



TANTANGAN DPR RI PASCA-PENGESEAHAN UNDANG-UNDANG TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD

Riris Katharina*)

Abstrak

Pasca-pengesahan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada tanggal 8 Juli 2014, banyak kritik yang dilontarkan kepada DPR RI. Kritik berasal dari berbagai kalangan, baik dari lembaga pemerintah (seperti KPK dan DPD) maupun dari kalangan masyarakat (koalisi organisasi masyarakat maupun individu). DPR RI dituding tidak demokratis, menghambat pemberantasan korupsi, bahkan tidak akuntabel dan tidak responsif gender. Banyaknya kritikan tersebut pasca-disahkannya Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengindikasikan bahwa tahapan formulasi kebijakan telah gagal dengan hilangnya kepercayaan publik kepada DPR RI. Padahal, tidak lama lagi DPR RI akan diisi oleh wajah-wajah baru. Kondisi ini tentu menjadi tantangan bagi DPR RI periode 2014-2019 dalam menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya. Ada beberapa pilihan bagi DPR RI periode 2014-2019, antara lain melakukan perubahan terhadap seluruh materi undang-undang yang ditolak dengan mengikutsertakan publik dan mengedepankan etika berpolitik, kembali ke undang-undang yang lama, atau menolak melakukan perubahan dengan resiko DPR RI kehilangan kepercayaan publik.

Pendahuluan

Pada tanggal 8 Juli 2014, DPR RI mengesahkan Undang-Undang (UU) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau yang dikenal dengan UU MD3. Pengesahan dilakukan dengan cara *voting* dan diwarnai dengan aksi *walk-out* tiga fraksi DPR, yaitu Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Fraksi Hanura. Enam fraksi lainnya, yaitu Fraksi Partai Demokrat,

Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Fraksi Gerindra, yang *notabene* para pendukung calon presiden Prabowo-Hatta – bersama-sama pemerintah mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) MD3 menjadi UU.

Pasca-disahkannya UU MD3, muncul banyak penolakan dari berbagai pihak. Bukan hanya oleh tiga fraksi di DPR RI, pengesahan UU juga ditolak oleh lembaga negara lainnya seperti DPD dan Komisi Pemberantasan

*) Penulis adalah Peneliti Madya Administrasi Negara pada bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: riris.katharina@dpr.go.id.



Korupsi (KPK). Selain itu, penolakan juga datang dari masyarakat, baik yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil untuk Perubahan UU MD3 (di antaranya *Indonesia Parliament Center* (IPC), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), *Indonesia Corruption Watch* (ICW), *Indonesia Budget Center* (IBC), Yayasan Persahabatan Indonesia Kanada (YAPPIKA), *Transparency International Indonesia* (TII), Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO), dan Komunitas Indonesia untuk Demokrasi maupun individu tertentu (Melany Teja yang mengirimkan petisi melalui media *www.change.org* maupun pakar hukum).

Penolakan tersebut dilatarbelakangi dengan tiga alasan. Pertama, ada kejanggalan dalam proses pengesahan RUU MD3 menjadi UU, yaitu waktu pengesahannya. ICW memandang bahwa waktu pengesahan terlihat memaksa, yaitu satu hari sebelum pemilu presiden. Saat itu publik sedang sibuk mempersiapkan pemilu presiden sehingga tidak cukup memberikan perhatian untuk mengawasi pembahasan RUU ini. Kedua, menyangkut materi UU. Menariknya, materi yang ditolak, bukan hanya materi yang *divoting*, melainkan lebih banyak lagi dari itu. Dan ketiga, pelanggaran etika. Menurut penilaian pakar hukum, Refly Harun, pembahasan perubahan ketentuan mengenai mekanisme pemilihan ketua DPR RI yang dilakukan setelah partai pemenang pemilu legislatif diketahui, adalah tidak beretika. Dengan hadirnya ketentuan mengenai mekanisme pemilihan ketua DPR RI yang baru akan merugikan partai, cq. Partai PDIP, pemenang pemilu legislatif.

Beberapa Pasal Bermasalah

Beberapa pasal yang dinilai bermasalah, yaitu: *Pertama*, Pasal 72 huruf c yang menyatakan "DPR menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah". Irman Gusman, Ketua DPD RI, menilai bahwa dengan ketentuan tersebut belum tentu RUU dari DPD RI akan dibahas bersama oleh DPR RI dan presiden. Hingga saat ini, dari 48 RUU yang berasal dari DPD RI tidak ada satu pun yang ditindaklanjuti DPR RI.

Kedua, Pasal 80 huruf j yang menyatakan bahwa Anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan. Penjelasan pasal tidak menjelaskan skema program pembangunan daerah pemilihan. Hal ini berpotensi menimbulkan penyelewengan dalam praktek di lapangan. Apalagi usulan tentang program pembangunan daerah pemilihan tidak disertai atau dilengkapi dengan paket kebijakan pengelolaan yang transparan dan akuntabel.

Ketiga, Pasal 84 ayat (2) yang menyatakan bahwa Pimpinan DPR RI dipilih dari dan oleh anggota DPR RI dalam satu paket yang bersifat tetap. Ketentuan ini merupakan pengganti dari ketentuan sebelumnya di mana ketua DPR adalah anggota DPR yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR. Koalisi Masyarakat Sipil menilai Panitia Khusus DPR RI terjebak pada kepentingan politik. Dalam naskah akademik RUU juga tidak terlihat mencantumkan kebutuhan untuk mengubah mekanisme pemilihan pimpinan DPR RI. Hal ini dinilai sebagai tindakan "akrobatik" dari pengusulnya yang ingin mengubah mekanisme pemilihan pimpinan DPR RI.

Keempat, diperluasnya hak imunitas anggota DPR RI. Ketentuan Pasal 224 ayat (4) menyatakan bahwa imunitas tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai rahasia negara menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini dinilai berpotensi mengancam anggota DPR RI yang kritis terhadap situasi maupun kebijakan di internal DPR RI, khususnya jika ada penyalahgunaan fungsi, wewenang, dan tugas dalam rapat tertutup DPR RI.

Kelima, Pasal 120 yang mengatur mengenai keanggotaan Mahkamah Kehormatan DPR (MKD) yang dinilai tidak independen karena seluruh anggotanya berasal dari anggota DPR RI dan dari semua fraksi. Dengan demikian, penilaiannya akan sangat subjektif dan rentan konflik kepentingan.

Keenam, ketentuan dalam Pasal 245. Dalam ayat (1) disebutkan bahwa "Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus

mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.” Selanjutnya, ayat (2) menyatakan: ”Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, pemanggilan, dan permintaan keterangan untuk penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan.”

Menurut KPK, bagi demokrasi dan aparat penegak hukum, ketentuan yang memuat perlunya izin MKD paling lambat 30 (tiga puluh) hari bagi aparat penegak hukum yang akan memanggil dan meminta keterangan anggota DPR RI yang diduga melakukan tindak pidana mempunyai potensi kerugian. Bagi Koalisi Masyarakat Sipil, materi Pasal 224 UU MD3 memperlihatkan adanya upaya DPR RI agar kebal hukum, di mana aparat penegak hukum seolah-olah tidak memiliki peluang untuk menegakkan hukum karena setiap aparat yang akan memanggil anggota DPR RI untuk meminta keterangan dugaan pidana harus melalui MKD terlebih dahulu.

Ketujuh, terkait dengan Pasal 265 ayat ayat (4) huruf b yang menyatakan bahwa tugas Panitia Kerja DPD RI di bidang pengawasan adalah membahas hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ketentuan ini dinilai bertentangan dengan konstitusi. Pasal 23E ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa ”Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.” Oleh karena itu, kegiatan ”membahas” saja dinilai tidak cukup.

Kedelapan, dihapuskannya ketentuan Pasal 80 ayat (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 yang menugasi fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik. Koalisi Masyarakat Sipil menilai DPR tidak memiliki itikad baik dalam memperbaiki wajah parlemen.

Kesembilan, dihapuskannya ketentuan Paragraf 6 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) sebagai alat kelengkapan DPR RI. Padahal, BAKN dibentuk agar penggunaan anggaran lebih transparan dan akuntabel. Dengan tidak adanya BAKN, fungsi pengawasan DPR RI terhadap akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menjadi tidak tajam dan elaboratif. Anehnya, lembaganya dibubarkan tetapi sistem pendukungnya malah dibentuk. Penjelasan Pasal 413 ayat (2) memunculkan adanya pusat kajian akuntabilitas keuangan negara dalam

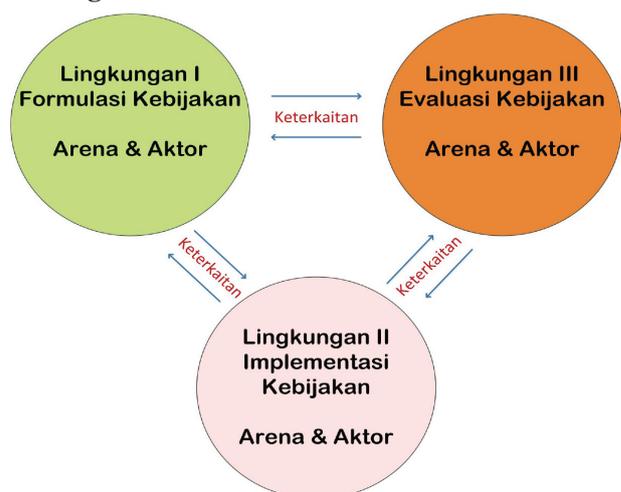
Badan Keahlian DPR RI.

Kesepuluh, hilangnya pasal-pasal yang mengatur tentang keterwakilan perempuan dalam pimpinan alat kelengkapan DPR RI. Padahal, pada periode 2014-2019 jumlah anggota DPR RI perempuan mengalami penurunan. DPR RI dinilai tidak responsif gender.

Tantangan DPR RI Periode 2014-2019

Pada tanggal 24 Oktober 2013, DPR RI secara resmi mengajukan RUU MD3 kepada Presiden. Tujuannya disebutkan agar DPR lebih terbuka dan bertanggung jawab kepada aspirasi publik. Namun kenyataannya, UU yang disahkan pada tanggal 8 Juli 2014 dan baru akan diimplementasikan telah menuai banyak kritik. Masa tugas DPR RI periode 2009-2014 akan berakhir pada tanggal 1 Oktober 2014. Konsekuensinya, DPR RI periode ini tidak mungkin akan menggunakan UU MD3 yang baru ini. Itu artinya, DPR RI periode 2014-2019 yang akan melaksanakannya.

Dalam teori kebijakan publik, sebuah kebijakan yang bermasalah sejak tahap formulasi, tentu akan mendapatkan masalah pula dalam implementasinya. Hal ini dapat dijelaskan dari pandangan Nakamura, sejalan dengan Teori Sistem Easton, bahwa proses kebijakan publik dapat dipandang sebagai suatu sistem yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Sistem dari Lingkungan Fungsional

Sumber : Robert T. Nakamura, 1980: 27.

Menurut Nakamura, proses kebijakan publik terdiri dari tiga lingkungan yang saling berinteraksi, yaitu lingkungan formulasi, lingkungan implementasi, dan

lingkungan evaluasi. Ketiga elemen ini akan saling mempengaruhi satu sama lain. Itu sebabnya dapat dikatakan bahwa kegagalan dalam tahap formulasi akan mengalami kegagalan juga dalam tahap implementasi. Dalam tiap tahap tersebut terdapat berbagai arena di mana para aktor berinteraksi satu sama lain. Pendekatan baru melihat masalah kebijakan publik sebagai suatu masalah yang kompleks dan dinamis. Pendekatan baru juga menganggap bahwa efektivitas proses kebijakan publik sangat bergantung pada kedewasaan sistem politik suatu negara, termasuk perangkat kelembagaan dan kesadaran politik masyarakat. Akhir dari tahap formulasi yaitu diterimanya kebijakan oleh semua pihak untuk diimplementasikan.

Dari berbagai kondisi di atas, dapat dikatakan bahwa DPR telah gagal menghasilkan kebijakan yang partisipatif dan demokratis. Hal ini diperkuat dengan berbagai penolakan yang datang dari berbagai elemen yang seharusnya terlibat dalam penyusunan UU. Bahkan, Wakil Ketua KPK, Busyro Muqodas yang menegaskan bahwa KPK tetap akan menjalankan kewenangan dan kewajiban pemberantasan korupsi dengan UU KPK, bukan UU MD3 karena menganggap UU KPK bersifat *lex specialis* merupakan bentuk konkrit dari penolakan.

Oleh karena itu, ada banyak pekerjaan rumah yang harus dilaksanakan oleh anggota DPR RI periode 2014-2019 sebelum menjalankan fungsinya, yaitu merevisi UU MD3 baru. Revisi UU MD3 baru harus dilakukan dengan membuka ruang partisipasi seluas-luasnya bagi seluruh *stakeholder*. Apabila waktu untuk merevisi memakan waktu lama, sebaiknya DPR RI kembali dulu kepada UU No. 27 Tahun 2009 sambil tetap membahas revisi. Selain itu, anggota DPR RI harus memperhatikan etika dalam konteks politik. Dalam bentuknya yang paling umum, etika menuntut bahwa orang bertindak atas dasar prinsip yang dapat diterima secara universal, yakni oleh siapa saja tanpa faktor-faktor seperti kelas sosial, ras, jenis kelamin, dan kebangsaan.

Apabila DPR RI tetap bersikukuh dengan UU MD3 baru, DPR RI dipastikan akan menghadapi penolakan secara terus-menerus. Hal ini dapat menimbulkan konflik berkepanjangan dengan berbagai institusi negara dalam pelaksanaan tugas-tugas konsitusional DPR RI. Kondisi tersebut tentu akan menghambat jalannya demokrasi di Indonesia.

Penutup

DPR RI periode 2014-2019 harus segera melakukan perubahan terhadap UU MD3 baru, mengingat banyaknya penolakan yang datang dari berbagai pihak. UU bermasalah dalam formulasi tentu akan bermasalah dalam implementasi.

Tulisan ini merekomendasikan agar ke depan, para penyusun kebijakan (DPR RI dan Pemerintah) tetap melibatkan seluruh *stakeholder* terkait UU yang disusun. Konsekuensinya, proses penyusunan UUnya pun harus diberi waktu yang memadai. Terakhir, etika dalam konteks politik tetap harus dikedepankan oleh setiap penyelenggara negara.

Referensi

- Dennis F. Thompson, *Etika Politik Pejabat Negara*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2000.
- “DPD Ajang Gugat UU MD3 Baru”, <http://www.jpnn.com/read/2014/07/15/246251/DPD-Ajang-Ajang-Gugat-UU-MD3-Baru->, diakses tanggal 17 Juli 2014.
- “Dua Kejanggalan UU MD3 dari Kacamata ICW”, <http://news.metrotvnews.com/read/2014/07/14/265201/dua-kejanggalan-uu-md3-dari-kacamata-icw>, diakses tanggal 17 Juli 2014.
- “KPK Pertanyakan Manfaat UU MD3”, <http://www.antarane.ws.com/berita/443679/kpk-pertanyakan-manfaat-uu-md3>, diakses tanggal 17 Juli 2014.
- Nakamura, Robert T. et.al., *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, USA, 1980
- “Pengamat: Tidak Etis Revisi UU MD3 Setelah Hasil Pemilu Diketahui”, <http://www.solopos.com/2014/07/13/pilpres-2014-pengamat-tidak-etis-revisi-uu-md3-setelah-hasil-pemilu-diketahui-519049>, diakses tanggal 16 Juli 2014.
- “Siaran Pers Temuan dan Catatan terhadap UU MD3: Parlemen Tersandera dan Belum Membuka Total Pembaruan”, <http://www.yappika.or.id/siaran-pers/siaran-pers-temuan-dan-catatan-terhadap-uu-md3-parlemen-tersandera-dan-belum-membuka-total-pembaruan>, diakses tanggal 17 Juli 2014.
- “UU MD3 Banyak Kejanggalan”, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/07/13/n8ncp5-uu-md3-banyak-kejanggalan>, diakses tanggal 16 Juli 2014.