

POLEMIK PERUBAHAN ATAS UU MD3 DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

25

Riris Katharina

Abstrak

Disahkannya RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (RUU MD3) menjadi UU MD3 dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 12 Februari 2018 telah menimbulkan polemik. Berbagai elemen masyarakat menolak RUU tersebut, karena berpotensi mengancam demokrasi di Indonesia. Berbagai elemen masyarakat mengajukan judicial review terhadap UU. Bahkan, Presiden memberikan sinyal untuk tidak menandatangani RUU tersebut. Tulisan ini mempertanyakan mengapa polemik bisa terjadi. Menurut masyarakat, polemik ini terjadi karena proses pembahasan RUU tidak transparan. Namun, DPR berpendapat bahwa masyarakat telah didengar aspirasinya. Tulisan ini mengemukakan bahwa dalam perspektif kebijakan publik, polemik terjadi karena ada ruang partisipasi publik yang hilang dalam pembahasan RUU MD3 di DPR. Hal ini yang mengakibatkan timbulnya penolakan dari masyarakat. Ke depan, setiap tahapan dalam proses pembahasan UU harus membuka ruang seluas-luasnya dan dalam waktu yang memadai bagi masyarakat.

Pendahuluan

Disahkannya Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (RUU MD3) menjadi UU MD3 pada tanggal 12 Februari 2018 oleh DPR dan Presiden telah menimbulkan gelombang protes dari berbagai elemen masyarakat. Elemen masyarakat yang protes tersebut antara lain Persatuan Wartawan Indonesia, Forum Kajian Hukum dan Konstitusi, Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, Koalisi

Masyarakat Sipil untuk MD3, dan *the Institute for Criminal Justice Reform*. Isi UU MD3 yang ditolak oleh masyarakat terkait dengan materi Pasal 122 huruf k yang menyatakan bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) bertugas mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang, perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan Anggota DPR. Menurut masyarakat, pasal tersebut berpotensi mengancam demokrasi.



Selain itu, Pasal 245 yang mengatur pemanggilan dan permintaan keterangan kepada Anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari MKD dinilai telah melanggar putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang telah menghapus kewenangan MKD dalam urusan Anggota DPR jika dipanggil atau diperiksa penyidik. Menurut publik, beberapa pasal dalam UU MD3 selain mengancam demokrasi, juga berpotensi menghambat kemerdekaan pers dan menimbulkan konflik antarlembaga negara.

Selain masyarakat, berbagai institusi negara juga memperlihatkan reaksi yang kurang positif. Kepolisian RI (Polri) mengaku masih akan mengkaji mengenai keterlibatan Polri dalam proses pemanggilan paksa dan penyanderaan sebagaimana diatur dalam Pasal 73 dan Pasal 204. Komnas HAM bahkan telah mengajukan *judicial review* ke MK terkait dengan UU MD3. Menurut Komnas HAM, sejumlah norma dalam UU MD3 dinilai menghambat kebebasan berekspresi dan berpendapat serta partisipasi masyarakat dalam pemerintahan (*Kompas*, 24 Februari 2018).

Melihat polemik yang terjadi di masyarakat, Presiden Joko Widodo mengaku kaget. Menteri Hukum dan HAM segera dipanggil ke istana untuk menjelaskan proses pembahasan RUU di DPR. Berdasarkan penjelasan Menteri Hukum dan HAM, Presiden Joko Widodo menolak untuk menandatangani RUU tersebut menjadi UU (*Media Indonesia*,

21 Februari 2018). Presiden juga mendorong masyarakat sipil yang tidak setuju terhadap UU untuk mengajukan gugatan ke MK.

Penolakan yang dilakukan oleh masyarakat dan institusi negara terhadap UU MD3 memperlihatkan adanya permasalahan dalam proses penyusunan kebijakan publik terkait dengan UU MD3. Tulisan ini akan menganalisis penyebab dari polemik yang terjadi dalam perspektif kebijakan publik.

Revisi UU MD3

Revisi UU MD3 diusulkan oleh DPR kepada Presiden. Usul tersebut dilatarbelakangi keinginan untuk menambah jumlah pimpinan DPR, khususnya bagi Partai PDI Perjuangan sebagai pemenang pemilu, namun tidak memiliki kursi di pimpinan DPR. RUU tersebut sudah digulirkan sejak tahun 2017, namun pembahasannya tertunda. Bahkan, sempat beredar keinginan DPR untuk melakukan tidak hanya revisi terbatas, namun melakukan penggantian terhadap UU MD3. Selama setahun RUU tersebut tidak selesai pembahasannya. Dalam masa ini, proses penyerapan aspirasi masyarakat memang telah dilakukan.

Dalam perkembangannya, pergantian Ketua DPR - dari Setya Novanto kepada Bambang Soesatyo - telah menghadirkan komitmen politik baru untuk segera menyelesaikan revisi terbatas atas UU MD3. Pembahasan segera dilakukan kembali, tidak hanya membahas materi yang telah ada sebelumnya, yaitu mengenai penambahan pimpinan DPR, namun dengan tambahan beberapa pasal yang masuk pada

pertengahan bulan Januari 2018. Draf baru tersebut diakui memuat penambahan sejumlah pasal yang belum pernah ada sebelumnya (*Koran Tempo*, 22 Februari 2018). Menurut Menteri Hukum dan HAM, ada banyak tambahan pasal yang diajukan oleh DPR pada saat-saat menjelang pengesahan RUU, termasuk pasal-pasal yang bermasalah (*Kompas*, 21 Februari 2018).

Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU MD3

Munculnya polemik dalam masyarakat terkait UU MD3 menurut berbagai elemen masyarakat, termasuk institusi negara seperti DPD dan Komnas HAM, karena masyarakat tidak pernah dilibatkan dalam pembicaraan mengenai beberapa pasal yang dianggap sebagai pasal bermasalah. Pasal 122 huruf k misalnya, dianggap sebagai upaya membungkam kritik masyarakat kepada DPR.

Fraksi Partai Nasdem dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan pada saat melakukan aksi *walk out* dari Rapat Paripurna menuding bahwa pimpinan Badan Legislasi tidak transparan dalam pembahasan revisi RUU. DPD juga mengakui bahwa mereka tidak dilibatkan terkait dengan ketentuan yang mengatur mengenai kursi pimpinan MPR yang ditambahkan (*Koran Tempo*, 13 Februari 2018).

DPR membantah ketiadaan partisipasi publik dalam pembahasan RUU. Sesuai dengan Pasal 215 Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR, masyarakat diberikan ruang untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses penyiapan dan pembahasan

RUU. Menurut Ketua DPR, revisi UU MD3 telah sesuai dengan tahapan penyusunan perundang-undangan. Menurutnya, proses pembahasan sudah mendapatkan masukan dari masyarakat, seperti para ahli tata negara (*Kompas*, 21 Februari 2018).

Setiap produk legislasi yang dihasilkan oleh Presiden dan DPR merupakan sebuah produk kebijakan publik. Oleh karena itu, UU MD3 merupakan sebuah kebijakan publik. Sekalipun judul UU MD3 terlihat seperti hanya mengatur mengenai lembaga MPR, DPR, DPD, dan DPRD, namun sebagai sebuah kebijakan publik, UU MD3 dapat dipastikan tidak hanya mengatur mengenai keempat institusi negara semata, namun juga akan mengatur kepentingan masyarakat secara luas.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan publik telah menjadi perhatian setiap pengambil kebijakan publik sejak tahun 1990 (Dryzek, 2000: 11). Hal ini sejalan dengan perkembangan masyarakat komunikatif dalam perspektif Habermas. Masyarakat komunikatif diartikan sebagai masyarakat yang rasional, melek informasi, dan memiliki kapasitas yang besar untuk dilibatkan dalam proses kebijakan publik.

Masyarakat yang komunikatif dan rasional dapat dilihat dari besarnya tuntutan masyarakat yang belum seluruhnya dipenuhi oleh pemerintah; kapasitas masyarakat dan organisasi privat yang sangat besar saat ini; perkembangan global ekonomi dunia yang menuntut efisiensi; meningkatnya peran masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintah (hadirnya

Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM); hubungan antar-personal antar-negara yang sudah tidak ada batasnya; telah membawa perubahan dalam diri pemerintah untuk merespons semua hal ini (Benington & Moore, 2011). Kondisi tersebut juga tergambar dalam masyarakat Indonesia.

Kebijakan publik tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dalam situasi masyarakat yang komunikatif seperti saat ini dipastikan akan menimbulkan penolakan, sehingga kebijakan tersebut nantinya tidak dapat berjalan efektif. Selain tidak dapat berjalan efektif, pada akhirnya energi bangsa akan tercurah untuk hal-hal yang tidak perlu. Misalnya, berbagai lembaga yang harus melakukan *judicial review*, padahal seharusnya energi tersebut dapat diarahkan untuk melakukan hal lain seperti bekerja melaksanakan berbagai ketentuan UU yang mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Dalam perspektif kebijakan publik, revisi UU MD3 yang disepakati oleh DPR dan Presiden namun mendapat penolakan dari publik telah memperlihatkan bahwa masyarakat tidak dilibatkan dalam proses kebijakan publik. Pernyataan DPR yang menyatakan bahwa publik sudah dilibatkan dalam proses penyusunan dan pembahasan RUU dapat dianalisis sebagaimana berikut ini.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU sesungguhnya sudah jelas diatur dalam Tatib DPR. Menurut Tatib DPR, dalam tahap penyusunan RUU, DPR dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan untuk

menyempurnakan konsepsi RUU (Pasal 117). Dalam tahap penyempurnaan RUU, Pasal 128 juga memberikan ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan terhadap penyempurnaan RUU. Dalam tahap pembahasan RUU, Pasal 145 memberikan ruang juga bagi masyarakat untuk memberikan masukannya terhadap RUU yang sedang dibahas.

RUU MD3 yang dimintakan pendapat masyarakat sebagaimana dimaksud oleh Ketua DPR adalah RUU MD3 versi awal, versi draf tahun 2017. Namun, dalam perkembangannya, DPR menyusun materi baru yang dimasukkan ke Badan Legislasi – sebagai alat kelengkapan yang membahas RUU MD3 – pada pertengahan Januari 2018. Pada saat inilah partisipasi publik tidak dilakukan. Dalam kurun waktu sejak pertengahan Januari 2018 hingga disahkan pada tanggal 12 Februari 2018, tidak pernah dilakukan proses penyerapan aspirasi masyarakat. Tidak hanya masyarakat, DPD juga mengaku tidak dilibatkan dalam proses politik di DPR (*Kompas*, 21 Februari 2018)

Dalam perspektif DPR, materi baru yang diajukan dalam draf terbaru merupakan materi sebagai pengembangan dari pembicaraan di Panitia Khusus (Pansus). Dalam Tatib DPR Pasal 144 ayat (4) disebutkan bahwa dalam rapat kerja dapat dibahas substansi di luar daftar inventarisasi masalah apabila diajukan oleh anggota atau menteri, dan substansi yang diajukan mempunyai keterkaitan dengan materi yang sedang dibahas serta mendapat persetujuan rapat. Pada kasus pembahasan

RUU MD3, pada tahap inilah partisipasi masyarakat hilang. Beberapa ketentuan yang muncul dalam UU MD3 tidak pernah ada dalam draf awal RUU. Ditambah lagi pembahasan materi tersebut dibahas dalam waktu yang relatif sempit dan dalam jenis rapat tertutup. Itu sebabnya, masyarakat sipil tampak kaget dengan materi UU yang muncul.

Dalam perspektif kebijakan publik, sebagaimana dikemukakan Dryzek melalui *deliberative public policy*, setiap kebijakan publik yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat, dipastikan akan mengalami penolakan. Penolakan dari publik terhadap sebuah kebijakan publik memastikan gagalannya sebuah kebijakan yang dihasilkan. Selain menghasilkan keguncangan politik, penolakan oleh publik juga akan memboroskan anggaran dan waktu.

Penutup

Disahkannya revisi RUU MD3 menjadi UU MD3 telah memperlihatkan akibat dari tidak dilibatkannya masyarakat dalam proses penyusunan sebuah kebijakan publik. Berbagai reaksi penolakan yang dilontarkan berbagai elemen masyarakat, dua fraksi di DPR (Nasdem dan PPP), serta reaksi akan mengkaji (Polri) memperlihatkan wajah *non-deliberative public policy*. Sebuah kebijakan publik yang mengabaikan suara rakyat sebagai masyarakat komunikatif.

Peristiwa ini sebaiknya menjadi pelajaran bagi DPR untuk secara sungguh-sungguh memperhatikan suara masyarakat dalam proses pembahasan RUU di

DPR. Konsekuensinya adalah DPR tidak hanya menyelenggarakan sebuah kegiatan jaring aspirasi masyarakat, namun secara substantif DPR perlu memperhatikan dan mengakomodasi suara atau aspirasi tersebut dalam produk kebijakan publik yang disusun.

Terkait praktik pembahasan RUU di DPR, daftar inventarisasi masalah sesungguhnya disusun untuk mempermudah masyarakat, juga melihat pendapat atau pemikiran, baik dari fraksi-fraksi di DPR maupun Presiden. Oleh karena itu, sekalipun dimungkinkan untuk membahas substansi di luar daftar inventarisasi masalah, sebaiknya materi tersebut juga disampaikan kepada publik untuk mendapatkan masukan. Dengan demikian aspirasi masyarakat tidak hanya dilakukan dalam tahapan tertentu, namun juga seluruh tahapan tanpa terkecuali. Termasuk, apabila muncul materi baru sebagai perluasan dari materi yang sedang dibicarakan.

Hal lain yang dapat dilakukan untuk menghindari gelombang penolakan masyarakat atas sebuah RUU yaitu seluruh rapat DPR harus dilakukan secara terbuka. Pernyataan tertutup harus dilakukan secara selektif terhadap hal-hal yang menyangkut rahasia negara atau operasi intelijen.

Referensi

- Benington, John & Moore, Mark H. (2011). *Public Value Theory & Practice*. Great Britain: Playgrave MacMillan.
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

“Dua Fraksi Menolak Revisi Undang-Undang MD3”, *Koran Tempo*, 12 Februari 2018, hal. 4.
 “Jokowi Akan Kaji Undang-Undang MD3”, *Koran Tempo*, 22 Februari 2018, hal. 9.
 “Jokowi Tolak Teken UU MD3”, *Media Indonesia*, 21 Februari 2018, hal. 2.

“Kelompok Sipil Siapkan Gugatan ke Mahkamah Konstitusi”, *Koran Tempo*, 13 Februari 2018, hal. 4.
 “Komnas HAM: Uji UU MD3 ke MK”, *Kompas*, 24 Februari 2018, hal. 4.
 “Masyarakat Bisa Uji Materi Revisi UU MD3”, *Kompas*, 21 Februari 2018, hal. 2.



Riris Katharina
riris.katharina@dpr.go.id
ririsk@yahoo.com

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si. lahir di Medan, 28 Februari 1973. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara Universitas Diponegoro (1996), S2 Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Indonesia (2004), dan S3 di Program Doktorat Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia tahun 2017. Menjadi peneliti di DPR sejak tahun 1997. Jabatan saat ini adalah Peneliti Utama dengan kepakaran Administrasi Publik. Tulisan terakhir yang telah diterbitkan adalah *Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah dan Potensi Penggabungan Daerah: Kasus Kabupaten Sigi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur*, Riris Katharina (ed.), Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2016, dan *Campak dan Suara Perempuan Papua yang Diabaikan*, Suara Pembaruan, 25 Januari 2018.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
 ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.