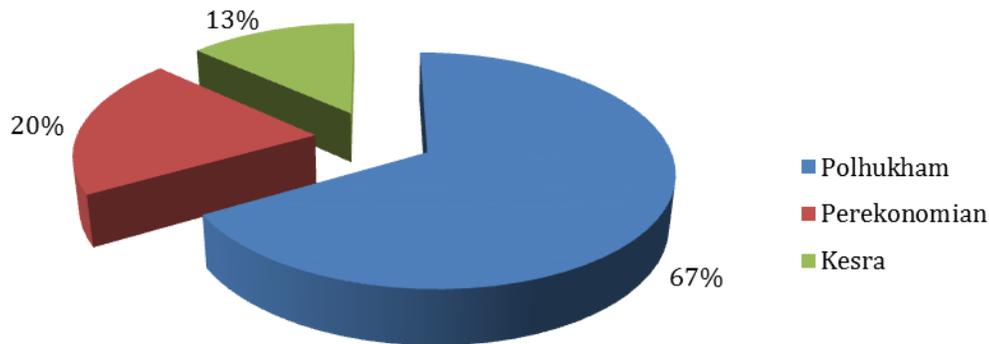
APBN; tata kelola SDA; sosial budaya; dan lain-lain. Bidang yang mengakomodasi UU pemekaran wilayah menempati posisi pertama, yaitu otonomi daerah dengan 13 UU (ditambah dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta). Kemudian, berturut-turut pengelompokan, yaitu: politik hukum: 3 UU; ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan: 3 UU; kewarganegaraan, anak, dan perempuan: 3 UU; APBN: 3 UU; hankam: 2 UU; tata kelola SDA: 1 UU; sosial budaya: 1 UU; dan lain-lain: 1 UU.

Selain berdasarkan kelompok di atas, pengklasifikasian dapat dilakukan berdasarkan kelompok besar, yaitu politik, hukum, dan hak asasi manusia (HAM); perekonomian; dan kesejahteraan rakyat. Pembagiannya sebagai berikut.

Tabel Kelompok Besar UU Capaian Tahun 2012

No.	Kelompok	Jumlah UU	Prosentase
1.	Politik, Hukum, dan HAM	20	67 %
2.	Perekonomian	6	20 %
3.	Kesejahteraan Rakyat	4	13 %

Diagram Kelompok Besar UU Capaian Tahun 2012



Berdasarkan kelompok besar tersebut, bidang Politik, Hukum, dan HAM (Polhukham) menempati posisi pertama sebagai kelompok yang memiliki UU terbanyak, yaitu 20 UU. Kelompok itu memiliki jumlah UU yang banyak karena berisikan UU pemekaran wilayah sebanyak 12 UU. Sementara itu, bidang Perekonomian serta Kesejahteraan Rakyat (Kesra) menempati posisi berikutnya dengan 6 UU dan 4 UU. Pengelompokan tersebut penting sebagai bacaan awal untuk melihat politik legislasi pada 2012.

Secara jelas terlihat bahwa dalam aspek kuantitas, DPR kembali tidak menunjukkan kinerja maksimal dalam bidang legislasi. Hal itu tidak sejalan dengan pidato Ketua DPR pada pembukaan masa persidangan III tahun 2011—2012 yang mengatakan bahwa tahun 2012

merupakan tahun legislasi. Memang, aspek kuantitas yang ditandai dengan tingginya jumlah UU yang disahkan belum tentu menjamin bahwa kinerja legislasi membaik. Namun, catatan dari hasil kinerja legislasi ini adalah perencanaan yang tidak matang. Kegagalan capaian terhadap target yang dibuat sendiri merupakan kondisi yang berulang setiap tahun. DPR belum menggunakan evaluasi kinerja legislasi sebelumnya untuk merencanakan kerja legislasinya pada tahun berikutnya.

KELEMBAGAAN INTERNAL DPR

Menguji Kapasitas Instrumen Pendukung Menuju Kerja yang Efektif dan Akuntabel

Kajian tentang kelembagaan (internal) DPR mendapatkan tempat tersendiri dalam setiap catatan dan evaluasi tahunan kinerja DPR yang disusun PSHK. Sasaran kajian tidak tertuju langsung pada fungsi DPR, seperti legislasi, pengawasan, ataupun penganggaran, tetapi sedikit banyak berpengaruh terhadap kelangsungan ketiga fungsi itu. Dalam artian, wilayah kajiannya terletak pada komposisi DPR—mulai dari keanggotaan hingga unit pendukung, menyusun seperangkat mekanisme kerja agar mampu memfasilitasi pelaksanaan fungsi DPR secara maksimal dan berkesinambungan.

Pada tahun sebelumnya, kajian tentang kelembagaan fokus pada implementasi keterbukaan informasi publik di lingkungan DPR (kaitannya dengan pemberlakuan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik) dan evaluasi dua tahunan terhadap Rencana Strategis (Renstra) DPR 2010—2014. Kali ini, melalui Catatan dan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2012, ruang lingkup kajian kelembagaan mengarah pada catatan kritis terhadap sejumlah peraturan DPR yang merupakan mandat dari UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Laporan Kinerja DPR periode Agustus 2011 hingga Agustus 2012.

Kajian kelembagaan akan memotret proses pembaruan di internal DPR, baik di tingkat inisiatif, pilihan pendekatan dan metode, sarana, aktor, hingga tujuan akhir yang ingin dicapai. Dari situ, akan ditelusuri suatu tren dari setiap level atau bisa pula sebaliknya, proses pembaruan tidak muncul. Temuan dan penjelasan atas situasi kelembagaan DPR akan mendeskripsikan komitmen DPR berbenah diri menjadi institusi wakil rakyat yang lebih terkelola dengan baik dan akuntabel.

A. Tiga Peraturan Internal DPR: Terobosan yang Berhadapan dengan Kompleksitas

Prolegnas 2010—2014 menempatkan RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai salah satu produk legislasi yang ditargetkan oleh DPR periode 2009—2014 dan Pemerintah. Melalui Rapat Paripurna 22 Juli 2011, Pemerintah dan DPR menyetujui bersama RUU itu dan kemudian diundangkan menjadi UU No. 12 Tahun 2011, yang tidak hanya mengubah sebagian, tetapi menggantikan UU No. 10 Tahun 2004.

Kurang lebih selama sepuluh bulan, (rancangan) UU yang terdiri atas 13 bab dan 104 pasal tersebut dibahas. Seperti praktik UU lain, UU No. 12 Tahun 2011 mendelegasikan sejumlah peraturan teknis guna mengatur lebih lanjut materi pokok yang termuat dalam pasal-pasal. Jenis peraturan teknis dimaksud secara garis besar dibagi dalam dua wilayah penyiapan, yaitu oleh Pemerintah dan DPR. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden adalah bentuk produk hukum yang penyiapannya dilakukan oleh Presiden (melalui Kementerian Hukum dan HAM) sebagai kepala pemerintahan. Sementara itu, penyiapan di lingkungan DPR dalam bentuk Peraturan DPR yang disiapkan oleh Baleg.

Sepanjang 2012, DPR telah menghasilkan tiga peraturan yang merupakan mandat dari UU No. 12 Tahun 2011. Ketiga peraturan DPR itu terdiri dari:

1. Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (disahkan pada Rapat Paripurna 30 Maret 2012);
2. Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Menyiapkan Rancangan Undang-Undang (disahkan pada Rapat Paripurna 11 September 2012); dan
3. Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penarikan Rancangan Undang-Undang (disahkan pada Rapat Paripurna 11 September 2012).

Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi (Prolegnas) merupakan penjabaran Pasal 21 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011. Terdiri atas enam bab dan 41 pasal, Peraturan DPR itu melampirkan dua petunjuk teknis yang memuat format standar pengusulan RUU dalam lima tahun (sebagai konsekuensi jangka waktu pemberlakuan Prolegnas) dan satu tahun untuk prioritas tahunan.

Petunjuk teknis untuk Prolegnas lima tahunan dalam bentuk tabel berisi keterangan atau penjelasan tentang judul dan pengusul RUU, latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan serta arah pengaturan. Khusus untuk petunjuk teknis RUU prioritas tahunan, ditampilkan pula kolom identifikasi para pihak dan status penyiapan Naskah Akademik (NA) dan RUU.

Mayoritas materi Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional memiliki kesamaan dengan peraturan terkait seperti UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (populer dengan istilah UU MD3), Peraturan DPR RI No. 01/DPR RI/2009-2010 tentang Tata Tertib, selain tentunya UU No. 12 Tahun 2011. Dengan kata lain, sejumlah ketentuan yang terdapat pada tiga peraturan terkait ditemukan pada Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, seperti tahap penyusunan, pembahasan, penetapan, dan penyebarluasan Prolegnas, Daftar Kumulatif Terbuka, dan posisi rancangan UU di luar Prolegnas. Meskipun ada klausul pengulangan, ditemukan juga ketentuan baru, yaitu mengenai evaluasi Prolegnas, terutama jangka menengah.

Tata Cara Penyusunan Prolegnas menjadi bagian yang krusial karena akan berpengaruh terhadap postur Prolegnas sendiri. Tidak hanya target, tetapi juga menentukan desain yang akhirnya dipilih dalam konteks pembentukan UU, baik pola pembahasan dan substansi RUU. Terbukti selama 2012, PSHK menemukan bahwa desain Prolegnas yang bermasalah mengakibatkan pembahasan RUU menjadi berlarut-larut karena tidak diawali dan dilengkapi dengan persiapan waktu dan bahan yang memadai. Selain itu, sejumlah perdebatan tentang teknis pembahasan maupun substansi RUU sebenarnya bisa diantisipasi seandainya Prolegnas hadir sebagai instrumen perencanaan yang sensitif terhadap kapasitas kelembagaan serta kemampuan mengolah aspirasi dan merespons dinamika.

Satu hal yang menjadi tantangan—khususnya bagi DPR—adalah merumuskan dan menyepakati definisi operasional tentang “prioritas tahunan”. Itulah yang ternyata absen dalam Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas.

Pemerintah dan DPR memerlukan suatu daftar prioritas dalam penyusunan legislasi. Hal itu disebabkan pelbagai keterbatasan yang dimiliki (sumber daya manusia, anggaran, dan waktu) dibanding dengan kompleksitasnya persoalan yang harus dihadapi. Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2011 telah mengatur sejumlah dasar pertimbangan dalam penyusunan Prolegnas. Namun, keputusan penentuan prioritas harus berdasarkan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat, meski tetap dibatasi dengan kriteria:

1. adanya manfaat sosial yang paling besar yang ingin dicapai;
2. dampak sosial yang akan ditimbulkan;
3. kapasitas: sumber daya manusia serta keuangan; dan
4. tingkat kesulitan dalam penyusunan rancangan peraturan.

Jika yang disepakati tentang “prioritas tahunan” adalah menuntaskan sebanyak 60—70 RUU menjadi UU, tentu itu target yang mustahil. Kalau memang demikian definisi operasionalnya, seharusnya bukan lagi 60—70 RUU, tetapi 20—30 UU. Hal itu merujuk pada capaian target setiap tahunnya dalam tiga tahun terakhir yang tidak lebih dari 30 UU. Itulah konsekuensi logis dari desain perencanaan legislasi yang bermasalah.

Keberadaan Peraturan DPR lain, yaitu Tata Cara Mempersiapkan RUU (yang merupakan mandat Pasal 46 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011) dan Tata Cara Penarikan RUU (dari Pasal 70 UU No. 12 Tahun 2011) memunculkan terobosan. Melalui Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, keberadaan Naskah Akademis makin diperkuat dengan deretan tahapan, termasuk uji publik dan batasan waktu yang lebih rinci. Namun, terselip pula sejumlah tantangan, seperti konsekuensi dari penyebarluasan RUU (Pasal 9 dan Pasal 15 ayat (1) huruf a) dengan menggunakan fasilitas media elektronik yang tersedia di DPR. Saat ini, laman www.dpr.go.id masih belum optimal berperan sebagai portal penyedia informasi proses legislasi terkini dan terlengkap.

Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU belum menempatkan *acknowledgment* terhadap RUU yang diusulkan dan disusun oleh (individu) anggota DPR. Kinerja legislasi seorang anggota DPR bisa diukur—salah satunya—melalui pemanfaatan hak usul (inisiatif) RUU. Itu perlu mendapatkan pengakuan melalui publikasi serta penamaan tersendiri untuk RUU yang diusulkan (misalnya, RUU Usul Inisiatif [Nama Anggota DPR] tentang [Judul RUU]).

Masih pada Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, kesempatan untuk melakukan kunjungan kerja ke luar negeri masih terbuka sebagaimana diatur melalui Pasal 15 ayat (1) huruf d. Lebih lanjut, Pasal 16 mengatur mekanisme pengusulannya yang mensyaratkan adanya alasan yang memuat urgensi, kemanfaatan, dan keterkaitan negara tujuan dengan materi RUU (sebagaimana yang diatur dalam Pasal 143 ayat (5) Tata Tertib DPR). Perlu diperhatikan bahwa tidak ada kewajiban untuk mempublikasikan rencana dan pengusulan

kunjungan kerja ke luar negeri. Semua proses pengusulan sebatas korespondensi administrasi antara (alat kelengkapan) pengusul dan pimpinan DPR.

Adanya kekhawatiran bahwa publikasi pada awal akan menimbulkan resistensi publik seharusnya dipandang sebagai bentuk partisipasi publik terhadap isu atau substansi RUU sehingga bisa ditemui dan bermunculan berbagai *resources* yang dapat menjawab kebutuhan anggota DPR. Dengan demikian, kunjungan ke luar negeri menjadi lebih selektif dan tidak mengharuskan setiap RUU mengalokasikan kegiatan kunjungan ke luar negeri.

Adanya kualifikasi beberapa RUU yang tidak memungkinkan diusulkan kegiatan kunjungan ke luar negeri sebagaimana ditentukan melalui Pasal 16 ayat (5) masih perlu ditambah dengan dua kriteria lagi, yaitu (i)RUU Usul Inisiatif Pemerintah yang saat penyusunannya sudah melakukan kunjungan ke luar negeri tidak perlu lagi dijadwalkan kegiatan sejenis oleh DPR (sebagai contoh, Baleg melakukan kunjungan ke Belanda, Vietnam, dan Australia dalam rangka pembahasan RUU Bantuan Hukum, padahal tim pemerintah telah berkunjung ke Afrika Selatan untuk RUU yang sama); dan (ii)RUU yang tidak tuntas dibahas pada DPR periode lalu dan sempat melakukan kunjungan kerja, kemudian masuk dalam Prolegnas 2010—2014, maka tidak perlu lagi ada program kunjungan kerja ke luar negeri untuk RUU yang sama. Sebagai contoh, Komisi III melakukan kunjungan kerja ke Rusia pada 24—29 Mei 2009 dan Swiss pada 6—12 Juni 2009 dalam rangka pembahasan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang. Saat itu, DPR periode 2004—2009 tidak tuntas membahas RUU itu. Kemudian, DPR periode 2009—2014 memasukkan RUU Tindak Pidana Pencucian Uang dalam Prolegnas Prioritas 2010 dan kembali memprogramkan kunjungan ke Prancis dan Australia pada 7—13 Juni 2010.

Peraturan DPR tentang Tata Cara Penarikan RUU mengatur suatu RUU yang dapat ditarik karena melampaui batas waktu pembahasan setelah diberi waktu perpanjangan (Pasal 4 huruf c). Aturan itu terlihat mau menjawab ketidakpastian yang timbul sebagai konsekuensi pemberlakuan Pasal 141 ayat (1) Tata Tertib DPR. Secara umum, Pasal 141 tidak mengatur konsekuensi apabila suatu RUU telah melampaui periode perpanjangan satu kali masa sidang, setelah sebelumnya tidak selesai dibahas dalam jangka waktu paling lama dua kali masa sidang.

Muncul pertanyaan, dari ketentuan Pasal 4 huruf c, (i) siapa yang lebih dulu berwenang menarik RUU tersebut? Apakah DPR atau Pemerintah atau tergantung asal inisiatif RUU? Lantas, (ii)apa status dari RUU yang ditarik karena melebihi batas waktu pembahasan setelah diberi waktu perpanjangan? (iii)Begitu pula status RUU yang ditarik karena tidak terjadi kesepakatan terhadap suatu materi dalam pembahasan RUU itu setelah melalui dua kali masa sidang (sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf d)? Selain itu, (iv)apakah masih bisa diajukan (untuk dibahas) pada masa sidang atau Prolegnas Prioritas Tahunan yang sama?

Sebagai penutup, kedua Peraturan DPR tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU dan Tata Cara Penarikan RUU lahir dari sebuah desain Prolegnas bermasalah sehingga tidak tertutup kemungkinan dalam implementasinya nanti menghadapi sejumlah kerumitan baru. Misalkan, keberadaan NA yang akan berhadapan dengan begitu kuatnya arus pengusulan rancangan UU

yang masih menoleransi usulan (RUU) sebatas judul dalam Prolegnas lima tahunan dan konsistensi aturan penarikan RUU karena terlewatnya durasi pembahasan suatu RUU

B. Evaluasi Laporan Kinerja: Menggeser Praktik Laporan Evaluasi Kinerja Anggota DPR?

Hasil survei Charta Politika awal September 2010 menggeroti harapan, bahkan memunculkan kekhawatiran masyarakat terhadap anggota DPR periode 2009—2014. Sebanyak 63,7% responden menyatakan anggota DPR periode saat ini tidak lebih baik daripada periode sebelumnya. Hanya 24,8% responden menilai anggota DPR sekarang lebih baik, sedangkan 11,6% sisanya bersikap tidak tahu.

Survei tersebut tidak sepenuhnya membeberkan penilaian negatif masyarakat. Setidaknya, 46,9% responden berpandangan anggota DPR hasil Pemilu 2009 lebih kritis jika dibandingkan dengan anggota DPR hasil Pemilu 2004. Sementara itu, 43,9% responden menyatakan tidak lebih kritis dan selebihnya sebanyak 9,2% menjawab tidak tahu.

Kemudian, timbul pertanyaan ada atau tidaknya sikap kritis tersebut disertai pula dengan kepatuhan anggota DPR menjalankan kewajiban terkait penegakan prinsip akuntabilitas yang telah diperintahkan UU. Salah satu terobosan yang diperkenalkan dalam UU MD3 adalah kepastian tentang implementasi prinsip akuntabilitas di lingkungan DPR melalui penyusunan dan penyampaian laporan kinerja. Pada saat yang bersamaan, DPR telah melakukan tradisi menyusun dan menyampaikan laporan kinerja kelembagaan setiap 29 Agustus yang telah berjalan sejak 2010. Catatan itu tidak akan mengevaluasi muatan laporan secara keseluruhan, tetapi hanya pada pelaksanaan fungsi legislasi dan dinamikanya, sesuai rentang waktu yang ditetapkan, yaitu per Agustus 2011 hingga Agustus 2012.

Perintah UU

Pasal 80 ayat (2) UU MD3 menyatakan bahwa dalam mengoptimalkan pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik. Pasal 18 ayat (6) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib (selanjutnya disingkat Tata Tertib DPR) lebih mengkonkretkan pengaturan Pasal 80 ayat (2) UU MD3, yaitu fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggotanya dan melaporkan kepada publik paling sedikit satu kali dalam satu tahun sidang.

Jelas, Pasal 80 ayat (2) UU MD3 dan Pasal 18 ayat (6) Tata Tertib DPR memandatkan sembilan fraksi yang ada di DPR saat ini untuk menjalankan salah satu upaya mekanisme akuntabilitas individu anggota DPR (sebagai anggota fraksi) melalui laporan evaluasi kinerja dengan skema waktu sedikitnya satu kali dalam satu tahun sidang. Artinya, sejak anggota DPR periode 2009—2014 dilantik per 1 Oktober 2009 (yang merupakan awal dari Tahun Sidang 2009—2010) hingga memasuki Tahun Sidang kedua (2010—2011), harus tersedia dan terdokumentasikan “Laporan Evaluasi Kinerja Anggota Fraksi”. Laporan itu kemudian disampaikan kepada publik dengan segala kemudahan untuk mengakses dan mendapatkannya, akurat, serta memenuhi prinsip-prinsip keterbukaan informasi publik sebagaimana diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Peraturan Komisi Informasi No. 1 Tahun 2010 tentang Standar

Layanan Informasi Publik, dan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR.

Ada pergeseran implementasi akuntabilitas. Di satu sisi, UU MD3 memerintahkan evaluasi kinerja anggota fraksi yang kemudian dilaporkan kepada publik. Namun, praktiknya, justru laporan kinerja tahunan DPR secara kelembagaan dihasilkan secara intensif. Tidak ada yang keliru, tetapi jika evaluasi kinerja anggota fraksi tidak dilakukan dan sekadar mengandalkan laporan kinerja tahunan DPR, sesungguhnya secara tidak langsung publik termanipulasikan secara sistematis. Masyarakat—terutama di daerah pemilihan—sulit mengetahui dan mendapatkan informasi yang utuh dan lebih spesifik tentang hal-hal yang sudah dilakukan oleh wakil mereka di Senayan. Padahal, selain sebagai sarana penyampaian informasi kepada masyarakat—khususnya konstituen, laporan evaluasi kinerja anggota DPR merupakan bentuk *quality control* fraksi atas kinerja anggota mereka, mulai dari kedisiplinan hingga kontribusi yang sudah mereka berikan dalam kerja-kerja legislasi, pengawasan, dan anggaran, termasuk peran mereka memperjuangkan kepentingan rakyat.

Laporan evaluasi kinerja anggota DPR juga merupakan salah satu cara untuk menjawab ketidakjelasan makna dan mekanisme keterwakilan yang ternyata selama ini cenderung bersifat semu dan temporer. Hal itu memperlihatkan relasi antara rakyat dengan wakil rakyat terpilih dan duduk di kursi parlemen “menguap” begitu saja. Padahal, suara yang diberikan oleh rakyat saat pemilu lalu bukanlah sesuatu yang berhenti di bilik suara.

Melalui wakil-wakil di parlemen, suara tersebut menjadi mandat yang memberikan sejumlah kuasa untuk memperjuangkan nasib dan hajat hidup orang banyak. Kuasa itu perlu dikoreksi dan dievaluasi. Laporan evaluasi kinerja anggota DPR memfasilitasi upaya koreksi publik tentang kuasa itu dijalankan, mandat tersebut telah disalahgunakan, atau sebaliknya.

Catatan

DPR berupaya menempatkan laporan kinerja kelembagaan sebagai respons terhadap tuntutan masyarakat. Secara umum, informasi yang tersaji bisa dikategorikan dalam tiga wilayah, yaitu:

- a. perjalanan fungsi DPR (deskripsi umum capaian dan tantangan);
- b. peran strategis yang dimainkan DPR (seperti tindak lanjut terhadap pengaduan masyarakat, diplomasi parlemen, dan pemilihan pejabat publik); dan
- c. agenda penguatan kelembagaan (antara lain penegakan kode etik, dukungan Setjen DPR, hingga sosialisasi mekanisme kerja).

Terkait dengan perjalanan fungsi legislasi, laporan kinerja DPR mendokumentasikan tahap pembentukan UU yang diawali dengan fase perencanaan melalui Prolegnas hingga pengundangan, target yang dicapai, dan beragam faktor yang mempengaruhi proses pencapaian.

Catatan kritis layak ditujukan pada muatan laporan kinerja DPR karena tidak mempertanyakan dan mengelaborasi sumber persoalan yang mendera fungsi legislasi selama ini. Laporan kinerja hanya mengurai beraneka penyebab yang terjadi di tingkat hilir, padahal sebenarnya ada faktor

lain yang menjadi hulu. Itu sudah diidentifikasi PSHK melalui rilis pendahuluan Catatan dan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2012. PSHK menyimpulkan bahwa kualitas perencanaan legislasi sangat mempengaruhi proses pembahasan dan substansi RUU.

Sistem perencanaan legislasi melalui Prolegnas yang sekarang digunakan oleh DPR dan Pemerintah berpotensi besar menghasilkan kegagalan capaian dari aspek kuantitas. Dengan kata lain, Pemerintah maupun DPR masih terjebak dalam situasi yang menyebabkan mereka secara rutin gagal mencapai target prioritas tahunan karena desain Prolegnas yang tidak mampu memperkirakan kapasitas dan beban kerja kedua belah pihak.

Sikap pro dan kontra terhadap suatu RUU bukan menjadi kemunduran. Namun, melalui perencanaan yang baik, diskusi yang tercipta akan semakin berkualitas. Langkah itu seharusnya bisa diberlakukan untuk jenis RUU dengan polarisasi kepentingan yang cukup tajam seperti RUU Aparatur Sipil Negara atau yang kontroversial dengan tingkat resistensi publik yang tinggi, seperti RUU Keamanan Nasional, RUU Ormas, dan RUU KPK.

RELASI DPR DENGAN LEMBAGA LAIN

A. Relasi DPR dan Pemerintah: Masih Berkutat pada Proses Koordinasi yang Pelik?

Seperti catatan dan evaluasi kinerja DPR pada tahun-tahun sebelumnya, relasi antara DPR dan Pemerintah menyajikan sejumlah fakta yang akan mengkonfirmasi perkembangan efektivitas *check and balances*. Bahkan, secara tidak langsung, berbagai temuan dalam relasi keduanya juga akan mengarah pada perjalanan demokrasi di Indonesia melalui aktualisasi dan responsivitas antara kedua kuasa politik.

Beragam penilaian dapat ditujukan terhadap relasi kedua pihak. Upaya DPR dan Pemerintah memosisikan diri patut untuk diamati dan didiskusikan. Misalkan, apakah pelaksanaan fungsi DPR—seperti legislasi, pengawasan, dan anggaran—telah ditindaklanjuti oleh Pemerintah secara serius, tepat, dan konsisten? Jawabannya tentu tidak tunggal karena fakta yang tersaji sangat heterogen dengan tingkat intensitas yang berbeda-beda.

Catatan dan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2012 yang disusun PSHK tidak bertendensi mendokumentasikan dan menyediakan analisis terhadap seluruh temuan. PSHK fokus terhadap relasi DPR dan Pemerintah terkait fungsi legislasi dan sebagian fungsi pengawasan, terutama yang selama ini luput dari perhatian publik.

Berhadapan Dengan Forum Koordinasi Yang Pelik

Secara umum, relasi DPR dan Pemerintah dalam konteks pelaksanaan fungsi legislasi masih berhadapan dengan forum koordinasi yang pelik, khususnya saat penyiapan dan pembahasan RUU. Kondisi itu tidak lain bersumber pada faktor hulu, yaitu perencanaan legislasi. Berdasarkan pemantauan selama 2012, PSHK menemukan bahwa proses yang ada pada tahap perencanaan turut mempengaruhi cara DPR dan Pemerintah menyiapkan diri serta berinteraksi saat membahas RUU.

Pemerintah pernah mengusulkan agar DPR melalui Badan Legislasi (Baleg) dan Pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM menyelenggarakan rapat periodik dalam rangka monitoring dan evaluasi Prolegnas. Itu sejalan dengan pengaturan Pasal 20 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kebutuhan tersebut semakin dirasakan mendesak, apalagi sepanjang 2012, PSHK mendapatkan fakta yang memperlihatkan koordinasi yang buruk antara DPR dan Pemerintah. Akibatnya, relasi yang berlangsung pada Pembicaraan Tingkat I diwarnai tindakan dan reaksi yang cenderung kontraproduktif. Sebagai contoh, pembahasan RUU Pendidikan Kedokteran yang berlangsung lama, bahkan sempat mengalami penundaan dari April hingga berakhirnya Masa Sidang II (Desember 2012), ternyata disebabkan oleh hal teknis, yaitu koordinasi internal DPR maupun Pemerintah yang lemah. Awalnya, RUU Pendidikan Kedokteran dibahas oleh Komisi X.

Setelah sekian lama dibahas, Komisi IX ingin turut terlibat. Di sisi pemerintah, kelambanan terjadi karena Presiden belum mendapatkan laporan yang memadai dari wakil pemerintah yang ditugaskan membahas RUU itu.

Meskipun relasi DPR dan Pemerintah telah dilengkapi dengan serangkaian mekanisme atau prosedur pembentukan UU, tetapi keduanya masih berhadapan pada situasi yang pelik. Dalam artian, relasi yang dijalani DPR dan Pemerintah ternyata mengalami kebuntuan yang sebenarnya disebabkan oleh faktor yang sejak lama PSHK diagnosis, yaitu perencanaan legislasi yang bermasalah. Sebagai contoh, Komisi VIII mengusulkan RUU Pengelolaan Ibadah Haji, sedangkan Pemerintah mempersiapkan RUU Keuangan Haji. Dua materi itu seharusnya cukup diatur dalam satu RUU. Namun, Prolegnas 2010—2014 mencantumkan keduanya secara terpisah. Akibatnya, potensi tumpang tindih sangat besar, seperti yang terjadi saat penyusunan RUU Perkoperasian dan RUU Lembaga Keuangan Mikro.

Contoh lainnya yang memperlihatkan koordinasi yang pelik antara DPR dan Pemerintah adalah saat semua fraksi di DPR menyetujui pembahasan RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan. Sementara itu, Pemerintah beranggapan bahwa RUU yang dimaksud bertentangan dengan hukum internasional dan UUD 1945, termasuk juga UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia atau UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Perbedaan posisi itu menimbulkan pertanyaan mengenai alasan pada saat penyusunan Prolegnas 2010—2014, RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan (atau dengan nama lain RUU tentang Perlakuan Khusus Provinsi Kepulauan dengan nomor urut 152) masih tetap dicantumkan.

Selain fungsi legislasi, bagian ini mencakup pula relasi DPR dan Pemerintah dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan. Harus diakui, fungsi pengawasan terlihat lebih menonjol ketimbang fungsi legislasi dan anggaran. Namun, hal itu tidak lebih sebagai gegap gempita, minim dengan tindak lanjut dan perbaikan kinerja pemerintah secara signifikan.

Ketika fungsi pengawasan tersebut dilakukan melalui serangkaian pertemuan dalam rapat-rapat di DPR atau pengamatan di lapangan, ditemukan kelemahan pada tahap tindak lanjut oleh Pemerintah. Tidak heran, saat rapat-rapat yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPR dengan mitra kerja (Pemerintah maupun lembaga pemerintah nonkementerian), sering kali kesimpulan yang disepakati masih sama; mengulang dari kesepakatan sebelumnya.

Pada tahun ketiga DPR periode 2009—2014, keberadaan Sekretariat Gabungan (Setgab) masih turut mewarnai relasi DPR dan Pemerintah. Meskipun tidak dalam setiap peristiwa atau isu, Setgab selalu menjadi pilihan manakala antara DPR dan Pemerintah berhadapan dengan kemacetan komunikasi atau risiko politik lain. Terbukti, meskipun penggunaan hak-hak DPR diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 (seperti interpelasi, angket, dan hak menyatakan pendapat), persiapan (penggunaan hak) mudah mengendur. Beberapa usulan sempat mengemuka, seperti pengajuan hak angket perpajakan atau interpelasi Keputusan Menteri BUMN, tetapi pergerakannya menuju rapat paripurna terasa sangat lambat.

B. Relasi DPR dan DPD: Ubah Strategi Penguatan Kewenangan Sebelum Masuk Tahun Politik

Polemik Menahun

Lemahnya kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi sudah menjadi polemik yang menahun. Maksud hati mengembangkan sistem *check and balances* di tubuh Parlemen, tetapi yang terjadi kemudian adalah ketidakberdayaan DPD sebagai salah satu kamar di Parlemen untuk mengimbangi kamar lain, yaitu DPR. Polemik itu sudah menjadi evaluasi DPD periode 2004—2009², tetapi terus berlanjut sampai saat ini tanpa penyelesaian.

Secara normatif, kewenangan DPD dalam bidang legislasi sudah digariskan dalam Pasal 22D UUD 1945, yaitu DPD dapat mengusulkan, ikut membahas, dan mengawasi hal-hal terkait dengan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, keuangan pusat dan daerah, rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Namun, kewenangan itu memerlukan peraturan yang lebih teknis dalam level UU, terutama dalam mengatur proses DPD mengusulkan RUU, sejauh mana DPD dapat ikut dalam pembahasan RUU, dan tindak lanjut dari hasil pengawasan UU yang dilakukan DPD. Oleh karena itu, dibentuklah UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Lalu, ada pula yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).

Dalam Pasal 147 ayat (3) dan (4) diatur bahwa apabila RUU usul dari DPD diterima atau diterima dengan syarat, RUU itu menjadi usul dari DPR. Pengaturan itu membuat DPD seakan tidak memiliki kewenangan dalam mengusulkan suatu RUU. Belum lagi, pengaturan pada Pasal 102 ayat huruf c yang mengatur bahwa RUU usulan DPD harus terlebih dahulu diajukan kepada Baleg untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi sebelum diajukan kepada pimpinan DPR. Pengaturan itu memposisikan DPD seakan-akan di bawah DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Dalam hal pembahasan RUU, yang diatur dalam Pasal 150 dan 151 UU MD3, DPD diberikan kesempatan untuk ikut dalam pembicaraan tingkat pertama dan kedua. Namun, dalam pembicaraan tingkat kedua yang merupakan pengambilan keputusan akhir, DPD hanya diwakili oleh dokumen laporan akhir pembahasan saja (laporan mini DPD). Dalam praktiknya, peran keikutsertaan DPD dalam pembicaraan tingkat I pun masih sangat minim. Masukan atau pendapat yang diajukan oleh DPD tidak mendapat tindak lanjut yang jelas terkait digunakan atau tidak. Apabila pendapatnya tidak digunakan pun, DPR tidak memberikan keterangan yang jelas akan alasan masukan itu tidak digunakan. Dalam posisi itu, jelas DPD seperti berada di luar sistem dan kedudukannya berada di bawah DPR.

Praktiknya, pada 2012, DPD secara internal tetap melaksanakan pembahasan terhadap beberapa RUU. Adapun, RUU yang dimaksud, yaitu RUU Keperawatan, RUU Migas, RUU Kepariwisata, RUU Mineral dan Batubara, RUU Perdagangan, RUU Perlindungan Pekerja

² Jejak langka PAH 157

Indonesia, dan RUU Hak Atas Tanah. Namun, dengan pola hubungan yang terjadi saat ini, hal yang dibahas oleh DPD terancam hanya akan menjadi tumpukan kertas di atas meja karena tidak mendapat perhatian serius dari DPR. Padahal, hasil kerja DPD juga merupakan bentuk suara atau aspirasi dari masyarakat. Selain itu, anggaran dari kegiatan yang dilakukan bukan sedikit dan anggaran itu bersumber dari APBN.

Akhirnya Mengadu kepada Mahkamah Konstitusi

Beragam kajian dan diskusi sering dilakukan oleh DPD maupun kelompok masyarakat pemerhati parlemen Indonesia untuk memperjuangkan penguatan kewenangan DPD tersebut. Kajian dan diskusi itu pun menghasilkan beragam solusi. Namun, permasalahan yang nyata terjadi adalah DPD tidak mendapat cukup dukungan, khususnya secara politik, untuk merealisasikan solusi-solusi yang ada.

Upaya DPD untuk melakukan lobi dan tetap menjalankan “sisa” kewenangan yang ada, seraya berharap DPR memberikan pintu untuk penguatan kewenangan DPD, ternyata tidak berhasil secara signifikan. Pada 2011 dan 2012, DPD masih aktif memberikan usulan RUU maupun masukan terhadap RUU yang sedang dibahas. Akan tetapi, usulan RUU itu seakan tidak dihiraukan oleh DPR. Bahkan, dalam salah satu kegiatan diskusi kenegaraan berjudul “Berbagi Kamar dalam Legislasi”, seorang anggota DPD, I Wayan Sudirta, menyatakan bahwa pada tahun 2012, ada 36 usulan RUU dari DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR.³ Pernyataan itu merupakan bentuk kekecewaan sekaligus bukti nyata akan pola hubungan yang tidak harmonis antara DPD dan DPR.

Selain itu, upaya untuk mendorong amendemen kelima UUD 1945 terasa lebih sulit lagi karena melibatkan lebih banyak pihak berkepentingan. Dukungan terhadap amendemen kelima yang diusulkan DPD sempat mendapat tanggapan positif, tetapi seiring dengan waktu, dukungan pun kembali surut. Solusi untuk mengamendemen UUD 1945 yang diajukan oleh DPD sebaiknya terlebih dahulu dimatangkan, baik secara substansi maupun kesepahaman antara pihak-pihak yang berkepentingan. Hal itu penting mengingat substansi UUD 1945 bukan hanya perihal kewenangan DPD saja, tetapi sampai mengatur hak-hak dasar dari seluruh Warga Negara Indonesia. Dengan demikian, amendemen UUD 1945 sangat berisiko dan membutuhkan tenaga dan biaya yang tidak sedikit.

Setelah lama berjuang, DPD akhirnya mulai mengubah strateginya dalam penguatan kewenangan. Pada 14 September 2012, beberapa anggota DPD mendaftarkan *judicial review* UU MD3 dan UU P3 kepada Mahkamah Konstitusi (MK).⁴ Pendaftaran itu dilanjutkan dengan

³ <http://socmed.sindonews.com/read/2012/09/06/12/670451/34-ruu-usulan-dpd-tak-digubris-dpr>

⁴ Pada *judicial review* itu, pasal yang dimohonkan untuk diuji di UU MD3 adalah Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d, huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (7), pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1), dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5). Sedangkan yang diajukan di UU P3 adalah [Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal Pasal 43 ayat (1), ayat (2), Pasal 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2), ayat (4), Pasal 65 ayat (3), ayat (4), Pasal 68 ayat (2)

pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan pada 24 September 2012.⁵ Langkah itu disambut baik oleh beberapa pihak karena dianggap lebih tepat dibandingkan harus memaksakan amendemen UUD 1945.

Sampai tulisan ini disusun, MK belum memberikan putusan atas *judicial review* tersebut. Menarik untuk ditunggu hal yang akan menjadi putusan dari 9 hakim MK itu; menyelesaikan polemik atau tidak dan juga pihak yang akan diuntungkan dari putusan itu. Apapun putusan yang akan dibuat oleh MK akan memberikan tafsiran terhadap nasib kewenangan DPD yang selama ini menjadi polemik berkepanjangan.

Hubungan Seadanya

Selain dalam ranah legislasi, DPD dan DPR juga saling berhubungan dalam pelaksanaan sidang bersama DPR-DPD. Pasal 199 ayat (5) dan 268 ayat (5) UU MD3 mengatur sidang bersama itu. Pengaturan mengenai sidang bersama itu merupakan salah satu terobosan yang ada di UU MD3 karena sebelumnya, Presiden harus melakukan pidato sebanyak tiga kali dengan substansi dan tempat yang berbeda. *Pertama*, Presiden membacakan pidato pengantar APBN dalam Rapat Paripurna Luar Biasa DPR.⁶ *Kedua*, Presiden kembali berpidato perayaan Hari Kemerdekaan Indonesia di hadapan Rapat Paripurna DPR.⁷ *Ketiga*, Pidato Presiden di hadapan Sidang Paripurna Khusus DPD dengan tema otonomi daerah.⁸

Kegiatan Sidang Bersama DPR-DPD tersebut berjalan pada 2012, sama seperti tahun-tahun sebelumnya setelah UU MD3 berlaku. Walaupun pelaksanaan banyak mendapat pujian, penyelenggaraan kegiatan itu lebih banyak bersifat formalitas, tidak substantif mendukung pelaksanaan kewenangan lembaga masing-masing atau bahkan menciptakan sistem *check and balances* yang baik di tubuh parlemen.

huruf c,, huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a, huruf b, ayat (3), Pasal 70 ayat (1), ayat (2).

⁵ <http://www.tempo.co/read/news/2012/09/24/078431513/Tak-Mau-Dikebiri-DPD-Gugat-DPR-ke-MK>

⁶ <http://www.presidenri.go.id/index.php/pidato/2009/08/03/1196.html>

⁷ <http://www.presidenri.go.id/index.php/pidato/2009/08/14/1206.html>

⁸ <http://www.presidenri.go.id/index.php/pidato/2009/08/19/1209.html>

C. Relasi DPR dan MK: Menjaga Independensi

Situasi Pengujian Undang-Undang yang Disahkan pada 2012

Jumlah data Pengujian Undang-Undang pada Mahkamah Konstitusi selama 2012 sebanyak 169 permohonan. Jumlah itu terdiri atas 118 permohonan yang diajukan pada 2012 dan 51 permohonan lain merupakan perkara sisa 2011. Dari jumlah itu, perkara yang telah diputus sebanyak 97. Sisanya masih diproses pada 2013. Selanjutnya, dari total permohonan pengujian UU yang diterima pada 2012, 19 perkara di antaranya merupakan permohonan pengujian UU yang disahkan DPR pada 2012.

Jenis UU yang paling banyak diajukan permohonan pengujiannya adalah UU bidang politik, yaitu 10 permohonan. Jumlah terbanyak kedua adalah UU di bidang anggaran, yaitu 6 permohonan. UU bidang pendidikan berjumlah 2 permohonan. Kemudian, ada 1 permohonan terkait UU bidang ekonomi dan peradilan. Sementara itu, UU bidang politik yang diajukan permohonan adalah UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota MPR, DPR, DPD, DPRD (UU Pemilu). Lalu, UU bidang anggaran yang diajukan permohonan adalah UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012. UU bidang pendidikan diajukan permohonan pengujian sebanyak dua kali, yaitu UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Sisanya—satu kali permohonan—adalah UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Dari sejumlah permohonan tersebut, hanya satu yang diputus dikabulkan sebagian, yaitu pengujian terhadap UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota MPR, DPR, DPD, DPRD (No perkara 52/PUU-X/2012). Sisanya diputus beragam yaitu ditolak atau tidak dapat diterima. Selain itu, terdapat satu permohonan yang ditarik kembali, yaitu pengujian terhadap UU Pemilu (No Perkara 106/PUU-X/2012). Dua permohonan masih dilanjutkan pemeriksaannya pada 2013, yaitu UU Pendidikan tinggi dan UU Sistem Peradilan Pidana Anak.

Dari data tersebut, terlihat bahwa walaupun terdapat 19 permohonan pengujian terhadap UU yang disahkan pada 2012, sebenarnya jumlah UU yang diajukan permohonan adalah empat UU, yaitu:

- UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012;
- UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi; dan
- UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Informasi mengenai Permohonan Pengujian UU atas UU yang disahkan pada 2012 dapat dilihat dalam tabel berikut.

No.	Nomor Perkara	Tanggal Registrasi	Undang-Undang	Bidang	Status
1	111/PUU-X/2012	01-11-2012	UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan tinggi	Pendidikan	Dalam Proses
2	110/PUU-X/2012	01-11-2012	UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	Peradilan	Dalam Proses
3	109/PUU-X/2012	30-10-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Tidak Dapat Diterima
4	108/PUU-X/2012	30-10-2012	UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Dalam Proses
5	106/PUU-X/2012	22-10-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Ditarik Kembali
6	103/PUU-X/2012	08-10-2012	UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi	Pendidikan	Dalam Proses
7	96/PUU-X/2012	28-09-2012	UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Dalam Proses
8	94/PUU-X/2012	26-09-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Politik	Dalam Proses

9	89/PUU-X/2012	12-09-2012	UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Tidak Dapat Diterima
10	58/PUU-X/2012	18-06-2012	UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012 dan UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Ditolak
11	55/PUU-X/2012	05-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Tidak Dapat Diterima
12	54/PUU-X/2012	05-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Ditolak
13	53/PUU-X/2012	04-06-2012	UU No. 4 Tahun 2012 Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Ditolak
14	52/PUU-X/2012	04-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945	Politik	Dikabulkan Sebagian
15	51/PUU-x/2012	04-06-2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	Politik	Tidak Dapat Diterima

16	46/PUU-X/2012	14-05-2012	UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan Tahun 2012	Anggaran	Ditolak
17	45/PUU-X/2012	14-05-2012	UU No. 4 tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara Tahun 2012	Anggaran	Ditolak
18	42/PUU-X/2012	09-05-2012	UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Tidak Dapat Diterima
19	43/PUU-X/2012	09-05-2012	UU No. 4 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012	Anggaran	Ditolak

Tabel: Daftar Pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang yang Disahkan DPR dan Pemerintah Tahun 2012

Dari lima undang-undang yang diajukan pengujiannya kepada MK, banyak pihak mengajukan permohonan pengujian terhadap UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Materi yang diajukan terutama terkait dengan ketentuan mengenai *parliamentary threshold* dan kewajiban untuk verifikasi partai politik. Pengujian yang dilakukan oleh MK membatalkan ketentuan berlakunya *parliamentary threshold* sebesar 3,5% secara nasional. MK memutuskan *parliamentary threshold* itu hanya berlaku secara nasional. Pemberlakuan *parliamentary threshold* secara nasional sebesar 3,5% dinilai akan merugikan keragaman di daerah. Sementara mengenai verifikasi partai politik, MK juga memutuskan bahwa kewajiban verifikasi partai politik berlaku juga bagi partai besar. Sebelumnya, ketentuan dalam UU itu hanya mengatur verifikasi partai politik berlaku untuk partai nonparlemen atau sering diistilahkan dengan partai “gurem”. Pengujian terhadap ketentuan verifikasi partai politik itu diajukan oleh beberapa partai, yaitu Partai Persatuan Nasional, Partai Merdeka, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Pelopor, Partai Buruh, Partai Republika, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Karya Peduli

Bangsa, Partai Demokrasi Pembaharuan, Partai Matahari Bangsa, Partai Bulan Bintang, Partai Kedaulatan Rakyat, Partai Patriot, Partai Damai Sejahtera, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, dan Partai Nasional Demokrat.

Dua ketentuan dalam UU Pemilu mengenai *parliamentary threshold* dan verifikasi partai tersebut memang terlihat sangat memihak atau menguntungkan partai besar, terutama partai yang saat ini menguasai parlemen. Hal itu mengindikasikan adanya kepentingan besar partai penguasa yang berada di parlemen saat ini untuk bisa menguasai pesta demokrasi pada 2014. Tentunya, sebagai partai yang duduk di parlemen, mereka lebih diuntungkan. Kewenangan untuk membuat UU menjadi faktor strategis dalam upaya mengamankan posisi mereka pada Pemilu 2014. Pengujian UU itu merupakan koreksi terhadap kepentingan politik yang mendominasi pembuatan desain penyelenggaraan pemilu dalam UU Pemilu.

UU lain yang diajukan *judicial review* kepada MK adalah UU tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Sejak pembahasan, UU itu telah menimbulkan kontroversi terkait dengan sanksi pidana yang diancamkan kepada aparat penegak hukum. Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) mempermasalahkan ketentuan mengenai sanksi pidana yang diancamkan kepada hakim. IKAHI menilai bahwa ketentuan itu mengganggu independensi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Juru Bicara MA, Djoko Sarwoko menilai bahwa ketentuan itu merupakan bentuk kriminalisasi hakim.⁹ Ancaman pidana dalam UU itu sebenarnya juga diarahkan kepada penyidik dan penuntut umum. IKAHI telah mengajukan permohonan pengujian UU itu pada 24 Oktober 2012. Sampai dengan laporan ini disusun, MK masih melakukan proses pengujian terhadap UU itu.

Selain UU Sistem Peradilan Pidana Anak, MK saat ini juga masih memproses pengujian UU Pendidikan Tinggi. Pengaturan dalam UU Pendidikan Tinggi dinilai masih menerapkan sistem komersialisasi dan pemberian otonomi yang luas kepada perguruan tinggi dalam pengelolaan keuangan.

Pemotongan Anggaran: Serangan Balik dari DPR?

Pengurangan anggaran MK kembali terjadi pada hasil pembahasan anggaran oleh DPR. Pada tahun anggaran 2013, MK mendapat jatah sebesar Rp199 miliar dari anggaran yang diusulkan sejumlah Rp260 miliar. Selisih anggaran yang disetujui dengan usulan adalah Rp61 miliar. Jumlah itu tiga kali lipat dari pemangkasan anggaran MK yang dilakukan DPR tahun sebelumnya sebesar Rp20 miliar. Salah satu akibat dari pemangkasan anggaran itu, MK tidak memperoleh alokasi anggaran untuk sosialisasi, publikasi putusan, dan pendidikan berkonstitusi. Pada 2012, kegiatan itu mendapat alokasi anggaran sebesar Rp20 miliar. Akan tetapi, pada 2013, alokasi anggaran untuk kegiatan itu sama sekali dihilangkan. Ketua MK Mahfud MD menduga

⁹ IKAHI Bersiap Uji UU Sistem Peradilan Pidana Anak, *hukumonline.com*. 9 Juli 2012, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4ffaaec888f24/ikahi-bersiap-uji-uu-sistem-peradilan-pidana-anak>.

pemangkasan anggaran itu merupakan reaksi DPR akibat dirinya sering membuat pernyataan yang menimbulkan kontroversi.¹⁰

Beberapa tahun terakhir, terdapat kecenderungan “perang dingin” antara dua lembaga tersebut. Walaupun respons negatif DPR sebagai legislator sudah terlihat pada tahun awal pembentukan MK, sampai dengan 2012 suasana persaingan tersebut masih muncul. Bahkan, respons itu sampai pada upaya untuk mempengaruhi kinerja dan kedudukan lembaga dengan kewenangan yang dimiliki. Sebagai contoh, revisi UU MK yang dilakukan DPR pada 2011 memunculkan materi yang berupaya mengubah kedudukan DPR melalui pengaturan pengawasan dan batasan putusan MK. Ketentuan dalam revisi UU MK itu terlihat sebagai serangan DPR kepada MK melalui kewenangan pembentukan UU yang dimiliki DPR. Tak berselang lama setelah pengesahan revisi UU MK itu, MK menerima permohonan pengujian UU terhadap revisi UU MK. Hasilnya, MK berhasil memulihkan kewenangannya yang dicoba dipangkas dan diintervensi oleh DPR.¹¹ Upaya adu kekuatan dengan kewenangan yang dimiliki berlanjut dengan pemangkasan anggaran MK. DPR mencoba menunjukkan dirinya dengan fungsi anggaran. Kewenangan itu tidak bisa dilawan lagi oleh MK, tidak seperti kewenangan legislasi yang bisa diuji oleh MK.

Mencermati pola hubungan DPR dan MK tersebut, tampak ada pergeseran objek yang berpengaruh. Kalau pada masa awal pembentukan MK sampai dengan akhir masa jabatan Ketua MK pertama yaitu Jimly Asshiddiqie, hubungan yang memanas sering muncul karena kewenangan pengujian UU yang dimiliki oleh MK. Akan tetapi, beberapa tahun terakhir, ada pergeseran dengan terlibatnya Ketua MK sebagai pihak yang mempengaruhi hubungan antara dua lembaga itu.¹² Memang, sosok Moh. Mahfud MD sebagai Ketua MK saat ini tidak bisa dipisahkan dari latar belakangnya sebagai politisi sehingga pernyataannya pun sering masuk ke wilayah publik yang cenderung politis, apalagi dengan tingkat popularitasnya yang menjadi kandidat untuk diperhitungkan dalam pemilihan presiden yang akan datang. Pernyataan dan penampilan ke muka publik sering ditafsirkan sebagai upaya promosi meningkatkan popularitas individu. Alasan itu juga yang disinyalir menjadi penyebab dihapuskannya alokasi anggaran sosialisasi.

Terlepas dari ruang politik masalah tersebut, ada dua hal yang menarik untuk dilihat, yaitu penggunaan kewenangan dan komunikasi hakim. Pemangkasan anggaran memang menjadi kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atas usulan anggaran yang diajukan kementerian/lembaga. Prosesnya menjadi politis ketika DPR mempunyai sensitivitas dengan lembaga tertentu. Dalam hal itu, objektivitas alasan pemangkasan selalu mendapat tantangan

¹⁰ Mahfud Bikin Kontroversi, DPR Sunat Anggaran. *Tempo.co*. 24 November 2012. <http://www.tempo.co/read/news/2012/11/24/078443763/Mahfud-Bikin-Kontroversi-DPR-Sunat-Anggaran-MK>

¹¹ Lihat lebih lanjut *Catatan Evaluasi Kinerja Legislasi DPR 2011, Legislasi: Aspirasi atau Transaksi?*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2012.

¹² Secara tidak langsung, hal itu diakui sendiri oleh Ketua MK dengan memberikan penilaian bahwa pemangkasan anggaran akibat pernyataannya yang sering menimbulkan kontroversi yang berarti menjadikan dirinya sebagai objek yang mempengaruhi hubungan tersebut.

yang besar. Apakah pemangkasan anggaran itu disebabkan alasan objektif karena masalah penganggaran yang tidak tepat atau lebih didasarkan pada sensitivitas antara lembaga yang bermuara pada kualitas hubungan antarlembaga sedang membaik atau sedang memburuk? Apabila alasan kedua yang digunakan, hal itu merupakan bentuk penyimpangan kekuasaan dan intervensi terhadap lembaga lain. Penggunaan suatu kewenangan publik untuk tujuan lain atau atas dasar kepentingan negatif tentu akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan publik itu sendiri. Sebagai contoh, pemangkasan anggaran yang dilakukan DPR menghilangkan alokasi untuk sosialisasi putusan dan pendidikan berkonstitusi. Alokasi itu sebenarnya untuk memenuhi kepentingan publik memperoleh informasi.¹³ Dengan hilangnya alokasi anggaran itu, hak publik terhadap informasi putusan MK akan semakin terbatas.

Catatan lain dari masalah pemangkasan tersebut adalah gaya komunikasi Ketua MK saat ini yang sering tampil di media dan memberikan pernyataan terkait dengan masalah politik. Tak jarang, pernyataannya menimbulkan polemik. Sebagai contoh, pernyataan tentang adanya mafia narkoba di lingkaran istana membuat “berang” beberapa pejabat. Mensesneg merespons tuduhan itu dengan menyatakan, *"Saya sangat berkeberatan dan terhina dengan kata-kata Saudara Mahfud yang menuduh mafia narkoba sudah masuk ke lingkaran Istana; suatu tuduhan yang amat keji dan mencemarkan nama lembaga kepresidenan"*.¹⁴ Pernyataan Mahfud MD itu disampaikan setelah Presiden memberi grasi kepada gembong narkoba yang mendapat hukuman mati. Pernyataan lain yang menimbulkan polemik adalah lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif sudah mengalami kebobrokan. Beberapa tokoh dan politisi menyangkan pernyataan itu.

Menjaga Independensi MK

Dua kondisi yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, yaitu situasi pengujian UU oleh MK dan pemotongan anggaran MK menunjukkan adanya satu kebutuhan untuk menjaga independensi atau netralitas MK terhadap kepentingan tertentu seperti kepentingan politik. Dalam pengujian UU, mutlak diperlukan netralitas hakim MK. Posisi MK dalam pengujian UU salah satunya melakukan koreksi terhadap materi UU yang didominasi kepentingan politik dan bertentangan dengan UUD 1945. Apabila hakim MK sudah tercemari dengan kepentingan politik tertentu yang merugikan masyarakat, objektivitas keputusannya menjadi masalah besar. Perannya di MK seharusnya bukan merupakan kaki tangan partai politik untuk mengamankan kebijakan yang telah dirumuskan dalam UU. Di situlah pentingnya netralitas MK. Sebagai contoh, pengujian terhadap UU Pemilu. Sebenarnya, MK mempunyai pilihan untuk mengikuti arus besar dari parlemen atau melakukan koreksi atas kesalahan arus besar itu. Kenyataannya adalah MK memilih untuk melawan arus besar dari “Senayan”.

¹³ Dengan catatan—di satu sisi—sosialisasi dan pendidikan selama ini berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan dan memberi pengaruh baik kepada publik. Di sisi lain, DPR dapat memangkas alokasi anggaran itu atas dasar evaluasi efektivitas program bukan karena alasan subjektif atau politis lain.

¹⁴ Mesesneg Keberatan Atas Pernyataan Mahfud, *antaranews.com*. 9 November 2012. <http://www.antaranews.com/berita/342828/mensesneg-keberatan-atas-pernyataan-mahfud-md>

Netralitas terhadap kepentingan politik perlu dijaga untuk menjamin konsistensi penerapan UUD 1945. Namun, perlu diwaspadai bahwa upaya mempengaruhi netralitas itu terus diupayakan, apalagi upaya intervensi yang dilakukan menggunakan kewenangan yang legal. Bisa jadi, pemotongan anggaran merupakan salah satu upaya untuk melemahkan posisi MK dalam praktik ketatanegaraan.

D. Relasi DPR dan MA: Ancaman Independensi Peradilan

Mahkamah Agung (MA) dan DPR berelasi dalam tiga hal pokok, yakni proses pembahasan anggaran, pemilihan seleksi MA, dan proses perumusan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan lembaga peradilan ataupun materi-materi muatan hukum. Relasi minimal antara MA sebagai lembaga penegak hukum dan DPR sebagai lembaga politik merupakan keharusan. Keharusan itu tidak terlepas dari konsep kemerdekaan lembaga kekuasaan kehakiman yang dimiliki MA dan dijamin oleh konstitusi.¹⁵

Pada kurun waktu 2012, terjadi beberapa usaha yang dilakukan oleh DPR yang berpotensi untuk mengancam kemerdekaan kekuasaan kehakiman, yakni pembentukan Panitia Kerja Putusan MA¹⁶ dan terbentuknya UU Sistem Peradilan Anak yang salah satu muatannya memberikan ruang untuk melakukan pidana bagi hakim atas dasar penilaian terhadap putusan yang dikeluarkannya.¹⁷

Panitia Kerja Putusan MA

Memahami kemerdekaan kehakiman tidak berarti bahwa hakim terlepas dari segala bentuk akuntabilitas di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, karena sensitivitas yang tinggi dari kemerdekaan kekuasaan kehakiman, diperlukan kehati-hatian dalam merumuskan bentuk pengawasan dan pelaksanaan dari pengawasan itu.¹⁸ Rumusan itu merupakan rumusan yang tertuang dalam Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang menegaskan pentingnya kekuasaan kehakiman dan sangat berbahayanya pengawasan terhadap kekuasaan kehakiman jika tidak dijalankan secara hati-hati.

Pada konteks diskursus pembentukan Panitia Kerja Putusan MA yang dilakukan oleh DPR, maka konsep yang digariskan MK menjadi penting untuk disampaikan dalam menilai Panitia Putusan MA ini. Terdapat beberapa latar belakang di balik lahirnya Panitia putusan MA itu. *Pertama*, banyaknya persoalan terkait dengan pelanggaran ketentuan Pasal 197 KUHP. *Kedua*, banyaknya persoalan terkait dengan putusan MA yang sudah berkekuatan hukum tetap, tetapi tidak dapat dilaksanakan. *Ketiga*, banyaknya putusan PK yang objeknya sama, tetapi

¹⁵ Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945

¹⁶ Kisruh Putusan Cacat Hukum, DPR Bentuk Panja, <http://jakarta.okezone.com/read/2013/02/16/339/762723/kisruh-putusan-cacat-hukum-dpr-bentuk-panja>

¹⁷ Pasal 99, 98, 100 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana

¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm.172

bertentangan satu sama lain. *Keempat*, banyaknya putusan MA yang tidak mematuhi prosedur sehingga tidak dapat memberi jaminan kepastian hukum.¹⁹

Pembentukan Panja tersebut menuai reaksi yang sangat keras dari berbagai pihak. Salah satu argumen yang menonjol untuk menolak Panja tersebut adalah kecurigaan terhadap upaya Komisi III untuk mencampuri proses hukum yang terjadi di MA. Terhadap hal itu, DPR melalui Ketua Komisi III saat itu—Benny K Harman—berdalih bahwa pembentukan Panja MA tidak akan mengganggu independensi peradilan karena hanya dilakukan pada putusan-putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Ditambahkan juga bahwa keluaran dari Panja adalah kebijakan, bukan rekomendasi atas kasus-kasus konkret.²⁰

Terlepas dari argumentasi penolakan dan pembelaan yang ada, menarik untuk dikemukakan bahwa pendapat MK terkait pengawasan di luar mekanisme hukum acara yang tersedia yang diinginkan oleh Panja MA. MK berpendapat bahwa putusan hakim haruslah dianggap sebagai benar (*res judicata pro veritate habetur*) dan jika terdapat kekeliruan dari putusan hakim itu, salah satu cara melakukan koreksi adalah melakukan upaya hukum (*rechtsmiddellen*).²¹ Namun, prinsip itu tidak mengurangi hak warga negara untuk melakukan kritik terhadap substansi dari kekeliruan putusan melalui forum-forum kajian ilmiah, seperti seminar, penelitian, dan tulisan.²²

Berdasarkan uraian pendapat MK tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses pengawasan terhadap putusan-putusan MA tidak dapat dilakukan di luar upaya hukum yang tersedia. Namun, pengkajian terhadap putusan-putusan hakim dapat dilakukan melalui forum-forum kajian ilmiah. Sementara itu, pengkajian terhadap putusan—apalagi dengan menggunakan mekanisme politik, seperti Panitia Kerja (Panja) DPR—merupakan mekanisme politik berpotensi untuk mengancam independensi peradilan.

Undang-Undang Sistem Peradilan Anak

UU Sistem Peradilan Anak²³ merupakan salah satu produk UU yang ditelurkan pada 2012. UU itu dibentuk untuk menyediakan proses peradilan bagi pelaku pidana anak dengan mengembangkan beberapa ketentuan khusus di luar ketentuan peradilan pada umumnya. Salah satu ketentuan khusus itu adalah pemberian upaya diversi (penyelesaian perkara di luar sistem formal pengadilan) dan waktu penahanan beserta kerahasiaan identitas dari pelaku pidana anak.²⁴

¹⁹ Panja Putusan MA Bukan Untuk Intervensi,
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f4f52eacd371/panja-putusan-ma-bukan-untuk-intervensi>

²⁰ *Ibid*

²¹ Putusan MK 005/PUU-IV/2006, 189

²² *Ibid*

²³ UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana

²⁴ Pasal 7 ayat (1), Pasal 19 Ayat (1), Pasal 35 ayat (3), Pasal 37 ayat (3) dan Pasal 38 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Pidana Anak

Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan terkait dengan kekhususan tersebut dapat berakibat pada pelanggaran pidana. Tercatat, dalam beberapa ketentuan terkait dengan pemidanaan hakim, terdapat beberapa ketentuan pidana dalam UU tersebut, yakni Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 UU Sistem Peradilan Anak. Terhadap hal itu, IKAHI telah mengajukan pengujian materi ke Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan-ketentuan itu. Adapun, salah satu argumentasi dari pemohon (IKAHI) adalah menganggap bahwa ketentuan UU itu telah memberikan tekanan bagi hakim dalam melaksanakan fungsi yustisialnya dan mengekang kebebasan hakim untuk menentukan keputusan yang adil.²⁵

Jika ditilik argumentasi tersebut, pertanyaan yang timbul adalah pemaknaan kebebasan kekuasaan kehakiman. Gagasan kebebasan kekuasaan kehakiman merujuk pada merdekanya hakim dalam memutus suatu perkara berdasarkan fakta-fakta yang ada dan hukum yang berlaku. Persoalannya, kebebasan kehakiman itu masuk juga pada kebebasan dalam melakukan fungsi yustisi yang tidak secara langsung berkaitan dengan kebebasan memberikan putusan. Hal itu sebagaimana dimaksud dalam Ketentuan Pasal 96, Pasal 100, dan Pasal 101 yang terkait dengan ketidaktaatan hakim dalam menjalankan ketentuan prosedural dari UU Sistem Peradilan Anak. Hal itu tentu merupakan keputusan MK untuk melihat persoalan secara jelas. Namun, terlepas dari argumentasi proposionalitas pemberian sanksi antara kesalahan yang dilakukan hakim dan ancaman sanksi bahwa produk UU SPA jelas memberikan gambaran bahwa terdapat isu ancaman terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam catatan PSHK, DPR secara sadar dan sistematis telah mencoba untuk menerobos batas-batas kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Intrusi terhadap kekuasaan kehakiman seharusnya dibendung untuk menciptakan peradilan yang berwibawa dan bermartabat sehingga menimbulkan kepercayaan dari masyarakat luas.

E. Relasi DPR dan KPK: Beribu Sekam Terbaring Antara Kuningan-Senayan

Relasi KPK dan DPR adalah ketegangan tak kunjung padam antara dua lembaga negara. Salah satunya memiliki kewenangan mengampunasi lainnya melalui fungsi anggaran dan legislasi. Pelaksanaan kewenangan DPR dalam fungsi anggaran dan legislasi itulah yang banyak mewarnai relasi antara KPK dan DPR selama 2012.

Terdapat beberapa peristiwa penting antara KPK dan DPR selama 2012, antara lain:

1. pembangunan gedung KPK;
2. pembahasan RUU KPK; dan
3. pertemuan dengan mantan penyidik KPK setelah penarikan penyidik oleh Kepolisian.

²⁵ Mahkamah Konstitusi, Risalah Sidang Perkara Nomor 110/PUU-X/2012, http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah_sidang_Perkara%20Nomor%20110-PUU-X-2012%20tq%2019%20November%202012.pdf, diunduh pada 08 Maret 2013

Peristiwa satu dan dua merupakan fungsi anggaran serta legislasi yang menjadi titik tolak. Sementara itu, pertemuan antara Komisi III DPR dan mantan penyidik KPK—sebagaimana dikatakan Ade Komarudin—“dilakukan dalam melaksanakan fungsi pengawasan”.²⁶

Secara popularitas dan perhatian masyarakat, aksi pengumpulan dana oleh masyarakat untuk membangun gedung KPK mendapat sorotan luas dari publik. Awalnya, dalam pembahasan anggaran pembangunan gedung baru KPK oleh Badan Anggaran DPR, tanda bintang diberikan. Pemberian tanda bintang itu berarti penundaan realisasi pembangunan gedung baru KPK, sementara pengajuan anggarannya sudah diajukan oleh KPK sejak 2008 dengan alasan KPK belum memiliki *road map*. Tertundanya pembangunan gedung baru itu kemudian ditanggapi oleh masyarakat (dan didukung) oleh KPK dengan cara mengumpulkan uang untuk menyumbang pembangunan gedung. Selama proses kampanye pengumpulan sumbangan itu, tercatat pernyataan Wakil Ketua DPR, Priyo Budi Santoso (FPG), yang menyatakan bahwa seharusnya, bila anggaran gedung KPK disetujui, persetujuan yang sama harus diberikan kepada DPR bila hendak membangun gedung baru juga.²⁷

Pernyataan-pernyataan anggota DPR yang menyatakan mendukung atas pembangunan gedung KPK bahkan ada yang turut ikut menyumbang.²⁸ Namun, tanda bintang dari rencana anggaran KPK itu yang tidak kunjung dihapus menuai banyak kritik. Akhirnya, pada 16 Oktober 2012, pengumpulan sumbangan untuk pembangunan KPK itu ditutup karena DPR mengabulkan anggaran gedung baru, tepatnya pada 12 Oktober 2012.

Peristiwa lain yang ikut mewarnai relasi KPK dan DPR secara rutin adalah keinginan DPR untuk merevisi UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Untuk masa persidangan 2012, revisi UU No. 30 Tahun 2012 rupanya diusulkan oleh anggota Komisi III dalam Prolegnas. Ketika memasuki masa pembahasan, kemudian masyarakat ramai-ramai menolak revisi UU itu. Pemerintah dan DPR kemudian melempar tanggung jawab di depan publik mengenai pihak yang memulai revisi pertama kali. Dalam dinamikanya, Aziz Syamsudin dari Komisi III DPR menyatakan bahwa pihaknya telah mengajukan usulan revisi UU KPK ke Baleg pada 4 Juli 2012. Namun, pihak Panja Revisi UU KPK balik menyatakan bahwa pihaknya baru menerima usulan revisi pada pleno pertama, yaitu pada 13 September 2012. Perlu diketahui, perselisihan tentang waktu penerimaan usulan revisi itu meruncing karena Tata Tertib DPR baru direvisi; yang mengakibatkan beda persepsi mengenai kapan sebetulnya penerimaan pengajuan revisi UU No. 30 Tahun 2002 dilakukan oleh Baleg.

Sebagai pengusul, Komisi III menolak membahas revisi UU KPK dengan alasan kedaluwarsa pembahasan dan mengembalikan kewenangan pembahasan ke Baleg. Kemudian, dalam

²⁶ *Kompas*, “KPK Menyesalkan Tindakan Mantan Penyidik”, 28 November 2012.

²⁷ “Priyo: Jika Gedung KPK Disetujui Gedung DPR Juga Harus Disetujui”, <http://nasional.kompas.com/read/2012/06/26/14111861/Priyo.Jika.Gedung.KPK.Disetujui.Gedung.DPR.Juga.Harus.Disetujui>

²⁸ “Anggota DPR Sumbang Gedung Baru KPK”, <http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2012/07/08/154678/Anggota-DPR-Sumbang-Gedung-Baru-KPK/1>

perkembangannya lebih lanjut, dinamika dalam Baleg sendiri ternyata tidak bulat menyikapi ragam penolakan masyarakat atas revisi UU itu. Misalnya, Honing Sani (FPDIP) masih menginginkan DPR untuk merevisi UU itu dengan alasan untuk lebih memperbaiki kualitas KPK dan tidak terjebak pada opini publik yang berkembang.²⁹ Akhirnya, memang Baleg memutuskan untuk menarik revisi UU KPK. Sesuai dengan Pasal 3 Peraturan DPR No. 3 Tahun 2012, pengusulan RUU bisa ditarik dengan alasan:

1. perbaikan materi RUU oleh pengusul;
2. perbaikan materi RUU yang diusulkan oleh Presiden;
3. pelampauan batas setelah diberikan waktu perpanjangan; dan/atau
4. tidak terjadinya kesepakatan terhadap suatu materi dalam pembahasan RUU setelah melalui dua masa sidang.

Perhatikan bahwa alasan penarikan rencana revisi UU KPK tidak ada yang memenuhi syarat yang dicantumkan oleh Pasal 3 Peraturan DPR No. 3 Tahun 2012. Hal itu menjadikan inisiatif Baleg DPR dalam menghentikan rencana revisi UU KPK bisa dianggap sebagai preseden politik. Bila kondisi politik dianggap cukup untuk memberi tekanan, DPR bisa “mengikuti” kehendak masyarakat. Namun, perlu diingat bahwa ada konstelasi politik yang menjadi faktor penyikapan³⁰ DPR juga, yaitu pada 8 Oktober 2012, Presiden dalam pidatonya menyebutkan dukungannya dalam penghentian pembahasan revisi UU KPK karena “waktunya tidak tepat”.

Setelah babak soal revisi UU KPK, fragmen berikutnya yang terjadi antara KPK dan DPR adalah pembentukan penyidik independen. Selama ini, penyidik dan jaksa yang ditempatkan di KPK berasal dari Kepolisian dan Kejaksaan. Pada September 2012, Kepolisian menarik penyidiknya secara besar-besaran hingga mencapai 20 orang.³¹ Berselang hari dari penarikan penyidik oleh kepolisian, pada awal Oktober—usai pemeriksaan Irjen Djoko Susilo (waktu itu) sebagai tersangka kasus dugaan korupsi simulator SIM oleh KPK, tersiar kabar bahwa beberapa oknum Kepolisian hendak menyerbu KPK untuk menangkap seorang penyidik KPK yang berperan besar dalam kasus simulator. Isu itu membuat berbagai elemen masyarakat bergerak menuju KPK untuk mencegah terjadinya hal itu. Peristiwa itu mendapat publikasi yang luas dari media sehingga diduga keras menjadi pemicu pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 9 Oktober 2012 yang berkisar mengenai empat hal, yaitu penyelesaian kasus simulator menjadi domain KPK, ketidaktepatan penuntasan kasus hukum yang menimpa penyidik KPK Novel Baswedan, penundaan pembahasan revisi UU KPK, dan rencana menuangkan pengaturan penyidik KPK dalam bentuk Peraturan Pemerintah.

Sesudah pidato Presiden tersebut, Komisi III kemudian mengadakan pertemuan tertutup dengan penyidik dan jaksa yang pernah bertugas di KPK pada periode sebelumnya. Dalam pertemuan tertutup itu, ditengarai para eks penyidik dan jaksa KPK yang sudah kembali

²⁹ “Baleg Belum Bulat Sikapi Revisi UU KPK”,
<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/03/17562997/Baleg.Belum.Bulat.Sikapi.Revisi.UU.KPK>

³⁰ “Presiden Revisi UU KPK Kurang Tepat”,
<http://nasional.kompas.com/read/2012/10/08/21513719/Presiden.Revisi.UU.KPK.Kurang.Tepat>

³¹ “Penarikan 20 Penyidik Ganggu Kinerja KPK”,
<http://nasional.kompas.com/read/2012/09/14/2106019/Penarikan.20.Penyidik.Gangu.Kinerja.KPK>

bertugas di instansinya masing-masing berkeluh kesah mengenai tempat kerja mereka sebelumnya, yaitu KPK. Rombongan itu dipimpin oleh Kabareskrim Polri Komjen Sutarman. Dalam pertemuan itu, diutarakan keberatan mereka mengenai profesionalisme di KPK, kekompakan pimpinan KPK, serta prosedur organisasi yang harus dijaga.³² Meski pertemuan dengan mantan penyidik dan jaksa KPK itu tidak berhubungan langsung dengan pembentukan rencana Peraturan Pemerintah (PP) tentang penyidik KPK, sedikit-banyak pertemuan itu relatif memberi tekanan untuk mempercepat pembentukannya.

Sebagai penutup, dari ranah pembentukan peraturan perundang-undangan, sebetulnya tidak ada yang terlalu baru dalam dinamika KPK dan DPR. Rencana revisi UU KPK dalam Prolegnas periode 2009—2014 tidak dicabut oleh DPR dengan alasan penyusunannya dilakukan bersama dengan Pemerintah sehingga dibutuhkan persetujuan kedua belah pihak. Akhirnya, meski sempat ada perbedaan pendapat, dalam penentuan prioritas Prolegnas 2013, diputuskan oleh Pemerintah dan DPR bahwa revisi UU KPK tidak dijadikan prioritas pada 2013. Pertanyaannya, apakah hanya dengan mencantumkan (atau tidak) RUU dalam Prolegnas dengan sendirinya ada kepastian akan dibahas serta disahkan dalam masa sidang DPR? Datanya menunjukkan tidaklah demikian adanya. Bertahun-tahun, DPR secara rutin gagal menuntaskan target legislasi. Namun, mengapa dirasa perlu ada pembahasan khusus untuk mengeluarkan revisi UU KPK dari Prolegnas?

Bisa jadi, jawaban pertanyaan tersebut tidak baru juga, yaitu demi popularitas, tetapi kondisinya menyisakan persoalan penting. Bagaimanakah kebijakan legislasi dirancang oleh DPR (dan Pemerintah) sehingga bisa dengan mudahnya sebuah RUU keluar-masuk sebagai skala prioritas? Apabila diletakkan dalam konteks relasi DPR dengan KPK, apakah ketegangan yang tercipta antara Kuningan dan Senayan itu akan berkulminasi dalam kasus tertentu? Ataukah, harus tunggu ada kasus korupsi yang melibatkan anggota DPR sebegitu parahnya sehingga relasi itu bisa dibongkar demi sejarah? Pertanyaan itu seharusnya menjadi alat analisis awal untuk penulisan relasi KPK dengan DPR untuk tahun ini.

³² Komisi III dan Mantan Penyidik KPK Gelar Rapat Tertutup

SELEKSI PEJABAT PUBLIK: MEROMBAK MEKANISME SELEKSI PEJABAT PUBLIK DI DPR

Berbeda dari tahun sebelumnya, kali ini, DPR melakukan lebih banyak proses seleksi pejabat publik. Pada tahun ini, DPR melakukan sepuluh kali seleksi pejabat, sedangkan pada 2011, DPR melakukan tujuh kali seleksi.³³ Seleksi pejabat publik atau biasa dikenal dengan istilah Uji Kelayakan dan Kelayakan (*fit and proper test*) merupakan mekanisme pemeriksaan kapasitas pejabat publik untuk menduduki jabatan tertentu yang dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR, sesuai dengan bidang jabatan publik itu.

Sebelum amandemen UUD 1945, proses seleksi pejabat publik dilaksanakan dengan konsep pemusatan kekuasaan dan tanggung jawab negara dan pemerintahan di bawah presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*)³⁴ yang begitu panjang pada masa Orde Baru. Pascareformasi, kondisi itu berubah dengan memberikan kewenangan lebih terhadap DPR dalam melakukan seleksi pejabat publik sebagai upaya dari *check and balances*. Dalam sistem Presidensial, eksekutif adalah tunggal. Dengan demikian, konsekuensi dalam negara hukum modern yang menerapkan sistem demokrasi perwakilan adalah dibutuhkan prosedur yang memungkinkan adanya pengawasan publik yang diakomodasi melalui lembaga perwakilan³⁵.

UUD 1945 hanya mengamanatkan lima jabatan publik yang mekanismenya akan melewati pintu DPR. Akan tetapi, di luar dari lima jabatan itu, DPR mendapatkan puluhan kewenangan seleksi pejabat publik dari undang-undang. Mengingat mekanismenya pembuatan undang-undang pascareformasi, DPR memiliki kewenangan lebih dibanding sebelumnya. Maka itu, kecenderungan materi muatan undang-undang saat ini adalah DPR memberikan tambahan kewenangan kepada dirinya sendiri, termasuk dalam menyeleksi pejabat publik.³⁶ Dari sepuluh seleksi pejabat yang dilakukan pada 2012, hanya dua jabatan (duta besar dan Badan Pemeriksa Keuangan) yang merupakan amanat dari UUD 1945; sisanya merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Berikut adalah seleksi pejabat publik yang dilaksanakan sepanjang 2012.

³³ Tujuh seleksi tersebut adalah pemilihan duta besar, pimpinan dan anggota Ombudsman, hakim agung, pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), anggota BPK, Deputy Gubernur BI, serta Kantor Akuntan Publik untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan tahunan BPK.

³⁴ Konsep pemusatan kekuasaan dan tanggung jawab negara dan pemerintahan di bawah presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*) tercantum dalam Penjelasan UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 setelah amandemen ke-4 ditiadakan melalui pasal II aturan tambahan yang menyebutkan "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".

³⁵ Bivitri Susanti, et al., *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000), hlm. 110.

³⁶ Lihat: *Catatan Kinerja Legislasi 2011: Aspirasi atau Transaksi*, hlm. 55.

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
1.	Dewan Pengawas Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia (LPP TVRI)	Pasal 14 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran “Dewan Pengawas ditetapkan oleh Presiden bagi Radio Republik Indonesia dan Televisi Republik Indonesia atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; atau oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota bagi Lembaga Penyiaran Publik lokal atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setelah melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka atas masukan dari pemerintah dan/atau masyarakat.”	Komisi I	14 Januari 2011—9 Januari 2012
2.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)	Pasal 20 ayat (2) dan (3) UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban Ayat (2) “Presiden memilih sebanyak 14 (empat belas) orang dari sejumlah calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat” Ayat (3) “Dewan Perwakilan Rakyat memilih dan	Komisi III	10 Agustus 2011—2 Februari 2012

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
		<u>menyetujui</u> 7 (tujuh) orang dari calon sebagaimana dimaksud pada ayat (2).”		
3.	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	<p>Pasal 23 huruf F ayat (1) UUD 1945 “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan <u>dipilih</u> oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”</p> <p>Pasal 14 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan “Anggota BPK <u>dipilih</u> oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.”</p>	Komisi XI	17 November 2011—7 Maret 2012
4.	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	<p>Pasal 9 ayat (3) UU No. 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu “Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk <u>persetujuan</u> Dewan Perwakilan Rakyat melalui komisi yang berwenang di bidang politik dalam negeri.”</p>	Komisi II	16 Desember 2011—22 Maret 2012
5.	Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)	Pasal 90 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan	Komisi II	16 Desember 2011—22 Maret

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
		Pemilihan Umum “Dewan Perwakilan Rakyat memilih dan menyusun urutan peringkat 15 (lima belas) nama calon anggota Bawaslu berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan sesuai dengan mekanisme yang berlaku.”		2012
6.	Duta Besar	Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD 1945 Ayat (2) “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.” Ayat (3) “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.”	Komisi I	16 orang (3 September 2012); 4 orang (2 Maret 2012); 6 orang (14 November 2012)
7.	Otoritas Jasa Keuangan (OJK)	Pasal 11 ayat (1) UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan “Anggota Dewan Komisioner sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (4) huruf a sampai dengan huruf g dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden.”	Komisi XI	30 Januari 2012—19 Juni 2012

No	Institusi	Dasar Hukum	Alat Kelengkapan	Waktu
8.	Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI)	Pasal 16 UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji "Anggota KPHI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat pertimbangan DPR."	Komisi VIII	8 Februari 2012 dan 17 September 2012
9.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	Pasal 83 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia "Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara."	Komisi III	25 November 2011—22 Oktober 2012
10	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	Pasal 31 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat "Anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."	Komisi VI	8 Agustus 2011—4 Desember 2012

Sejak DPR menjalankan proses seleksi pejabat publik yang lebih masif jumlahnya pascareformasi, banyak menjadi catatan, baik catatan seleksi pejabat publik di tataran konsep hingga proses seleksi pejabat publik pada tahapan proses pelaksanaannya. Dari hasil pengamatan, berikut catatan penting yang ditemukan dari proses seleksi pejabat publik di DPR:

Konsep Seleksi Pejabat Publik

Telah disebutkan di atas bahwa DPR memiliki kewenangan melaksanakan seleksi pejabat publik berdasarkan amanat dari UUD 1945 dan undang-undang yang secara eksplisit menyebutkan kewenangan itu. Dari sekian banyak perintah seleksi pejabat publik yang merupakan kewenangan DPR, terdapat penggunaan istilah yang berbeda-beda satu sama lain. Selain itu, tidak ada aturan yang menjelaskan secara khusus konsep seleksi pejabat publik secara umum di DPR—termasuk jenis-jenisnya, dan cara implementasinya. Sebagai contoh, dari lima jabatan publik yang diamanatkan UUD 1945 kepada DPR, terdapat tiga jenis istilah yang digunakan, yakni *persetujuan*, *pertimbangan*, atau *pengajuan*. Jika melihat ketentuan undang-undang yang memberikan kewenangan DPR dalam melakukan seleksi pejabat publik, juga terdapat jenis-jenis lain, seperti *pemilihan*, *penunjukan*, *persetujuan*, *usul*, *pengajuan* dan *konsultasi*.

Penggunaan istilah yang berbeda tentunya berakibat pada pelaksanaan proses yang berbeda. Pada praktiknya, terdapat dua jenis seleksi pejabat publik di DPR. *Pertama*, proses seleksi melewati proses rapat paripurna DPR sebelum disampaikan kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti. *Kedua*, proses seleksi yang menyertakan DPR hanya sebagai pihak yang dikonsultasikan, memberikan pertimbangan, lalu hasilnya langsung diberikan kepada Presiden tanpa melalui proses sidang Paripurna. Pertanyaannya kemudian adalah dari sekian banyak jenis yang tercantum dalam UUD 1945 dan undang-undang, jenis-jenis seleksi apa saja yang harus melewati sidang paripurna dan mana yang tidak perlu? Hal itu belum diatur secara jelas dalam aturan perundang-undangan.

Tak Ada Tolok Ukur

Sebagai lembaga politik, DPR bukan berarti tidak bisa memiliki tolok ukur dalam pelaksanaan seleksi pejabat publik. Pertimbangan politik secara ideologis tentunya merupakan ranah partai masing-masing dalam menilai pejabat publik yang akan diseleksi. Akan tetapi, pertimbangan politik secara umum tentunya dapat diformulasikan sesuai dengan jabatan publik yang akan diseleksi. Selama ini, publik tidak dapat melihat alasan dan pertimbangan dari pejabat yang telah dipilih oleh anggota DPR. Jika pemilihan dilaksanakan berdasarkan voting setiap anggota DPR, setiap anggota hendaknya memberikan argumentasi dan alasan yang melatarbelakangi calon itu menjadi pilihannya.

Sebagai konsekuensi dari Pemilihan Umum yang dilakukan langsung, sepatutnya keputusan anggota dapat dipertanggungjawabkan langsung. Begitu juga jika keputusan diambil berdasarkan suara fraksi, fraksi wajib mempertanggungjawabkan keputusannya kepada publik. Hal itu sudah diatur dalam Pasal 79 Huruf k Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) bahwa kewajiban anggota di antaranya adalah memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Keterlambatan Proses dan Tingkat Disiplin Anggota

Fungsi pengawasan DPR tidak terbatas pada penyeleksian pejabat publik saja. Bahkan, esensi pengawasan adalah mengawasi pelaksanaan undang-undang dan pemanfaatan APBN. Apa yang terjadi jika pihak yang melanggar undang-undang adalah DPR sendiri? Meski derajat

pelanggarannya merupakan diskusi tersendiri, hal itu sering kali terjadi dan dalam konteks seleksi pejabat publik. Misalnya, apakah keterlambatan dalam proses penyeleksian pejabat publik merupakan pelanggaran yang bisa diberikan sanksi mengingat DPR kerap kali terlambat dalam proses pelaksanaannya? Pada 2011, pelaksanaan seleksi pimpinan KPK mengalami keterlambatan. Tahun ini, kondisi itu terulang lagi di antaranya proses seleksi terhadap anggota KPPU dan anggota Komnas HAM. Masa jabatan anggota KPPU telah berakhir sejak 12 Desember 2011 dan baru terpilih lagi pada 4 Desember 2012 (terlambat 353 hari). Selain itu, masa jabatan anggota Komnas HAM telah berakhir pada 30 Agustus 2012 dan baru terpilih lagi pada 22 Oktober 2012 (terlambat 53 hari).

DPR tidak menerima jika dikatakan bahwa keterlambatan tersebut disebabkan oleh lembaganya. Sebaliknya, DPR menyalahkan Pemerintah karena mengambil waktu lama dalam proses seleksi dan penyerahan nama-nama kepada DPR. Jika proses pengawasan yang diejawantahkan dalam rapat-rapat kerja atau rapat-rapat koordinasi antara DPR dan Presiden berjalan baik, apakah kondisi keterlambatan itu akan terjadi? Hal itu menjadikan keterlambatan proses seleksi pejabat dari dua komisi negara itu merupakan tanggung jawab bersama, baik DPR maupun Pemerintah.

Untuk mengantisipasi habisnya masa jabatan tersebut, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden untuk memperpanjang jabatan yang dimaksud sampai terpilih komisioner baru. Hal itu bukan merupakan langkah antisipasi yang tepat karena Keputusan Presiden bersifat atributif dan harus mengacu pada aturan di atasnya yang memerintahkan perihal perpanjangan masa jabatan dapat dilakukan dengan mengeluarkan Keputusan Pemerintah. Masalahnya, Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tidak mengatur ketentuan itu, sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam pasal 31 ayat (3) mengatur soal kekosongan jabatan karena habisnya masa jabatan. Pasal itu memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk memilih pejabat sementara sampai batas waktu maksimal 1 tahun.

Atribusi kewenangan tersebut menjadi keliru jika tidak diatur persyaratan kondisi ketat yang membolehkan dilakukan perpanjangan dengan Keppres. Jika tidak ada persyaratan apa pun, sama saja “melegalisasikan” kelalaian Pemerintah dan DPR karena terlambat memproses seleksi pejabat publik sesuai dengan waktu yang diamanatkan undang-undang.

Selain keterlambatan proses, tingkat kedisiplinan anggota saat melaksanakan proses seleksi sangat rendah. Sering kali, proses seleksi dihadiri oleh anggota yang berbeda-beda. Bahkan, tingkat kehadiran anggota saat melakukan pengujian sangat rendah. Misalnya, saat pengujian calon komisioner Komnas HAM Sandrayati Moniaga dan Erna Ratnaningsih, anggota yang hadir tidak mencapai 10 orang, padahal jumlah anggota komisi III yang seharusnya hadir adalah 53 orang. Namun, selalu terjadi, pada saat agenda pemilihan (*voting*), jumlah kehadiran anggota mencapai 100%. Dengan keterbatasan kondisi pendokumentasian proses seleksi di DPR dan kesibukan anggota, sangat diragukan bahwa anggota DPR yang memilih telah memiliki informasi yang cukup sebagai pertimbangan keputusannya.

Peluang Perbaikan

DPR telah membentuk Panitia Kerja Perubahan UU MD3 yang sedang melakukan persiapan untuk penyusunan draf RUU di internal DPR. Revisi UU MD3 merupakan pintu masuk atas perbaikan mekanisme seleksi pejabat publik di DPR. Untuk memperbaikinya, tim persiapan hendaknya melakukan kajian lebih lanjut atas hal-hal sebagai berikut.

1. Konsep seleksi pejabat publik merupakan kewenangan parlemen.
2. Tim persiapan mengidentifikasi jenis-jenis penyeleksian pejabat publik yang tertuang dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain. Setelah itu, diklasifikasi dan dirumuskan proses teknis pelaksanaan seleksinya dengan:
 - a. membuat alat untuk mengukur dan menilai pejabat publik yang akan diseleksi;
 - b. mencegah keterlambatan proses seleksi pejabat publik;
 - c. menjaga kedisiplinan anggota dalam proses seleksi pejabat publik;
 - d. merumuskan ketentuan pertanggungjawaban kinerja anggota kepada konstituen, yang lebih implementatif dari Pasal 79 Huruf k UU MD3, termasuk pertanggungjawaban proses seleksi pejabat publik.

Perlu penilaian objektif mengenai kewenangan parlemen dalam melakukan seleksi pejabat publik mengingat praktik di beberapa negara lain, parlemen tidak melakukan seleksi seperti yang dilakukan oleh DPR. Proses seleksi dipercayakan kepada Panitia Seleksi yang terdiri dari kelompok pemerintah, akademisi, profesional, dan berbagai *stakeholder* lain. Proses seleksi dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Setelah itu, diserahkan kepada parlemen untuk disetujui. Dengan demikian, seleksi profesional tidak direduksi dengan seleksi politik di parlemen, terlebih seleksi itu tidak memiliki tolok ukur yang dapat dipertanggungjawabkan.