



## HUBUNGAN DPR RI - PEMERINTAH DAN PENGUATAN DEMOKRASI KONSENSUS

Prayudi\*)

Abstrak

*Sejak pengambilan sumpah/janji sebagai anggota DPR RI tanggal 1 Oktober 2014 lalu, DPR belum melakukan kegiatannya. Padahal DPR RI memiliki kewajiban konstitusional dalam ranah legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPR RI terbelah ke dalam dua kelompok besar sebagai kelanjutan persaingan politik pasca-pilpres 2014 dengan implikasi semakin tajamnya fragmentasi antar-kekuatan politik. Kondisi ini merupakan implikasi dari konstruksi budaya politik melalui politik legislasi (UU MD3) yang dibangun di tingkat nasional dan kini juga merambah ke daerah secara kasuistik. Untuk itu sepatutnya model demokrasi konsensus harus dikonsolidasikan sebagai upaya pembenahan pola kerja DPR RI sekaligus dalam membangun pola relasi DPR RI-Pemerintah.*

### Pendahuluan

Kondisi positif setelah pemilu 2014 yang sudah menghasilkan komposisi politik di DPR dan DPD serta kelembagaan MPR di satu pihak, serta pasangan calon presiden/wakil presiden, ironisnya diikuti gejala mengarah pada kisruh di parlemen sebagai bagian dari politik pemerintah terbelah (*the political split of government*). Muncul kekhawatiran seolah-olah kabinet akan “diganggu” legislatif dalam merealisasikan program unggulannya yang dijanjikan saat kampanye.

Gejala politik pemerintah seperti ini terjadi bukan saja hanya di tingkat suprastruktur politik pemerintahan nasional, tetapi sudah merembet pada beberapa kasus tertentu di daerah. Beberapa DPRD harus gagal membentuk komposisi keanggotaan

dan pimpinan AKD-nya. Politik pemerintah terbelah selalu dilekatkan pada kontradiksi koalisi politik yang berkembang di parlemen. Hal ini antara lain, terjadi di DPRD Cilegon dan DI Yogyakarta, dalam proses pembentukan AKD-nya. Sehubungan politik keterbelahan ini, kita harus melihat faktor-faktor penyebabnya dan bagaimana alternatif jalan keluarnya untuk mengatasinya secara konsepsional?

### Model Demokrasi Konsensus dan Penyebab Keterbelahan

Menghadapi masalah politik terbelah DPR, masyarakat cukup jengkel yang tercermin melalui pengajuan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), oleh sekelompok masyarakat yang belum ada

\*) Peneliti Madya Politik dan Pemerintahan Indonesian pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: prayudi\_pr@yahoo.com.



dasar hukumnya ke MK, yaitu pembubaran DPR. Arend Lijphart (1999) mengingatkan pentingnya model demokrasi konsensus bagi negara dengan sistem kepartaian plural atau sebaliknya model demokrasi mayoritas bagi negara dengan sistem dua partai. Kesejalaran antar-masing-masing model demokrasi tadi akan menghadirkan kebaikan bagi sistem pemerintahan. Sebaliknya, tanpa kemampuan untuk menghadirkan model demokrasi semacam itu dikhawatirkan akan berpengaruh negatif bagi sistem pemerintahan. Ini sejalan dengan temuan Syamsuddin Haris (2014), bahwa selain faktor pilihan sistem presidensial, sistem kepartaian dan sistem pemilu yang bersifat struktural, terdapat juga faktor-faktor gaya kepemimpinan dan personalitas serta kecenderungan partisan presiden, yang bersifat kultural turut mempengaruhi pola relasi Presiden-DPR.

Ditengarai adanya sejumlah faktor yang menjadi penyebab terjadinya politik keterbelahan ini. *Pertama*, politik keterbelahan parlemen tidak terlepas dari karakternya yang transaksional pragmatis, karena apa yang menjadi komposisi politik kekuatan di koalisi dapat berpindah tempat secara mudah atau berubah antar-kasus satu dengan kasus lainnya dan tempat yang berbeda. Karakter ini bermuara pada asas saling mencari untung, hingga terjadi anomali koalisi politik nasional dan daerah, misalnya sikap Partai Demokrat yang masuk KMP di DPR, tetapi berkoalisi dengan KIH di DPRD Sulut. Adapun PDI P justru ditinggalkan Partai Nasdem, mitra koalisinya di DPR, dalam pemilihan alat kelengkapan DPRD di Kabupaten Sangihe Talaud, Sulut.

*Kedua*, mengutip pendapat Ikrar Nusa Bhakti bahwa, di tengah bergantinya sistem demokrasi dalam sejarah politik Indonesia, elite politik tidak memiliki ketahanan politik untuk menerapkan suatu sistem demokrasi. Penerapan sistem pemilu perwakilan proposional dengan besaran dapil yang digunakan serta penetapan calon terpilih, semakin memperlemah ketahanan politik tadi. Penerapan sistem pemilu ini justru membuka ruang fragmentasi kepartaian dan berimbas pada proses politik di parlemen. Fragmentasi kepartaian yang diiringi oleh masih tingginya jumlah fraksi di parlemen terbukti menyebabkan keterbelahan politik di DPR.

*Ketiga*, pemilihan pimpinan alat kelengkapan melalui sistem paket yang digunakan dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3. Sistem pemilihan secara paket dianggap telah menimbulkan sebuah ironi. Pemenang pemilu belum tentu menduduki posisi ketua DPR, dengan empat wakil berasal dari pemenang secara berurutan perolehan kursinya. Oleh karena itu, kiranya menjadi penting untuk melakukan uji materi terhadap UU MD3 walaupun pernah diajukan PDIP, bukan berarti tidak terdapat peluang bagi dikabulkannya permohonan ini. Putusan sebelumnya saat itu tidak menyinggung konstitusionalitas sistem paket. Yang diperkarakan adalah hilangnya kesempatan partai politik pemenang pemilu untuk duduk di pucuk pimpinan DPR dan alat kelengkapan.

### Langkah-Langkah Yang Sudah Ditempuh.

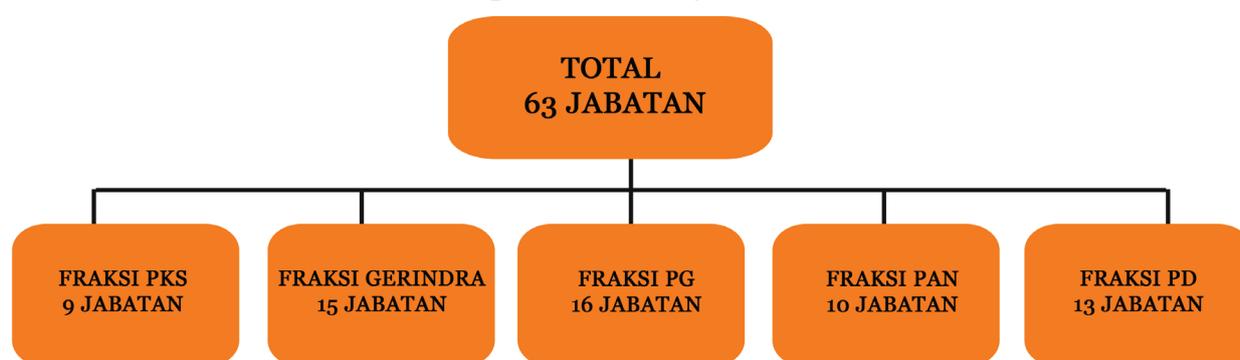
KIH mempersoalkan alokasi kursi pimpinan alat kelengkapan DPR yang dikuasai KMP, di mana KMP hanya menawarkan 5 dari 63 kursi pimpinan kepada KIH. Hal ini ditolak karena dianggap belum mencerminkan representasi 44 persen perolehan kursi KIH di DPR. Rapat Konsultasi pengganti Bamus antara Pimpinan DPR dan Pimpinan Fraksi (versi KMP) beberapa waktu lalu, mencoba menambah jumlah komisi. Pemekaran komisi dari 11 yang ada selama ini dapat dilakukan untuk mengakomodasi keinginan KIH untuk ikut memimpin AKD khususnya komisi-komisi. Namun demikian, Ketua Fraksi PKS Jazuli Juwaini mengatakan, rencana pemekaran komisi harus dikaji tersendiri. Hal ini dilakukan agar jangan ada kesan untuk memasukan anggota dari koalisi lain, yang justru DPR dapat dianggap semata-mata bertindak pragmatis. Di samping wacana pemekaran komisi, reformulasi mitra kerja dari beberapa komisi, di mana dua mitra kerja sempat belum disepakati pengelompokan komisinya juga telah digagas.

Semula, setelah beberapa tawaran tidak menghasilkan titik temu kompromi politik di antara kedua kubu koalisi, sempat terjadi langkah KIH mengajukan mosi tidak percaya terhadap komposisi pimpinan DPR yang dihasilkan melalui Rapat Paripurna DPR 2 Oktober 2014 lalu. Usaha untuk mengakhiri konflik politik antara dua koalisi sudah dijalankan, seperti halnya melalui jalan lobi.

Tabel Perhitungan atas Pemekaran Komisi di DPR

Penambahan Komisi	
Kelebihannya	Kekurangannya
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beban kerja komisi terdistribusi lebih merata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memakan anggaran operasional lebih besar untuk komisi yang baru</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerja DPR diklaim lebih focus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada jaminan kerja DPR lebih efektif dan produktif</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembagian alat kelengkapan lebih merata. KIH dapat mengambil sisa kursi pimpinan komisi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemekaran komisi butuh waktu lebih lama karena prosesnya harus melalui komisi, panitia khusus, Badan Musyawarah, Badan Legislasi dan Paripurna DPR.</li> </ul>

Gambar Pembagian Kursi Pimpinan AKD Versi KMP



Sumber: Koran Tempo 4 November 2014.

Tjatur Sapto Edy menyebut bahwa arahnya adalah mengubah UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD untuk menambah jumlah pimpinan alat kelengkapan DPR guna menampung aspirasi dari fraksi-fraksi yang tergabung dalam koalisi KIH. Penyelesaian masalah politik terbelahnya DPR dihimbau untuk tetap diselesaikan secara musyawarah mufakat.

Tingginya dinamika politik DPR justru kontras dengan anggapan bahwa kabinet pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla yang sudah melakukan langkah cepat dalam kerja-kerja terkait agenda yang dicanangkan oleh kementerian/lembaga masing-masing, Keterbelahan DPR juga telah menyebabkan langkah politiknya kalah cepat dibandingkan DPD yang sudah terlebih dahulu sebelumnya melakukan beberapa rapatnya. Di tengah-tengah keterbelahan DPR, awalnya rapat yang sudah dilakukan hanya mengacu pada syarat kuorum jumlah anggota yang hadir, bukan berdasarkan jumlah fraksi.

Pasal 232 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 (UU MD3) dan Pasal 284 Ayat (1) *juncto* Pasa 251 Ayat (1) Peraturan DPR No. 1 Tahun

2014 tentang Tata Tertib menyatakan bahwa pengambilan keputusan sah apabila diambil dalam rapat yang dihadiri lebih dari setengah jumlah fraksi. Faktor PPP saat kondisi setelah Mukthamar Surabaya yang mengarahkan dukungan partainya ke KIH, menyebabkan menjadi sama kuat peta koalisi, masing-masing 5 fraksi dan 5 fraksi. Konsekuensinya, walaupun kubu KMP terlihat unggul karena menguasai pimpinan DPR, ketentuan tentang kuorum fraksi itu mengarahkan DPR pada situasi *dead lock*. Semula kuorum lebih dari separuh unsur fraksi tersebut dapat tercapai karena KMP mengendalikan enam dari sepuluh fraksi di DPR, yaitu fraksi Golkar, Gerindra, Demokrat, PAN, PKS, dan PPP.

### Alternatif Jalan Keluar

Langkah penyelesaian atas terbelahnya politik DPR tampaknya saat ini berkejaran dengan waktu. Awal DPR 2014-2019 ini akan memasuki masa reses pada 5 Desember 2014 hingga 11 Januari 2015. Untuk itu, dalam jangka pendek, di sisa waktu persidangan

awal periode keanggotaan ini tetap harus memanfaatkan jalur lobi seoptimal mungkin. Upaya tersebut sebagaimana dilakukan pada saat pertemuan antar-sejumlah elit politik mewakili dari masing-masing kubu koalisi pada tanggal 9/11 lalu, yang membuka optimisme untuk mengakhiri konflik. Sedangkan untuk jangka panjang, terdapat 2 (dua) gagasan alternatif jalan keluar dalam rangka memperkuat kesejajaran demokrasi konsensus di tengah sistem kepartaian dan sistem pemilu yang dianut dalam rangka kinerja sistem pemerintahan. *Pertama*, mengembangkan basis ideologis kepartaian yang lebih tegas dalam rangka membangun pilihan *platform* politiknya. Hal ini berarti, pembenahan atas UU MD3, UU Pemda (karena materi DPRD masuk di dalamnya), UU Pilleg dan UU Pilpres, terutama menyangkut pengambilan keputusan di tingkat suprastruktur politik dan dorongan untuk bagi penyederhanaan peta fraksi dan koalisi partai politik.

*Kedua*, mempertegas fungsi pendidikan politik dari kepartaian di UU Partai politik dalam rangka pengarusutamaan nilai musyawarah mufakat dibandingkan nilai *voting* sebagai pilihan jalan terakhir untuk menyelesaikan masalah. Ketegasan atas fungsi pendidikan politik partai diarahkan pada proses pembentukan sosok politisi negarawan yang tidak lagi ditempatkan secara terkotak-kotak pengelompokan partisan. Konsekuensinya, hal ini tidak lagi terlampaui umum sebagaimana selama ini tercantum di Pasal 11 tentang fungsi partai politik di UU No.2 Tahun 2011 sebagai perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008. Jika dimungkinkan, fungsi di bidang pendidikan politik ini ditegaskan kembali pada ketentuan kewajiban partai politik, agar memiliki ikatan politik lebih kuat beserta sanksi bagi pelanggarnya.

Ruang lingkup setiap unsur-unsur pembenahan di antara dua muatan alternatif semacam ini merupakan bagian mendasar dalam rangka mempercepat pembentukan sistem politik yang produktif terhadap aspirasi rakyat. Di samping itu, juga berguna untuk membuka akses bagi tanggungjawab elit terhadap mandat yang diperolehnya melalui pemilu.

## Penutup

Kejadian dua kali yang sudah menimpa awal peta koalisi DPR secara fragmentatif (2004 dan 2014), semakin menunjukkan pentingnya pengembangan model demokrasi konsensus pemerintahan. Model ini jelas berbeda dengan model demokrasi mayoritas (*majoritarian*) yang lebih kondusif bagi negara yang menganut sistem dwi kepartaian. Model demokrasi konsensus merupakan substansi mendasar bagi proses penyederhanaan peta koalisi partai politik di parlemen yang dapat menjawab potensi keterbelahan politik parlemen dan sekaligus membangun hubungan legislatif-eksekutif yang bersifat *check and balances*. Hal ini sekaligus menghindarkan praktek politik transaksional pragmatis yang sekedar bagi-bagi jabatan di antara elit dan kelompoknya masing-masing. Dalam kerangka tersebut perlu dikembangkan pula pola komunikasi dan pendidikan politik melalui berbagai sarana, seperti lobi politik yang dilakukan antarkekuatan politik.

## Referensi

- Haris, Syamsuddin (2014), *Praktek Parlemerter Demokrasi Presidensial Indonesia*, Penerbit Andi, Yogyakarta.
- Lipjhart, Arend (1999), *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- “Baru 2 Bulan Dilantik, DPRD Yogya terbelah”, [http.www.liputan6.com](http://www.liputan6.com), diakses tanggal 2 November 2014.
- “DPR Kembali Usulkan Pemekaran Komisi”, *Koran Tempo* 4 November 2014.
- Ikrar Nusa Bhakti, “DPR Yang Terbelah”. *Kompas*, 2 Oktober 2014.
- Ramlan Surbakti, “Pemerintah Terbelah”, *Kompas* 27 Oktober 2014.
- “Satu Dewan Dua Palu”, *Majalah Tempo* 9 November 2014.
- “Kisruh DPR Segera Berakhir”. [http.www.republika.co.id](http://www.republika.co.id), diakses tanggal 10 November 2014.
- Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib (Tahun 2014).
- Refly Harun, “Mengatasi Jalan Buntu”, *Kompas*, 7 November 2014.