



UNIVERSITAS INDONESIA

**MEKANISME PARTISIPASI PUBLIK
DALAM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
PASCA PERUBAHAN UUD 1945**

TESIS MAGISTER

**FITRA ARSIL
NPM: 6501000326**

**Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian
persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada
Program Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan
Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

Jakarta, 2004

Pembimbing

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H

Ketua Pascasarjana Fakultas Hukum UI
Program Studi Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. Erman Rajagukguk, S.H.,LL.M



UNIVERSITAS INDONESIA

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Fitra Arsil
NPM : 6501000326
Kekhususan : Hukum dan Kehidupan Kenegaraan
Judul : *"Mekanisme Partisipasi Publik Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945"*

Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Pada tanggal 5 Agustus 2004

DEWAN PENGUJI

- Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.
Ketua Sidang/Penguji


.....

- Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.
Penguji


.....

- Dr. Winarno Yudho, S.H., M.A.
Penguji


.....

***Aku persembahkan kepada para mujahid
yang tetap istiqomah walaupun diterpa berbagai ujian dan cobaan,
sudah sangat jarang melihatnya...***



***...Kami pergilirkan (kemenangan) di antara manusia (agar mereka
mendapat pelajaran); dan supaya Allah membedakan orang-orang
yang beriman (dengan orang-orang kafir) dan supaya sebagian kamu
dijadikan-Nya (gugur sebagai) syuhada. Dan Allah tidak menyukai
orang-orang yang lalim, (Ali Imron : 104)***

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah washolatu waslaamu 'ala Rasulillah, memberikan peluang bagi rakyat untuk lebih terlibat dalam menentukan pemimpinnya dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan negara adalah salah satu esensi tuntutan reformasi yang terjadi di Indonesia. Pemerintahan Orde Baru tampil menjadi pemerintahan otoriter antara lain disebabkan oleh minimnya ruang yang diciptakan oleh sistem politik dan ketatanegaraannya bagi kontrol publik, reformasi meneriakkan perbaikan sistem politik dan ketatanegaraan yang lebih aspiratif dan menjamin keterlibatan rakyat sebagai implementasi dari asas kedaulatan rakyat. Penelitian ini berusaha mengkaji seberapa besar peluang partisipasi publik diciptakan oleh reformasi khususnya yang tercipta di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang merupakan tempat para wakil rakyat melakukan kontrol bagi jalannya pemerintahan. Penelitian ini ditulis dalam bentuk Tesis dalam rangka untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia.

Penulis ingin menggunakan media ini untuk menyampaikan ungkapan syukur dan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memotivasi dan membantu terselenggaranya penulisan tesis ini.

Syukur kepada Allah SWT adalah tempat yang tidak dapat digantikan oleh siapapun dalam hal penggerak energi kita dalam melakukan hal apapun. Do'a penulis panjatkan mudah-mudahan karya ini dapat dicatat sebagai amal ibadah bagi penulis.

Kepada *mama, papa* yang dengan penuh kasih sayang tidak kenal lelah terus mendorong penulis untuk menyelesaikan tugas ini, lewat tempat ini penulis juga ingin sampaikan beribu maaf atas perbuatan penulis yang tidak berkenan. Kepada *Bang Fadhli* dan *Leddy*, Saudara-saudara kandung penulis yang sangat luar biasa penghargaan dan terima kasih penulis sampaikan kepada mereka berdua. *Ibu, Dadang* yang telah memberi penulis bukan saja fasilitas tetapi juga dorongan dan inspirasi.

Terima kasih penulis sampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., atas bantuannya selama membimbing penulis dalam penulisan tesis ini, sekaligus sebagai Penguji Penulis.

Kepada Bapak Dr. Satya Arinanto, S.H.,M.H. dan Bapak Dr. Winarno Yudho, S.H., M.A. penulis sampaikan terima kasih dan penghargaan atas bimbingannya selama perkuliahan dan berkenaan menjadi penguji penulis.

Kepada Bapak Dr. Ramly Hutabarat, S.H., M.H., Ketua Program Kekhususan Hukum tentang Hubungan Negara dan Masyarakat, bidang Hukum Tata Negara, terima kasih penulis sampaikan atas dorongannya dan juga atas ijinnya sehingga

penulis dapat mengikuti kegiatan perkuliahan pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Para 'senior' dan rekan-rekan staf pengajar bagian Hukum Tata Negara FHUI juga penulis sampaikan terima kasih atas dukungannya, mereka adalah Ibu Fatmawati S.H.,M.H., Bapak Mayor TNI (purn) Ananda B. Kusuma, Bapak Prof. Abdul Bari Azed, S.H., M.H., Bapak Makmur Amir S.H.,M.H. Bapak Sophian Martabaya S.H., Bapak Khrisnayanda S.H., M.H., Bang Hendra Nurtjahyo, S.H.,M.Hum. Bang Dr. Andi M. Asrun, S.H., M.H., Bang Hamid Chalid, S.H., LL.M., Irfan H., S.H., Nurwidyastanti S.H., dan Mustafa Fakhri,S.H. Kepada Ibu Reni Dwi Purnomowati, S.H.,M.H. penulis sampaikan terima kasih atas bahan-bahan untuk penulisan tesis ini.

Kepada para pimpinan dan staf serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Indonesia penulis sampaikan terima kasih atas segala bantuannya.

Dan terakhir, penulis sampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada isteri penulis, Ariesy Tri Mauleny yang bukan saja telah melaksanakan tugasnya dengan baik sebagai isteri dan ibu tetapi, secara teknis, merupakan orang yang paling banyak terlibat langsung dalam penulisan tesis ini. Kepada anak-anak penulis, Indana Tsabita Arsil dan Irdina Rusyda Kamila Arsil penulis berdo'a semoga Allah selalu memberikan takdir kebaikan kepada kalian.

Selain itu, penulis juga ingin menyampaikan bahwa penulis sangat menyadari karya ini tentu penuh cacat, maka kritik dan saran penulis harapkan untuk perbaikan karya ini ataupun berguna bagi karya-karya lain yang kelak penulis akan buat.

Jakarta, 5 Agustus 2004

Fitra Arsil



ABSTRAK

Fitra Arsil, 6501000326, Mekanisme Partisipasi Publik dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Tesis, 2004, xii, 308 hal, Daftar Pustaka 103, PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM DAN KEHIDUPAN KENEGARAAN;

Partisipasi adalah inti dari demokrasi. Derajat demokrasi yang dianut oleh suatu negara dapat dinilai dari seberapa besar peluang yang diberikan negara kepada keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan. Partisipasi publik dalam lembaga perwakilan rakyat dapat dinilai dari struktur ketatanegaraan suatu negara dan seberapa besar peluang yang diberikan peraturan perundang-undangan yang ada bagi keterlibatan rakyat dalam menentukan anggota-anggota parlemen dan seberapa besar peluang keterlibatan rakyat dalam mempengaruhi keputusan-keputusan parlemen. Semangat reformasi tentu juga mengandung pesan pembangunan partisipasi publik yang lebih besar. Perubahan UUD 1945, sebagai salah satu tuntutan reformasi, memperlihatkan peluang pembangunan partisipasi publik yang lebih baik di masa mendatang. Tetapi pengaturan yang bersifat global dalam konstitusi ternyata belum cukup untuk melakukan perluasan partisipasi publik, kenyataannya banyak terjadi partisipasi publik menjadi tidak efektif karena tidak ada mekanisme yang jelas, tegas dan terinci baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam jenis peraturan lainnya. Ketidakjelasan pengaturan seakan mempersilakan masyarakat dan para anggota DPR membuat penafsiran sendiri-sendiri tentang pelaksanaan partisipasi publik dalam DPR RI sehingga forum-forum pelibatan masyarakat menjadi kontraproduktif dalam pelaksanaannya. Ketidaktegasan pengaturan telah membuat forum-forum partisipasi publik menjadi hanya bersifat formalistik belaka bahkan cenderung sering tidak dilakukan karena memang partisipasi publik tidak dibuat dalam kaidah hukum yang imperatif tetapi hanya bersifat fakultatif. Jaminan tindak lanjut terhadap aspirasi masyarakat juga menjadi persoalan berikutnya akibat tidak jelasnya pengaturan. Sejauh ini tidak ada pengaturan yang memerintahkan untuk menindaklanjuti setiap aspirasi masyarakat yang sampai ke DPR RI. (Fa)

DAFTAR ISI

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kerangka Teori dan Konsepsional	11
E. Metode Penelitian	34
F. Sistematika Penelitian	35

II. LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI PENYALUR ASPIRASI

A. HUBUNGAN RAKYAT DENGAN LEMBAGA PERWAKILAN

1. Lembaga Perwakilan Rakyat Sebagai Lembaga Penghubung	37
a. Kecenderungan Peran Parlemen Masa Kini	38
b. Bentuk-Bentuk Perwakilan	44
c. Model Perwakilan	48
d. Tingkat Responsi Anggota Parlemen	50
2. Pengorganisasian Parlemen	56
a. Sistem Unikameral	56
b. Sistem Bikameral	58
c. Sistem Trikameral	69
3. Hubungan Supra Struktur Politik dan Infra Struktur Politik dalam Pengambilan Keputusan	73
a. Supra Struktur Politik	76

b. Infra Struktur Politik	78
c. Mekanisme Hubungan antara Supra Struktur Politik dengan Infra Struktur Politik	85
4. Partisipasi Sebagai Inti Demokrasi	87
a. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi	91
b. Bentuk-Bentuk Partisipasi dalam Kehidupan Kenegaraan	94
c. Status Sosial dan Partisipasi	98

III. LEMBAGA PERMUSYAWARATAN DAN PERWAKILAN DI INDONESIA PASCA PERUBAHAN KEEMPAT UUD 1945

A. MEKANISME REKRUTMEN ANGGOTA LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT PASCA PERUBAHAN UUD 1945	100
B. SUSUNAN DAN KEDUDUKAN LEMBAGA PERMUSYAWARATAN DAN PERWAKILAN DI INDONESIA	113
1. MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT	116
a. Susunan Keanggotaan dan Cara Kerja MPR Sebelum Perubahan UUD 1945	117
b. Susunan Keanggotaan dan Tugas MPR Setelah Perubahan UUD 1945	128
2. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	142
a.. Susunan dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat	143
b.. Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat	145
c. Struktur dan Mekanisme Kerja DPR RI	158
3. DEWAN PERWAKILAN DAERAH	201

a. Susunan dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah	202
b. Kewenangan dan Tugas Dewan Perwakilan Daerah	218
C. PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG	224
1. Perencanaan	225
2. Perancangan dan Pengusulan Undang-Undang di Tingkat Pemerintah.	228
3. Perancangan dan Pengusulan Undang-Undang di Tingkat DPR	231
4. Pembahasan di DPR	238
5. Pengesahan dan Pengundangan	243

IV. STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945 DAN PARTISIPASI PUBLIK

A. PARTISIPASI PUBLIK DALAM MEKANISME REKRUTMEN ANGGOTA LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT	244
1. Partisipasi Publik Melalui Hak Pilih dan Dipilih	248
a. Memilih Perwakilan Daerah	248
b. Kontestan Perseorangan	249
c. Partisipasi Politik Perempuan	250
d. Netralitas dalam Pendaftaran Pemilih	253
e. Proporsional Daftar Calon Terbuka	254
2. Penyelenggara Pemilu	261
3. Pengawas Pemilu	263
B. PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES LEGISLASI DI DPR	265
1. Partisipasi Publik dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional	266
2. Partisipasi dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang	276
3. Partisipasi dalam Proses Perancangan Undang-Undang di DPR	279

4. Partisipasi Dalam Proses Pembahasan di DPR 281

5. Partisipasi Publik Pasca disahkannya Undang-Undang 286

C. PARTISIPASI PUBLIK MELALUI PENYAMPAIAN ASPIRASI

MASYARAKAT KE DPR 288

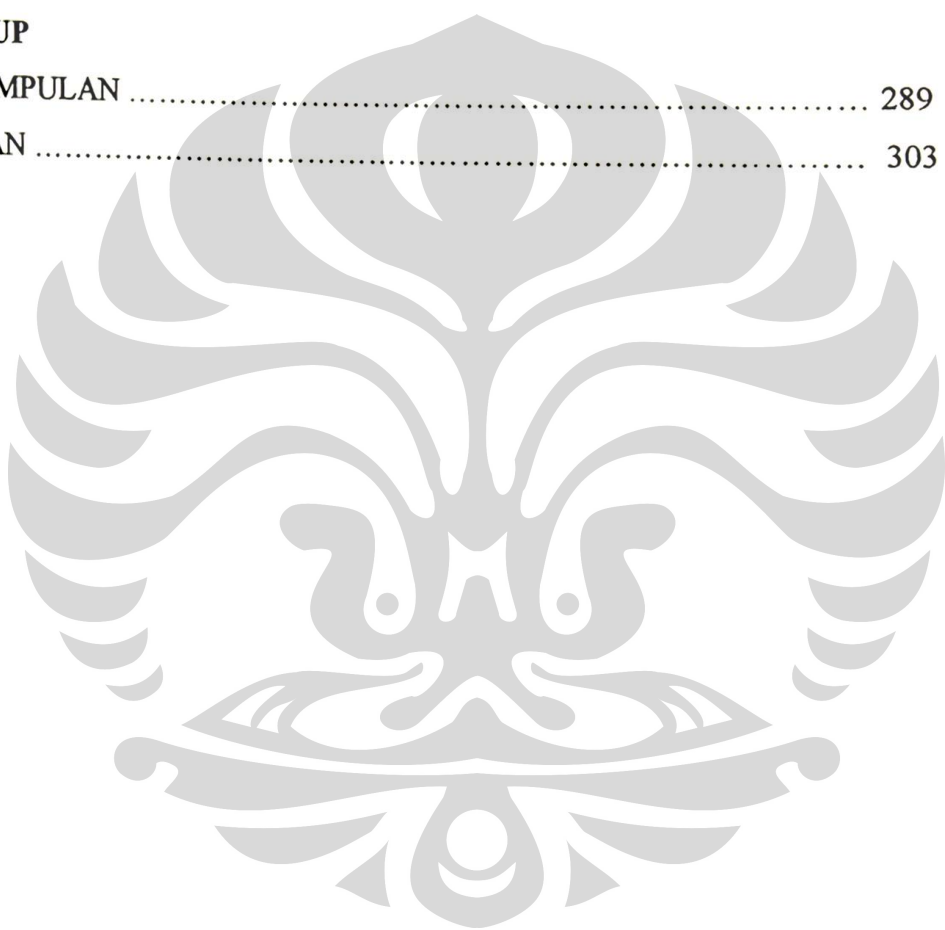
1. Surat dan Delegasi 288

2. Unjuk Rasa 296

V. PENUTUP

A. KESIMPULAN 289

B. SARAN 303



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Demokrasi telah menjadi pilihan politik yang paling populer dan diterima diseluruh jagad sejak zaman Yunani Kuno. Kedaulatan Rakyat atau demokrasi adalah sebuah kata magis yang mampu membius berjuta manusia di belahan dunia manapun dengan tanpa mempedulikan sekat-sekat konvensional. Sepertinya kata itu menjadi sejenis obat mujarab bagi rakyat, apalagi bagi rakyat tertindas. Semua perjuangan demi perbaikan nasib rakyat hampir selalu mengatasnamakannya dan pada dasarnya adalah sebuah upaya mengejawantahkan kata itu ke dalam kehidupan kenegaraan. Pada praktek awalnya, di Yunani, demokrasi dijalankan secara langsung oleh rakyat tanpa melalui perwakilan-perwakilan politik atau lembaga-lembaga demokrasi. Inilah yang dikenal dengan demokrasi langsung (*direct democracy*). Demokrasi seperti ini dapat dilaksanakan karena pada masa itu konteks geografis dan populasi penduduk memungkinkan hal itu dijalankan. Pada perkembangan modern, ketika Negara kota (*city state*) seperti pada zaman Yunani Kuno telah berubah menjadi

Negara bangsa (*nation state*), demokrasi dijalankan melalui perwakilan (*representative democracy*)¹.

Demokrasi perwakilan, kini, dipakai di seluruh dunia. Tidak ada lagi negara yang memakai sistem demokrasi langsung. Namun, meskipun secara konsep sulit dibantah dan dalam praktek diterapkan di semua negara demokratis, demokrasi perwakilan menyisakan berbagai kelemahan. Sejauh mana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat luas? Sejauh mana rakyat mengetahui bahwa orang yang dipilih dan didudukan dalam lembaga perwakilan dan pemerintahan menjalankan mandat pemilihnya? Bagaimana bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban orang yang dipilih terhadap pemilihnya? Siapa yang menanggung akibat kesalahan keputusan publik dari wakil yang dipilih? Bagaimana jika orang yang dipilih ternyata mengkhianati mandatnya? Apakah orang atau partai pemenang pemilu dapat mengontrol birokrasi pemerintahan?² Pertanyaan-pertanyaan di atas selalu sulit dijawab secara memuaskan oleh pendekatan demokrasi perwakilan, bias perwakilan telah menyebabkan bias komunikasi antar rakyat dan wakil rakyat.

¹ Alasan-alasan ditinggalkannya sistem demokrasi langsung antara lain dapat dilihat dalam David Held, *Models of Democracy*, second edition, Cambridge: Polity Press, 1996 hal. 13-23 atau dalam Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, terjemahan A. Rahman Zainuddin dari *Democracy and Its Critics*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992 hal. 3-20

² Pertanyaan-pertanyaan seperti ini bahkan telah membuat keraguan besar bukan saja pada demokrasi perwakilan tetapi kepada konsep demokrasi secara umum. Pembahasan masalah ini bisa dilihat antara lain dalam John Burnheim, *Is Democracy Possible?*, California: University of California Press, 1989 atau dalam Carol C Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*, terjemahan *Rethinking Democracy*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1993 atau dalam Dahl, *ibid*

Oleh karena itu, sesungguhnya pilihan terhadap demokrasi perwakilan tidak mematikan adanya aspirasi langsung warga negara dalam proses-proses politik seperti yang diterima dalam sistem demokrasi langsung.

Mengapa demikian? Karena demokrasi seperti dirumuskan negarawan Amerika Abraham Lincoln pada 1863 sejatinya adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, for the people*).³ Atau seperti dikatakan Aristoteles:” Jika kebebasan dan kesetaraan, seperti banyak dipikirkan, ditemukan dalam demokrasi, maka hal itu akan terwujud bila semua orang ikut terlibat dalam pemerintahan.” Demokrasi perwakilan, dengan demikian, sebenarnya hanya merupakan regulasi terhadap aspirasi warga negara yang plural.⁴

Demokrasi perwakilan (formal) memang merupakan suatu keharusan (*a necessary*) dan seluruh negara demokratis di dunia saat ini memakai sistem ini, tetapi sistem ini tetap bukan suatu kondisi yang mencukupi (*a sufficient condition*) bagi demokrasi secara substansial.. Tanpa ada suatu perwakilan dan institusi, tidak mungkin demokrasi bisa tegak. Namun adanya perwakilan dan institusi itu belum merupakan jaminan bahwa demokrasi sudah dijalankan. Karena itulah, demokrasi perwakilan tidak bisa mewujudkan demokrasi yang

³ Kalimat ini disampaikan oleh Abraham Lincoln pada peresmian makam nasional Gettysburg, di tengah kecamuk perang saudara besar-besaran demi mempertahankan keutuhan Amerika Serikat sebagai sebuah negara. Dikutip dari tulisan Melvin I. Urofsky, Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi, dalam Jurnal *Demokrasi*, Office of International Information Programs, US Department of State, tanpa tahun.

⁴ *Panduan Politisi Ekstra Parleментар, Yogyakarta: LSIS, 2000*

substansial tanpa ada praktek demokrasi langsung yang dilakukan oleh warga negara secara otonom atas dasar inisiatif individual atau kelompok yang sifatnya independen.

Perlu dicatat bahwa semua negara demokrasi menganut sistem demokrasi perwakilan. Namun, demokrasi perwakilan sendiri pada hakikatnya tidak pernah menghalangi aktivitas-aktivitas individual dan kelompok warga negara untuk berpartisipasi, mengawasi, mengevaluasi, dan melakukan advokasi terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik.

Akomodasi kehendak rakyat merupakan syarat utama bagi berjalan atau tidaknya sistem demokrasi di suatu negara. Oleh karena itu, demokrasi perwakilan yang dipakai di setiap negara harus mampu membuktikan bahwa ruang partisipasi bagi warga negara dalam membentuk suatu keputusan tetap terbuka luas. Partisipasi politik merupakan hak istimewa rakyat. Setiap orang baik pemerintah, legislatif, yudikatif maupun masyarakat umum tidak diperkenankan untuk membatasi hak istimewa rakyat ini. Menurut John Locke, manusia pada dasarnya memiliki empat hak yang diperoleh secara alamiah yakni:

- (1) hak untuk hidup;
- (2) hak untuk menikmati kebebasan;
- (3) hak untuk memperoleh atau memiliki sesuatu
- (4) hak untuk aktif atau terlibat dalam suatu kegiatan politik.

Keempat hak dasar itu kemudian diatur di dalam Preambul Perjanjian Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik dari PBB yang dirumuskan sebagai: *These rights derive from the inherent dignity of the human person.*⁵

Hak untuk aktif atau terlibat dalam kegiatan politik sebagai *natural rights* didefinisikan oleh McClosky sebagai kegiatan sukarela warga negara untuk mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa. Sama dengan McClosky, Nie dan Verba mengatakan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara atau tindakan-tindakan yang diambil mereka.⁶

Karenanya, pembangunan partisipasi merupakan persyaratan mutlak bagi dipenuhinya hak-hak rakyat dalam bidang politik, terutama bagaimana supaya hak-hak rakyat ini direalisasikan dalam bentuk kebijakan publik yang mengakomodasi kebutuhan rakyat. Pembangunan partisipasi paling tidak harus diarahkan pada penguatan aspek:⁷

1. Melibatkan rakyat dalam proses artikulasi kepentingan, sehingga keputusan yang diambil sebagai kebijakan publik mencerminkan hak-hak

⁵ John Locke (1632 – 1704) merupakan Bapak pembangunan hak asasi manusia. Beliau yang pertama kali merumuskan *natural rights* sebagai hak alamiah manusia yang tidak boleh dilanggar. Pada tahun 1946, setelah Perang Dunia II, dicanangkan Universal Declaration of Human Rights (Deklarasi Universal Mengenai Hak-hak Asasi Manusia) oleh semua negara yang tergabung dalam PBB. Lihat Budiardjo (1991: 37-38).

⁶ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Gramedia, 1981, hal. 1-2.

⁷ Gregorius Sahdan, "Pembangunan Partisipasi Politik Rakyat dalam Pemilu 2004: Studi Perbandingan UU Pemilu 1999 dan UU Pemilu 2004 dalam" *Analisis CSIS Tahun XXXII/2003 No. 2*, Jakarta: CSIS, 2003, hal. 194 - 195

politik rakyat dan terutama kebutuhan dan kepentingan mereka sehari-hari.

2. Dalam hal agregasi kepentingan, rakyat perlu diberikan partisipasi dan keikutsertaan yang luas supaya agregasi kepentingan didasarkan kepada kepentingan mendesak rakyat dan terhindar dari *hidden agenda* penguasa.
3. Begitupun dalam hubungannya dengan rekrutmen politik, partisipasi rakyat sangat penting mengingat rekrutmen merupakan ruang seleksi bagi individu yang berbakat untuk menjadi pemimpin (dalam kaitannya dengan rekrutmen politik ini, setiap rakyat perlu diberikan tempat yang luas untuk ambil bagian dalam lembaga politik yang ada, sekaligus ikut serta dalam proses seleksi pemimpin)
4. Dalam kaitannya dengan sosialisasi politik, rakyat perlu dilibatkan terutama untuk mengetahui proses dan mekanisme sosialisasi politik yang berguna bagi rakyat
5. Rakyat juga perlu dilibatkan dalam hal komunikasi politik, terutama dalam menyampaikan pesan-pesan penting kepada pemimpin yang telah menerima mandatnya dalam pemilu.

Kehilangan kesempatan melakukan partisipasi dalam suatu negara demokratis berarti menunjukkan kelemahan nilai demokrasi yang dijalankan di suatu negara.

Partisipasi merupakan salah satu pilar utama tegaknya demokrasi di suatu negara.

Dalam kajian politik, peralihan dari rezim yang otoriter menuju rezim demokratis

dapat muncul melalui tiga pendekatan. *Pertama*, bahwa demokrasi dapat muncul karena peran elite⁸ *Kedua*, demokrasi muncul karena peran aktif masyarakat – termasuk ornop, kelompok penekan, kelompok kepentingan – untuk menggugat pemerintahan yang berkuasa;⁹ *Ketiga*, kombinasi dari Kedua pendekatan sebelumnya, yakni penggabungan antara peran aktif dari masyarakat dan keinginan dari elite yang berkuasa¹⁰

Finer juga menilai, kehilangan kesempatan partisipasi masyarakat dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara memberi peluang besar dominannya unsur-unsur non demokratis untuk mengambil keputusan politik di suatu negara. Finer mengatakan bahwa variabel terpenting dalam menentukan kemungkinan, intensitas dan metode intervensi militer pada tataran sosial politik adalah tingkat kultur politik suatu masyarakat. Semakin tinggi kultur politik, maka kian tipis kemungkinan intervensi militer ke bidang non militer. Penentuan tinggi/sedang/rendahnya kultur politik suatu masyarakat, terletak pada (a) adanya konsensus mengenai suksesi kekuasaan (b) adanya konsensus terhadap pemerintahan yang *legitimate*; (c) adanya masyarakat

⁸ Dankwart Rustow, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model" dalam *Comparative Politics*, April 1970; seperti dikutip dalam Leo Agustino, "Mengawal Jalannya Proses Demokrasi di Indonesia: dalam *Analisis CSIS* Tahun XXXII/2003 No. 2, Jakarta: CSIS, 2003. hal. 173-174

⁹ John Keane, *Democracy and Civil Society*, London: Verso, 1988

¹⁰ Pendapat seperti ini antara lain dapat dilihat dalam Guillermo O'Donnell, Phillippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead, *Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES, 1993. Hal. 77-90. atau juga dapat dilihat dalam Samuel Huntington, *The Soldier and State*, Harvard: Harvard University Press, 1956

yang peduli politik (kelompok kepentingan, kelompok penekan, dan juga oronp) yang cukup aktif dalam mengontrol jalannya pemerintahan.¹¹

Permasalahannya kemudian adalah seberapa besar peluang yang diciptakan oleh struktur ketatanegaraan dan mekanisme ketatanegaraan suatu negara demokratis bagi partisipasi publik. Struktur ketatanegaraan dan mekanisme ketatanegaraan dapat menentukan apakah suatu negara responsif atau tidak terhadap partisipasi publik. Terlebih lagi adalah struktur dan mekanisme yang terdapat dalam lembaga perwakilan rakyatnya, karena Putusan-putusan lembaga perwakilan rakyat adalah suatu pembebanan bagi rakyat dan setiap Putusan yang diambil dalam lembaga ini mengikat bagi seluruh rakyat.¹²

Dalam teori perundang-undangan dikenal Kalimat yang mengatakan *Een ieder wordt geacht de wet te kennen* (setiap orang dianggap mengetahui undang-undang) dan *Ignorantia iuris neminem excusat/ ignorance of the law excuses no man* (ketidaktahuan seseorang terhadap undang-undang tidak memaafkannya)¹³ Dengan demikian kontrol dan partisipasi rakyat mutlak diperlukan dalam proses pengambilan putusan di lembaga perwakilan rakyat. Kelemahan partisipasi dan akses publik terhadap aktivitas lembaga perwakilan rakyat akan menyebabkan masyarakat justru

¹¹ SE Finer, *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics*, New York: Frederick A Praeger Publisher, 1962

¹² Dalam doktrin mengenai perwakilan dikenal Kalimat *No Tax Without Representation* yang dalam konteks di atas menunjukkan bahwa perwakilan berperan mutlak dalam menentukan pembebanan bagi rakyat.

¹³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius, 2002. Hal. 177

akan merasakan kehadiran lembaga perwakilan rakyat lebih sebagai penambah beban rakyat daripada mewakili aspirasinya.

Empat kali perubahan UUD 1945 tentu telah merubah banyak sekali mekanisme dan struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Semangat reformasi juga terlihat meningkatkan semangat partisipasi publik dalam mekanisme ketatanegaraan di Indonesia, bahkan pada titik tertentu telah terjadi ledakan partisipasi yang cenderung berlebihan. Tingginya tingkat partisipasi publik dalam kehidupan kenegaraan antara lain ditandai oleh kehadiran partai politik yang sangat banyak. Namun demikian apakah memang peluang konstitusional, pasca perubahan keempat UUD 1945, cukup akomodatif terhadap partisipasi publik perlu dianalisis dengan lebih mendalam. Kehadiran lembaga baru dalam perwakilan rakyat, sistem baru dalam pemilihan umum dan regulasi dalam sistem kepartaian adalah di antara bagian-bagian yang perlu diuji seberapa besar membuka peluang partisipasi publik dalam struktur dan mekanisme ketatanegaraan yang baru ini.¹⁴

Peluang konstitusional bagi partisipasi publik yang perlu dinilai dan yang akan dianalisis dalam tesis ini adalah seberapa besar struktur dan mekanisme ketatanegaraan memberikan peluang pada peran serta masyarakat secara kolektif di dalam proses penentuan wakil-wakilnya, pembuatan kebijaksanaan publik, dan pengawasan proses pemerintahan.

¹⁴ Perubahan UUD 1945 telah melahirkan model lembaga perwakilan rakyat yang baru yaitu DPD, selain itu MPR berubah susunan, kedudukan dan wewenangnya. Hal tersebut dapat dilihat dalam pasal-pasal 1 (2), 2(1), 8, 22C UUD 1945

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah dalam tesis yang berjudul “Mekanisme Partisipasi Publik Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945,” dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah susunan, kedudukan, wewenang dan cara kerja Lembaga Permusyawaratan dan Lembaga Perwakilan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia pasca perubahan keempat UUD 1945?
2. Bagaimanakah peluang akomodasi partisipasi publik oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam struktur dan mekanisme ketatanegaraan Republik Indonesia pasca perubahan UUD 1945?

C. TUJUAN DAN RUANG LINGKUP PENELITIAN

Tujuan penulis dalam melakukan penelitian yang berjudul “Mekanisme Partisipasi Publik Dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945,” ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui susunan, kedudukan, wewenang dan cara kerja Lembaga Permusyawaratan dan Lembaga Perwakilan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia pasca perubahan keempat UUD 1945

2. Mengetahui peluang akomodasi partisipasi publik pada lembaga perwakilan rakyat dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia pasca perubahan UUD 1945

Partisipasi publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peran serta masyarakat secara kolektif di dalam proses penentuan wakil-wakilnya, pembuatan kebijaksanaan publik, dan pengawasan proses pemerintahan.¹⁵ Sedangkan lembaga perwakilan rakyat yang dimaksud adalah lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang berada di tingkat pusat menurut Perubahan Keempat UUD 1945.

D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPSIONAL

Memilih demokrasi sebagai sistem politik berarti menerima suatu pandangan filosofis bahwa manusia adalah makhluk yang terus-menerus berbuat salah. Namun sistem ini juga memberi ruang perbaikan bagi setiap kesalahan. Karena demokrasi adalah sistem politik yang menyediakan fasilitas untuk mengoreksi dirinya sendiri demi perkembangan kemanusiaan yang lebih baik. Demokrasi percaya bahwa peluang untuk berbuat kesalahan adalah positif bagi kemajuan

¹⁵ Ruang lingkup partisipasi publik tersebut dirumuskan berdasarkan pendapat-pendapat yang disampaikan oleh Miriam Budiardjo dalam *Partisipasi dan Partai Politik*, Arbi Sanit dalam *Mewadahi Partisipasi Politik dan Perwakilan Politik di Indonesia*, Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Herbert Mc Closky dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Norman h.Nie dan Sidney Verba dalam *Handbook of Political Science*.

manusia, Sedangkan pemutlakan kebenaran adalah menghalangi kemanusiaan. Itulah sebabnya perdebatan yang melibatkan publik harus berlangsung secara rasional dan terus menerus. Dengan itu, kesalahan-kesalahan politik dapat terus diperbaiki, tanpa pernah mencapai pemutlakan; karena pemutlakan berarti berhentinya kebebasan. Hakekat demokrasi ada di dalam partisipasi publik.¹⁶

Di dalam demokrasi, dikenal filsafat falibilisme yang mengatakan bahwa pengakuan terhadap potensi kesalahan adalah permanen, dan karena itu kritik dan oposisi harus terus dihadirkan. J.S. Mill merumuskan konsep itu sebagai usaha setiap orang untuk terus mempertanyakan keyakinan-keyakinannya sendiri: *"the beliefs which we have most warrant for, have no safeguard to rest on, but a standing invitation to the whole world to prove them unfounded"*. Inilah mekanisme *self-realization* dari demokrasi dalam upaya mencapai kemajuan. Kita lihat di sini bahwa etika demokrasi bekerja setara dengan kejujuran intelektual.¹⁷

Pelembagaan falibilisme dalam demokrasi adalah fungsi prinsipil dari politik oposisi. Dan itu berarti menyelenggarakan publisitas (*publicity*) sebagai medan uji pendapat. Publisitas memang harus menjadi kondisi dasar bagi bekerjanya sistem demokrasi. Publisitas menerangkan dan menjamin terpeliharanya rasionalitas di dalam proses pembuatan kebijakan politik publik, karena pilihan

¹⁶ Rocky Gerung, *Etika Politik Oposisi*, makalah bertanggal 16 Oktober 2003 dari website www.fordem.org

¹⁷ Stephen Holmes, *Passions and Constraint*, Chicago: The University Of Chicago Press, 1995 hal. 181.

dan alternatif tersedia untuk dipertimbangkan. Artinya, kendati sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) telah menyelesaikan fungsi agregasi dan seleksi politik melalui pemilu, tetapi denyut politik publik setiap hari tetap harus diartikulasikan secara publik juga. Ini akan menjaga mesin demokrasi bekerja optimal, karena peluang manipulasi mayoritas melalui institusi-institusi politik formal akan tercegah oleh sistem penyebaran issue politik yang beredar di media massa. Filsafat di belakang argumentasi ini adalah apa yang disebut prinsip etik falibilisme tadi, yaitu bahwa mayoritas sekalipun dapat melakukan kesalahan, dan karena itu tetaplah diperlukan intervensi publik di dalam proses politik.

Memang para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk "*Representative Government*". Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan Timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili.¹⁸ Dalam tulisannya mengenai Teori Perwakilan Politik, Alfred de Grazia mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.¹⁹ Namun demokrasi perwakilan yang dimaksud sama sekali tidak bermakna bahwa tidak boleh lagi

¹⁸ Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1994, hal. 5-7

¹⁹ Sanit, *Opcit*, hal 1

ada aspirasi langsung selama pemerintahan berlangsung atau putusan-putusan lembaga perwakilan rakyat hendak dilakukan.

Mill mengatakan debat publik sebagai sarana partisipasi publik harus terus berlangsung. Mill sangat mengandalkan fasilitas ini sebagai mesin untuk mengumpulkan fakta, memperbaiki kesalahan sebelumnya, serta memungkinkan semua warga negara terlibat dalam penyelesaian politik, dan lebih awas di dalam mengantisipasi eksese-eksese dari suatu kebijakan politik yang diputuskannya.²⁰ Di sini berlaku prinsip *democratic imperative*, yaitu bahwa siapapun yang akan terkena dengan suatu keputusan politik, layaklah ia ikut dalam proses pembuatannya. Itulah sebabnya politik demokrasi tidaklah selesai di kotak-kotak suara, tetapi harus berlanjut di dalam perdebatan publik yang terjadi setiap hari dan seharusnya diikuti oleh seluruh masyarakat. Di sini sekali lagi diandaikan bahwa kontrol rasionalitas publik selalu mampu mengatasi kecenderungan politik formal. Tendensi monopoli kebenaran berdasarkan prinsip *the winner takes all* dalam politik mayoritarianisme, dapat dikendalikan melalui prinsip falibilisme (*fallibilism*) di dalam etika demokrasi. Prinsip itu hendak meyakinkan kita bahwa perwakilan politik tidak identik dengan penyerahan kedaulatan rakyat. Perwakilan politik itu temporer sifatnya, sedangkan kedaulatan rakyat itu permanen adanya. Oleh karena itu pemberian suara melalui Pemilu tidak identik dengan penyerahan kedaulatan. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa perjuangan

²⁰ Holmes, *Opcit*, hal. 180

kepentingan rakyat dalam suatu lembaga perwakilan rakyat bukan hanya dipengaruhi oleh sistem rekrutmen para wakil rakyat tetapi juga kepada mekanisme kerja wakil rakyat dan juga sistem kepartaian.²¹

International Commission of Jurist dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memberikan definisi terhadap *Representative Government* sebagai berikut: *Representative government is a government deriving its power and authority from the people, which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them.*²²

Konferensi juga menetapkan syarat-syarat dasar dari *Representative government under the rule of law*, sebagai berikut;²³

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
4. Adanya tugas oposisi
5. Adanya pendidikan kewarganegaraan

Dari prinsip-prinsip tersebut terlihat sangat jelas, perwakilan tetap menjamin kebebasan berpendapat dan berserikat serta yang lebih penting lagi perwakilan akan efektif jika syarat adanya oposisi terpenuhi.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press, 1996, hal. 25-32

²² Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1980, hal. 20.

²³ *Ibid.*,

Keseluruhan argumentasi di atas pada dasarnya mengacu kepada pentingnya partisipasi publik dalam demokrasi dan demokrasi perwakilan sama sekali tidak bermaksud menghentikan partisipasi publik hanya dalam seleksi wakil rakyat. Partisipasi publik menjadi denyut setiap putusan yang harus diambil oleh lembaga perwakilan rakyat.

Lembaga Perwakilan Rakyat

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat adanya lembaga Perwakilan Rakyat merupakan keharusan.²⁴ Lembaga perwakilan rakyat biasa disebut parlemen atau legislatif dan di setiap negara nama lembaga ini pun berbeda-beda. Amerika Serikat menyebutnya *Congress*, Di Jepang disebut *Diet*, Israel menyebutnya dengan istilah *Knesset*, Jerman memakai istilah *Bundestag* atau Indonesia dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti, sistem

²⁴ Thaib, *Opcit*

pemilihan, persamaan di depan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya. Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warganegara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung maupun melalui wakil pilihan mereka di lembaga perwakilan.

Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat dapat terdiri dari satu kamar (*unicameral*), dua kamar (*bicameral*) atau sistem tiga kamar (*tricameral*) yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri. Selama berabad-abad tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan dimana-mana. Karena itu dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun literatur ilmu politik, Ketiga sistem inilah yang biasa dikenal.²⁵

Menurut Dahlan Thaib, dengan mengikuti kelaziman teori-teori politik dan ketatanegaraan, pada umumnya lembaga Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi utama:²⁶

1. Fungsi Pembuatan undang-undang (*legislatif of law making function*).
2. Fungsi Kontrol (*control function*)
3. Fungsi Perwakilan (*representative function*)

Arbi Sanit dengan lebih rinci mengatakan fungsi utama dari lembaga perwakilan rakyat adalah (1) pembuat undang-undang (2) Menentukan pemasukan dan pengeluaran uang negara yang hakikatnya adalah uang rakyat (3) pemilihan

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002, hal. 33

²⁶ Thaib, *Opcit*, hal.7

pejabat negara tertentu (4) Memberikan persetujuan kepada perjanjian internasional yang dibuat oleh eksekutif.²⁷

Konsep Partisipasi

Partisipasi -sebagaimana *civil society* dan demokrasi- merupakan istilah yang cukup tua. Namun sebagai konsep dan praktek operasional baru dibicarakan sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Sejak itu konsep partisipasi telah berkembang dan memiliki pengertian yang beragam meskipun dalam beberapa hal konvergen. Gaventa dan Valderama (1999), mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu: partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga.²⁸

Partisipasi Politik: Representasi dalam Demokrasi Perwakilan

Dalam analisis politik modern partisipasi politik merupakan suatu masalah yang penting, yang akhir-akhir ini banyak dipelajari terutama dalam hubungannya dengan negara-negara yang sedang berkembang.

Apakah yang dinamakan partisipasi politik itu? Sebagai definisi umum dapat dikatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok

²⁷ Sanit, *Opcit*, hal. 52

²⁸ Lihat Pembahasan John Gaventa dan Camilo Valderama: "Partisipasi, Kewargaan, dan Pemerintah Daerah", sebagai pengantar buku *Mewujudan Partisipasi: Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*, yang diterbitkan oleh The British Council dan New Economics Foundation, 2001.

orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (*contacting*) dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen dan sebagainya.

Dalam bukunya *Partisipasi dan Partai Politik*, Miriam Budiardjo mencatat beberapa definisi tentang partisipasi politik yang disampaikan beberapa sarjana.²⁹

1. Herbert Mc Closky dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences*:
 “Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum”. (*The term “political participation” will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy*)
2. Norman Nie dan Sidney Verb dalam *Handbook of Political Science*:
 Partisipasi politik adalah kegiatan pribadi warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka”. (*By*

²⁹Budiardjo, *Op cit*, hal. 1

political participation we refer to those legal activities by private citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take). Yang diteropong terutama adalah “tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah”, sekalipun fokus sebenarnya lebih luas tetapi abstrak, yaitu usaha-usaha untuk mempengaruhi “alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat “ (*the authoritative allocation of values for a society*).

3. Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*: “Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal efektif atau tidak efektif”, (*By Political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective*).

Dalam kerangka demokrasi, partisipasi dipandang sebagai inti dari demokrasi. Karena itu pada awalnya konsep partisipasi dikaitkan dengan proses-proses

politik yang demokratis. Ada dua pendekatan terhadap demokrasi: pendekatan normatif dan pendekatan empirik.³⁰ Pendekatan normatif, menekankan pada ide dasar dari demokrasi yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat dan oleh karenanya pemerintahan diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat. Sedangkan pendekatan empirik menekankan pada perwujudan demokrasi dalam kehidupan politik. Secara empirik sulit menerapkan kedaulatan rakyat secara utuh. Selain beragam dan seringkali saling bertentangan, rakyat juga sulit dihimpun untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Untuk itu perlu ada lembaga perwakilan/lembaga pemerintahan, yang anggota-anggotanya dipilih dari partai politik atau perseorangan sebagai agregasi dari berbagai kepentingan rakyat. Secara empirik demokrasi merupakan rangkaian prosedur yang mengatur rakyat untuk memilih, mendudukan, dan meminta pertanggungjawaban orang yang mewakili partai/kelompok kepentingan tertentu di lembaga perwakilan dan atau lembaga pemerintahan. Orang-orang terpilih inilah yang kemudian membuat dan menjalankan keputusan publik.

Dalam proses politik yang demokratis 'partisipasi politik' melibatkan interaksi perseorangan atau organisasi, biasanya partai politik, dengan negara. Karena itu partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan, dan partisipasi tak langsung. Partisipasi politik diungkapkan dalam tindakan seorang individu atau kelompok terorganisir untuk melakukan pemungutan suara,

³⁰ Pemilahan pendekatan dalam memahami demokrasi dapat dilihat dalam Jean Baechler, *Democracy and Analytical Survey*, Unesco 1995 dan Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar 1999

kampanye, protes, untuk mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Dengan demikian partisipasi politik lebih berorientasi pada ‘mempengaruhi’ dan ‘mendudukan wakil-wakil rakyat’ dalam lembaga pemerintahan ketimbang ‘partisipasi aktif’ dan ‘langsung’ dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri.

Partisipasi Sosial: Keterlibatan Beneficiary dalam Proyek Pembangunan

Disamping tradisi partisipasi politik, terutama sejak tahun 1970-an, telah berkembang konsep partisipasi yang berorientasi pada perencanaan dan implementasi pembangunan. Dalam konteks pembangunan Stiefel dan wolfe mengartikan ‘partisipasi’ sebagai “...upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam fungsi pengawasan”.³¹ Dalam pengertian ini partisipasi ditempatkan di luar negara atau lembaga-lembaga formal pemerintahan. Karena sifatnya yang berada di luar lembaga negara atau lembaga formal pemerintahan, konsep ini dapat kita sebut sebagai partisipasi sosial. Partisipasi ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai ‘*beneficiary*’ pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, sampai pemantauan dan evaluasi program. Ada beberapa asumsi

³¹ Lihat Steifel M dan Wolf M, *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* London: Zed Books, 1994

yang diterima secara umum untuk mendorong partisipasi sosial. *Pertama*, rakyatlah yang paling tahu kebutuhannya, karena itu rakyat mempunyai hak untuk mengidentifikasi dan menentukan kebutuhan pembangunan di lokalnya. *Kedua*, partisipasi sosial dapat menjamin kepentingan dan suara kelompok-kelompok yang selama ini dimarginalkan dalam pembangunan hukum, ekonomi, sosial, budaya. *Ketiga*, partisipasi sosial dalam pengawasan terhadap proses pembangunan dapat mengurangi terjadinya berbagai penyimpangan, penurunan kualitas, dan kuantitas program pembangunan.³²

Untuk mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingannya, dalam partisipasi sosial masyarakat di dorong untuk membangun organisasi baik dalam bentuk gerakan sosial atau kelompok mandiri.

Partisipasi Warga: Pengambilan Keputusan Langsung dalam Kebijakan Publik

Diskusi yang lebih luas mengenai partisipasi telah menempatkan “partisipasi warga” baik sebagai konsep maupun praktek yang niscaya. Berbeda dengan partisipasi politik yang lebih menekankan ‘representasi’ dan partisipasi sosial yang menempatkan partisipasi ‘diluar’ lembaga pemerintahan, partisipasi warga menekankan pada ‘partisipasi langsung’ warga dalam pengambilan

³² Suhirman, *Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan: Analisis atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*, penelitian atas sponsor USAID dipublikasikan 12 Agustus 2003, hal. 3

keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Gaventa dan Valderama, menegaskan bahwa partisipasi warga telah mengalihkan konsep partisipasi “....dari sekedar kepedulian terhadap ‘penerima derma’ atau ‘kaum tersisih’ menuju ke suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka”.³³

Ada beberapa perkembangan konsep dan asumsi dasar yang menjadi dasar bagi meluasnya gagasan dan praktek partisipasi warga. **Pertama, partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya.** Karena melekat, maka hak ini tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang untuk duduk dalam lembaga pemerintahan. Pemberian mandat bersifat parsial, yaitu mendudukan wakilnya untuk membahas dan memutuskan urusan publik di lembaga formal kenegaraan yang bersangkutan. Untuk itu adalah hak setiap warga untuk menjaga ruang publik dari intervensi negara, mengagregasikan persoalan dan berbagai kepentingan di ruang publik, merancang agenda publik, dan terus menerus mengawasi lembaga perwakilan dan pemerintahan agar bekerja sesuai dengan mandat yang diberikan.³⁴

³³ Lihat Gaventa, *opcit.*.

³⁴ Beberapa gagasan penting mengenai garis demarkasi antara sistem pemerintahan dan ruang publik, berbagai isu dan kelompok kepentingan di ruang publik, bagaimana isu di ruang publik merembes ke dalam sistem tata pemerintahan formal, serta peran ruang publik dalam merancang agenda dan mengontrol pemerintahan, dapat disimak dalam Jurgen Habermas, *Structural Transformation of the Public Sphere*, 1989.

*Kedua, partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan.*³⁵ Meskipun secara konsep sulit dibantah dan dalam praktek diterapkan di hampir semua negara demokratis, demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan. Se jauh mana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat luas? Se jauh mana kita mengetahui bahwa orang yang dipilih dan didudukkan dalam lembaga perwakilan dan pemerintahan menjalankan mandate pemilihnya? Bagaimana bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban orang yang dipilih terhadap pemilihnya? Siapa yang menanggung akibat kesalahan keputusan publik dari wakil yang dipilih? Bagaimana jika orang yang dipilih ternyata mengkhianati mandatnya? Apakah orang/partai pemenang pemilu dapat mengontrol birokrasi pemerintahan? Pertanyaan-pertanyaan di atas tidak dapat dijawab secara memuaskan oleh pendekatan demokrasi perwakilan. Karena itu, untuk keputusan-keputusan publik yang langsung berimplikasi pada kesejahteraan sosial ekonomi warga harus dilibatkan dalam formulasi dan pengambilan keputusan. Formulasi dan pengambilan keputusan kebijakan publik secara langsung ini dapat dipandang

³⁵ Dalam ekonomi-politik dikenal beberapa kegagalan inheren sistem demokrasi perwakilan lebih dikenal dengan kegagalan pemerintah (*government failure*) yaitu: 1) kegagalan antar waktu, 2) kegagalan sistem pemilihan (*Paradox Arrows*), dan 3) asimetri informasi (*principal-agent theory*).

sebagai salah satu perwujudan demokrasi deliberatif atau salah satu langkah penting untuk mendemokrasikan demokrasi (*democratizing democracy*).³⁶

Ketiga, menjadikan partisipasi menjadi lebih bermakna. Karena posisinya yang berada ‘diluar’ lembaga pemerintahan, seringkali partisipasi sosial yang melibatkan mobilisasi organisasi rakyat yang luas tidak dapat mempengaruhi lembaga pemerintahan yang diberi mandat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik. Seringkali terjadi ‘*parallel discourse*’ antara lembaga formal pemerintah dengan organisasi rakyat. Ini berarti kehendak rakyat tidak tercermin dalam formulasi dan implementasi kebijakan lembaga formal. Situasi ini seringkali menyebabkan masyarakat menjadi frustrasi dan menganggap partisipasi sebagai hal yang sia-sia. Partisipasi warga, yang melibatkan warga untuk secara luas berpartisipasi langsung dalam pengambilan keputusan publik, dapat mendorong partisipasi menjadi lebih bermakna.

Keempat, partisipasi harus dilakukan secara sistemik bukan hal yang insidental.

Dalam partisipasi politik, partisipasi yang memiliki arti biasanya hanya dilakukan dalam siklus politik untuk memilih dan mendudukkan wakil rakyat (misalnya 5

³⁶ Partai politik dalam mengusung isu cenderung bersifat general sehingga seringkali gagal dalam memahami masalah publik tertentu secara akurat. Sedangkan masyarakat sipil –sering disebut dengan istilah *single group issue*- biasanya bekerja dalam satu isu spesifik secara detail dan cenderung responsif terhadap perubahan terutama untuk isu yang diusungnya. Dengan demikian maka pelibatan langsung masyarakat sipil dalam pengambilan kebijakan publik merupakan upaya yang sangat penting dalam mendemokrasikan demokrasi (*democratizing democracy*). Gagasan ini dapat dirujuk dalam Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*, 1999.

tahun sekali), atau dalam konsep partisipasi sosial partisipasi dihubungkan dengan siklus proyek. Partisipasi warga memungkinkan warga terlibat secara sistemik dan terus menerus dalam pengambilan keputusan publik.

Kelima, semakin diterimanya desentralisasi sebagai instrumen untuk mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Desentralisasi dapat diartikan sebagai” ...pengalihan kekuasaan dan/atau wewenang untuk merencanakan, memutuskan, dan/atau mengelola urusan publik, dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi ke tingkat pemerintah yang lebih rendah..”³⁷ dalam tingkat tertentu desentralisasi memungkinkan ...orang-orang yang berwenang dalam institusi pada tingkat menengah dan atau daerah dipilih secara langsung dan tidak langsung lewat pemungutan suara..”³⁸ Saat desentralisasi terjadi, dan bila demokratis, pemerintah pusat diminta memainkan peran baru serta membentuk hubungan baru dengan lembaga pemerintahan di tingkat lokal.

Saat ini desentralisasi telah dipromosikan dan menjadi praktek hampir semua negara demokratis. Gelombang desentralisasi ini dipercaya telah mengubah relasi antara negara dengan warganya. desentralisasi dipercaya dapat mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya. Lebih jauh -dalam masyarakat yang majemuk secara etnis, regional, agama, dan sejarah- desentralisasi dipercaya dapat menghilangkan kendala dalam pengambilan keputusan, penerimaan publik atas

³⁷ Diane Conyers, 1990

³⁸ Manor, 1996

keputusan pemerintah, dan memfasilitasi tindakan dan kerja sama kolektif. Ini terjadi

karena kepercayaan yang besar, tindakan kolektif, dan keputusan yang memiliki legitimasi akan diperoleh dalam lingkungan yang lebih homogen. Dalam lingkungan yang benar – misalnya dalam situasi pemerintah transparan dan masyarakat sipil memiliki keleluasaan untuk beroperasi- desentralisasi akan meningkatkan akuntabilitas pegawai pemerintah dan mencegah berbagai bentuk korupsi. Desentralisasi dapat mendorong akuntabilitas dan mengurangi korupsi dalam pemerintahan karena pemerintah lokal lebih dekat dengan warganya, sehingga warga akan lebih hirau dengan tindakan pemerintah daerah. Sebagai dampak dari persaingan antar pemerintah daerah dalam menyediakan barang publik, akan mendorong disiplin dari aparatur pemerintah daerah, karena warga dapat memilih pelayanan publik yang lain.

Berbagai janji desentralisasi itu memang memikat, namun sejumlah kajian menunjukkan desentralisasi tidak serta merta dapat meningkatkan kinerja pemerintahan daerah. Ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi bagi kebijakan desentralisasi agar berdampak positif pada kinerja pemerintahan. Omar Azfar (1999) menyebutkan bahwa partisipasi warga dalam penyediaan jasa publik

merupakan syarat penting bagi terlaksananya pemerintahan yang baik di tingkat lokal.³⁹

Keenam, partisipasi warga dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan. Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang-termasuk Indonesia- terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan. Kekecewaan terjadi baik karena kegagalan prosedur politik maupun responsifitas penyelenggara negara terhadap keluhan warga. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap penyelenggara dan lembaga pemerintahan dapat terus ditingkatkan. Meningkatnya kepercayaan warga ini dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintahan yang berkuasa.

Ketujuh, dalam konteks Indonesia, kita perlu mendorong warga untuk terlibat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik secara langsung. Hal ini disebabkan selama 32 tahun masa Pemerintahan Rezim Orde baru, masyarakat Indonesia ada dalam tatanan sistem pemerintahan yang –meminjam

³⁹Omar Azfar merinci enam faktor yang mempengaruhi kinerja desentralisasi yaitu: 1) kerangka kerja hukum dan politik, 2) kebijakan fiskal, 3) transparansi dalam tindakan pemerintah, 4) partisipasi warga dalam penyediaan jasa publik, 5) masyarakat sipil dan struktur sosial, 6) kapasitas pemerintah daerah.

istilah O'Donnel, Mohtar Mas'ud, dan A.S. Hikam- birokratis dan korporatis.⁴⁰ Dalam tatanan ini seluruh kekuatan masyarakat ada dalam kontrol negara. Melalui kontrol yang sistemis terhadap kekuatan masyarakat sampai ke arus bawah, negara tampil sebagai kekuatan politik yang dominan. Negara memainkan peran kunci dan selalu mengoptimalkan kemampuan yang dimilikinya untuk mengatur hubungan sosial, menekan masyarakat, dan memiliki hak prerogratif untuk mengelola sumber daya. Negara dalam sistem birokratik otoriter dan korporatis menginvasi organisasi sosial formal maupun non-formal, sehingga masyarakat memiliki derajat homogenitas yang tinggi. Dalam ungkapan yang lebih ekstrem, birokrasi negara menjadi pemangsa kekuatan sosial di masyarakat. Kekuatan, kemandirian, dan kemajemukan masyarakatpun lumpuh. Untuk mengimbangi kekuatan birokrasi negara kita memerlukan organisasi rakyat yang mandiri, cerdas, dan berorientasi pada kepentingan publik. Dalam konteks ini, partisipasi warga dapat dipandang sebagai salah satu instrumen 'pemberdayaan' warga untuk mengimbangi dominasi kekuatan negara. Yang perlu digarisbawahi dari ketiga tradisi partisipasi yang dikemukakan di atas adalah bahwa ketiga konsep partisipasi –partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga- bukanlah konsep yang saling bertentangan dan bersifat *'trade of'*. Ketiga konsep partisipasi merupakan konsep yang saling berkaitan dan niscaya untuk

⁴⁰ Gambaran Indonesia sebagai negara birokratik dan korporatis lihat Muhammad A.S Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES, 1996, Mohtar Mas'ud, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998. Sedangkan kajian empirik mengenai melemahnya masyarakat sipil di tingkat desa akibat ekspansi pemerintahan birokratis dapat dilihat dalam K.D. Jackson, *Political Power and Communications in Indonesia*, 1978.

berkembang. Ketiga konsep partisipasi juga perlu didukung oleh strategi dan metode yang berbeda.

Tangga Partisipasi

Perkembangan konsep partisipasi telah menempakkannya menjadi konsep yang luas dan dalam seringkali memiliki arti yang berbeda bagi setiap orang. Dalam beberapa hal partisipasi telah menjadi konsep yang *omnibus* (apapun dapat disebut partisipasi). Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan “tangga partisipasi”.

Tangga partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik. Sejak diperkenalkan oleh Sherry Arnstein, kurang lebih 20 tahun yang lalu, banyak pihak yang mencoba merumuskan tangga partisipasi. Menarik untuk dicatat, adalah seringkali pemakaian atas suatu tingkat partisipasi berbeda satu dengan yang lain. New Economic Foundation (2001) merumuskan tangga partisipasi –dari yang terendah Sampai tertinggi- sebagai berikut:⁴¹

1. **Manipulasi**, pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (*false assumption*), kepada warga. Dalam beberapa hal pemerintah melakukan mobilisasi warga yang

⁴¹ New Economics Foundation, *Participation Works! 21 techniques of community participation for the 21st century*, London: New Economics Foundation, 1998, hal. 5

mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan).

2. **Penentruman**, pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi seringkali didukung oleh pengerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis).
3. **Sosialisasi**, pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.
4. **Konsultasi**, pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.
5. **Kemitraan**, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.
6. **Pendelegasian kekuasaan**, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga.
7. **Pengawasan oleh warga**, warga memiliki kekuasaan mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam tangga partisipasi, para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi. Penentruman, informasi, dan konsultasi pada dasarnya adalah bentuk lain dari tokenisme yaitu kebijakan sekedarnya berupa upaya superfisial (dangkal, pada permukaan) atau tindakan

simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Sedangkan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan oleh warga diterima sebagai wujud dari kekuasaan dan partisipasi warga.

Para praktisi juga umumnya menerima bahwa tangga yang lebih tinggi merupakan wujud dari kualitas partisipasi yang lebih tinggi. Tetapi para praktisi juga dapat menerima bentuk partisipasi yang lebih rendah dalam situasi sosial politik sejauh bentuk tersebut merupakan salah satu strategi untuk mendorong partisipasi yang lebih luas.



Gambar I. Tangga Partisipasi Masyarakat

E. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan dianalisis secara kualitatif. Dalam melakukan penelitian kepustakaan ini, penulis melakukan penelitian dengan meneliti:

1. Bahan atau sumber primer, yakni bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai gagasan (ide).

Bahan/sumber hukum primer yang mencakup:

- i. Buku
- ii. Kertas kerja konferensi, lokakarya, seminar, simposium dan seterusnya
- iii. Laporan penelitian
- iv. Laporan teknis
- v. Majalah
- vi. Disertasi atau tesis, dll

2. Bahan/sumber sekunder, yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer. Bahan/sumber sekunder ini antara lain mencakup:

- i. Abstrak
- ii. Indeks
- iii. Bibliografi
- iv. Penerbitan pemerintah

v. Bahan acuan lainnya.

Selain dengan melakukan penelitian kepustakaan, penulis juga mengadakan pengamatan, dengan menghadiri siding-sidang di Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, terutama sidang yang berkaitan dengan penulisan tesis ini dan juga wawancara dengan beberapa narasumber untuk mengetahui lebih mendalam permasalahan yang berkaitan dengan penulisan yang penulis buat.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penulisan penelitian ini sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori dan Konsepsional, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II KEDAULATAN RAKYAT DAN DEMOKRASI PERWAKILAN

Pada Bab ini diuraikan mengenai konsep-konsep kedaulatan rakyat, demokrasi perwakilan dan lembaga perwakilan. Selain itu, Bab ini juga membahas permasalahan yang timbul pada pelaksanaan demokrasi perwakilan lewat lembaga perwakilan rakyat, seperti partisipasi masyarakat yang mungkin dilakukan dalam pengambilan keputusan di lembaga perwakilan rakyat.

BAB III LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945

Pada bab ini dideskripsikan dan dianalisis mengenai reformasi ketatanegaraan di Republik Indonesia dan implikasinya kepada lembaga perwakilan rakyat yang ada di Indonesia. Selanjutnya secara lebih mendalam dibahas jenis-jenis lembaga perwakilan rakyat di Indonesia pasca keempat UUD 1945, susunan dan kedudukannya, tugas dan wewenangnya serta mekanisme kerja lembaga perwakilan rakyat di Indonesia.

BAB IV. STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945 DAN PARTISIPASI PUBLIK

Bab ini menganalisis pengaruh reformasi pada lembaga perwakilan rakyat di Indonesia terhadap peluang partisipasi publik. Partisipasi publik yang akan dibahas menyangkut peluang partisipasi publik dalam mekanisme seleksi para wakil rakyat, tingkat peluang dan pengaruh partisipasi publik dalam putusan-putusan lembaga perwakilan rakyat dan partisipasi publik dalam pengawasan lembaga perwakilan rakyat.

BAB V. PENUTUP

Pada bab ini yang merupakan bagian terakhir dari tesis ini, disampaikan kesimpulan dan beberapa saran yang terkait dengan mekanisme partisipasi publik dalam lembaga perwakilan rakyat di Indonesia pasca perubahan UUD 1945.

BAB II

LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI PENYALUR ASPIRASI

A. HUBUNGAN RAKYAT DAN LEMBAGA PERWAKILAN

1. Lembaga Perwakilan Rakyat Sebagai Lembaga Penghubung

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal. Bahkan ‘mungkin untuk pertama kali dalam sejarah, *demokrasi* dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang ‘berpengaruh’.⁴² Kedudukan yang sentral dari demokrasi ini telah meluluh-lantakkan teori-teori lainnya mengenai tatanan kekuasaan yang baik, yang pernah ditawarkan oleh kalangan filosof, ahli hukum, dan pakar ilmu politik hingga awal millenium ketiga ini.

Salah satu alasan pembenar dari Demokrasi adalah karena demokrasi merupakan satu-satunya sistem pemerintahan dimana orang-orang tidak menjadi subyek yang

⁴² Pernyataan ini merupakan hasil penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO pada tahun 1949, yang dimuat oleh Miriam Budiardjo dalam bukunya ‘Dasar-dasar Ilmu Politik’ yang diterbitkan Gramedia pada tahun 1996 (Cetakan ke-10). Bunyi lengkapnya adalah “*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*”. Dinyatakannya pula bahwa sesudah Perang Dunia II kita melihat gejala bahwa secara formil demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia.

didikte oleh sesuatu diluar dirinya, melainkan bersama-sama orang orang lain turut kedalam proses pemerintahan tersebut, sebagaimana terdapat dalam defenisi Abraham Lincoln tentang demokrasi yaitu “....*that government of the people, by the people and for the people shall not perish from earth...*” Jadi, salah satu alasan pembenar dari demokrasi adalah karena dalam demokrasi terdapat elemen *self government*.⁴³ Pada masa kini kegiatan memerintah tersebut dilakukan dengan melakukan perwakilan (*representative government*) karena secara teknik tidak mungkin memberi kesempatan kepada rakyat untuk langsung memerintah dalam suatu negara. Permasalahannya kemudian adalah bagaimana dapat memposisikan segala elemen yang menyatakan diri sebagai bentuk perwakilan “rakyat” yang seutuhnya muncul dalam konstruksi kelembagaan politik ketatanegaraan. Derajat keterwakilan (*representativeness*) yang telah ada kiranya perlu dipertanyakan ulang agar senantiasa siapapun yang berupaya menjelmakan kedaulatan rakyat itu ke dalam realitas dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan etis.

a. Kecenderungan Peran Parlemen Masa Kini

Lembaga perwakilan rakyat dalam istilah teknis disebut dengan istilah *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat undang-undang atau badan dimana para pembuat undang-undang (legislator) bekerja. Akan tetapi dalam kenyataannya parlemen tidak selalu berarti sebagaimana disebutkan di atas. Faktanya kini, badan-

⁴³ Carlos Santiago Nino, *The Ethics of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1991

badan politik di luar parlemen bahkan lebih berperan dalam pembuatan undang-undang. Kecenderungan yang terjadi sejak abad 20 justru menunjukkan pihak pemerintah lebih dominan pengaruhnya dan perannya sebagai sumber inisiatif pembuatan undang-undang. Sebagaimana dikatakan oleh K.C. Wheare, parlemen lebih sering menghabiskan waktunya untuk hal-hal selain pembuatan undang-undang. Mereka juga berperan aktif dalam mengkritik atau memperbarui pemerintahan dan ikut serta dalam diskusi persoalan-persoalan nasional.⁴⁴ Dalam konteks ini Ivo D. Duchacek juga mengatakan:⁴⁵

“National legislators now seem to have lost much of what they gained in wrenching the law initiating and law writing monopoly from royal and aristocratic executives. Law making is now, at best, a shared power. The executive in most system has become the dominant source of legislative initiative and it retains the traditionally recognized role of executing laws.”

Jika dilihat dalam banyak konstitusi di dunia dewasa ini, pembagian kekuasaan dalam hal legislasi dirumuskan dengan corak yang baru. Pihak eksekutif dianggap berwenang untuk berprakarsa (*initiating*), menulis (*writing*), dan melaksanakan (*executing*) undang-undang, sedangkan pihak legislatif mengubah (*modification*) dan mengawasi (*supervision*) pelaksanaan undang-undang itu.⁴⁶

Dalam praktek pun, kenyataannya memang pemerintah lebih dominan perannya dalam hal legislasi. Sebagai contoh selama tahun 1970-an dan 1980-an, sekitar 95

⁴⁴ K.C. Wheare, *Legislature*, New York: Oxford University Press, 1963, hlm. 1

⁴⁵ Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, California: American Bibliographical Center, 1973, hlm 143 seperti dikutip dalam Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 97

⁴⁶ Dalam Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 98. dapat dilihat beberapa negara yang membuat pengaturan semacam ini dalam konstitusinya, antara lain dalam Konstitusi Turki dan Konstitusi Italia.

persen Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dibahas di parlemen Perancis justru berasal dari inisiatif Pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangkan Rancangan UU yang berasal dari inisiatif parlemen hanya berjumlah 5 persen. Malah 3 persen di antaranya diprakarsai oleh partai pemerintah dan hanya 2 persen yang diprakarsai oleh partai oposisi, itupun untuk hal-hal yang tidak strategis. Dengan demikian, praktis ketentuan yang mengidealkan peran parlemen di bidang legislatif itu terbukti hanya bersifat formalitas belaka⁴⁷. Di Amerika Serikat lain lagi, meskipun banyak Rancangan UU berasal dari parlemen sendiri, tetapi Presiden tetap diberi hak veto sebagai senjata penting untuk menolak mengesahkan suatu RUU yang telah disetujui dalam persidangan parlemen. Selain Presiden bahkan para Gubernur di negara-negara bagian 80 persen di antaranya juga dilengkapi dengan hak veto ini.

Para Presiden Amerika Serikat makin lama makin sering menggunakan hak veto itu. Selama abad ke-19, hak veto cenderung digunakan lebih sering dibandingkan dengan abad sebelumnya. Yang paling sering di antaranya adalah Presiden Grover Cleveland. Selama masa pemerintahan yang panjang di bawah kepemimpinan Presiden Franklin D. Roosevelt, hak veto ini digunakan sebanyak 631 kali, tetapi dalam masa yang jauh lebih singkat, Presiden Truman menggunakannya 250 kali, Presiden Eisenhower 181 kali. Pada abad ke-20, penggunaan hak veto itu meningkat lebih sering lagi. Menurut William J. Keete dan Morris S. Ogul, hal ini disebabkan

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, Makalah yang disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000, hlm. 11.

oleh 3 faktor, yaitu: (1) meningkatnya permasalahan yang dihadapi sebagai akibat perkembangan industrialisasi, urbanisasi, dan krisis Internasional, (2) meningkatnya harapan dan kebutuhan publik akan tindakan pemerintah, (3) meluasnya lingkup dan intensitas konflik politik⁴⁸.

Selama periode tahun 1889 - 1968, tercatat 14 orang Presiden Amerika Serikat dengan rata-rata jumlah RUU yang diveto sebanyak 2,5%. Presiden Truman dapat dikatakan paling banyak, yaitu 3,7% dari semua RUU yang diajukan kepadanya⁴⁹. Dari segi prosentasenya memang dapat dikatakan sedikit. Akan tetapi, angka nominalnya cukup besar sebagaimana dikemukakan di atas. Malahan, di beberapa negara bagian, hak veto yang juga digunakan oleh Gubernur ada pula yang tercatat sangat tinggi, misalnya, di negara bagian New York antara tahun 1927 - 1951, tercatat sebanyak 26%, sedangkan di Pennsylvania antara tahun 1939 - 1946 tercatat 10,5%⁵⁰.

Oleh karena itu, menempatkan parlemen hanya dalam perspektif pembuat undang-undang akan menyudutkan parlemen dalam posisi tidak penting, apalagi jika kenyataannya badan-badan politik lainnya, seperti birokrasi, militer, mampu tampil lebih efektif dalam proses pembuatan undang-undang. Untuk itu memandang fungsi parlemen harus dalam fungsi dan ciri khusus yang dimilikinya dan tidak dimiliki

⁴⁸ William J. Keete and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*, 4th edition, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, hal.366 dalam Asshiddiqie, *ibid.*, hal. 12

⁴⁹ John Carl Metz, *The President's Veto Power, 1889-1968*, Disertasi Ph.D., University of Pittsburgh, 1971, hal. 413-414 dalam Asshiddiqie, *ibid.*,

⁵⁰ Samuel R. Solomon, "The Governor as Legislator", *National Municipal Review*, XL (November 1951), hal. 515, juga dalam M. Nelson McGeary, "The Governor's Veto in Pennsylvania", *American Political Science Review*, XLI (October 1947), hal. 942. Lih. William J. Keete and Morris S. Ogul, Op.Cit.

badan-badan politik lainnya. Nelson W Polsby mencoba membandingkan parlemen dengan badan politik lainnya dengan mengatakan “Parlemen berbeda secara khusus dari badan politik lain karena parlemen merupakan organisasi dengan anggota lebih dari satu (*multimember*), menggunakan metode negosiasi dan pemilihan sebelum mengambil keputusan dan bertanggung jawab kepada rakyat”.⁵¹ Dengan perspektif tersebut jelas bahwa eksekutif, birokrasi atau militer tidak mungkin memenuhi kriteria di atas.

Prof Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sebenarnya fungsi legislatif itu hanyalah merupakan sebagian saja dari tugas pokok parlemen. Asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa dilatar belakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Oleh karena itu di masa depan berkembang pemikiran untuk lebih mengutamakan pendekatan *checks and balances* yang mementingkan fungsi pengawasan daripada pendekatan *separation of power* yang lebih mementingkan tugas-tugas legislatif.⁵² Kekuasaan

⁵¹ Nelson W. Polsby, “Legislature” dalam Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*. Vol.5, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, hlm. 260 – 261 seperti dikutip dalam Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern – Industrial*, Jakarta: Grafindo Persada, 1995, hlm. 6.

⁵² Dalam rangka fungsi pengawasan tugas parlemen dapat dikatakan terbilang cukup padat sehingga cukup untuk membuatnya menjadi lembaga politis yang efektif dalam mengimbangi peran pemerintah. Parlemen dalam melakukan fungsi pengawasan dapat melakukan kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) Penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik (2) Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dasar dan undang-undang, (3) Penentuan dan pengawasan anggaran dan keuangan negara, (4) Perlindungan hak milik dan kekayaan warga negara dan pembebanan oleh negara, (5) Penyelenggaraan debat publik mengenai kebijakan pemerintahan, (6) Menyetujui rencana-rencana pemerintah dan meratifikasi pelaksanaannya, (7) Penyelenggaraan kegiatan dengan pendapat (*hearings*), (8) Menetapkan soal-soal perang dan damai, (9) Menyetujui amnesti umum, (10) Penyelenggaraan pemerintahan bersama (*Co-administration*), (11) Penyelenggaraan tugas-tugas yang bersifat semi-legislatif dan semi-judisial, (12) Permintaan pertanggungjawaban terhadap kepala pemerintahan. lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan*

untuk membuat undang-undang itu sendiri cenderung berkembang menjadi teknis sifatnya, sedangkan fungsi pengawasan dan pengendalian yang lebih bersifat politis cenderung dianggap makin penting dalam upaya membangun citra parlemen yang efektif untuk menggambarkan kesederajatannya dengan pihak pemerintah.⁵³

Seorang sarjana dari Jerman bernama Robert Van Mohl merumuskan pengertian perwakilan sebagai suatu institut yang memungkinkan adanya pengaruh dari sebagian atau seluruh rakyat terhadap sekelompok orang yang wajib melaksanakan tugas-tugas kenegaraan.⁵⁴

Maka jelas sekali yang membuat parlemen berbeda dan tetap menjadi sangat dibutuhkan dalam saat ini adalah metode pengambilan keputusannya dan pertanggungjawabannya yang selalu melibatkan rakyat. Oleh karena itu, lembaga perwakilan rakyat atau dikenal juga dengan parlemen memiliki tujuan utama untuk menghubungkan masyarakat luas dengan raja atau pimpinan pemerintahan. Parlemen juga diciptakan untuk memenuhi tuntutan masyarakat luas akan sebuah lembaga dengan fungsi strategis pokok, yakni, menyalurkan dan mencari penyelesaian atas persoalan-persoalan politik dan kenegaraan yang melibatkan sebagian besar masyarakat.⁵⁵

Sebagian besar parlemen disebut sebagai lembaga atau badan perwakilan karena anggotanya dipilih secara langsung oleh para warga negaranya. Orang-orang yang

Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 167 - 168

⁵³ Asshiddiqie, op. cit., hlm. 12

⁵⁴ Padmo Wahjono, *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, cet. 1, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1996, hlm. 195.

⁵⁵ Cipto, op. cit., hlm. 37.

dipilih oleh warga negara dengan demikian diharapkan untuk menjadi wakil mereka dalam badan perwakilan masyarakat tersebut. Itulah sebabnya parlemen lebih sering disebut sebagai badan perwakilan atau badan yang mewakili para pendukung anggota-anggotanya secara resmi dalam sistem pemerintahan.

2. Bentuk-Bentuk Perwakilan

Dalam melakukan kegiatan mewakili rakyat, Lembaga perwakilan rakyat pada umumnya mengenal bentuk-bentuk perwakilan yaitu:⁵⁶

Pertama, jenis perwakilan geografis. Secara umum badan perwakilan mengandung arti bahwa setiap anggotanya merupakan perwakilan dari seluruh bangsa. Sehingga wajar jika masyarakat luas mengharapkan agar parlemen mewakili kepentingan mereka. Berbagai konstitusi di zaman modern sekarang ini lazimnya cenderung mendorong agar setiap wakil rakyat mengutamakan kepentingan bangsa daripada hanya sekedar kepentingan konstituennya saja.⁵⁷ Dalam Pasal 107 Konstitusi Panama, misalnya, dinyatakan *“the disputes represent the entire nation, are not subject to any mandate and obey only the dictates of their own conscience”* (bahwa setiap wakil rakyat merupakan penjelmaan seluruh bangsa dan karena itu tidak boleh tunduk hanya pada pemilihnya saja). Hal yang sama juga dinyatakan pada dalam Pasal 76 Konstitusi Turki (1961) bahwa anggota Majelis Agung Nasional (*Grand National*

⁵⁶ Banyak teori yang dikemukakan tentang bentuk-bentuk dan jenis-jenis perwakilan antara lain seperti yang disampaikan oleh Andrew Reynolds, “Membentuk Badan Perwakilan yang Representatif” dalam *Sistem Pemilu*, Ace Project kerjasama antara International Idea, United Nations dan International Foundation for Election Systems, 2001, hlm. 29-30.

⁵⁷ Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 24 - 25

Assembly) itu adalah “*represent neither their constituencies nor their constituents but the nation as a whole*” (tidaklah mewakili daerah pemilihan ataupun mewakili para pemilihnya belaka, tetapi mewakili seluruh bangsa).

Namun dalam kenyataan setiap anggota parlemen hanya bersedia mewakili kelompok yang benar-benar diwakilinya di parlemen dan mengesampingkan kepentingan kelompok lain. Anggota konggres Amerika agak lebih tegas dalam hal menyatakan jenis perwakilan mereka. Karena setiap anggota pada umumnya terpilih dari suatu distrik tertentu maka ikatan masing-masing anggota dengan masing-masing distrik sangat kuat. Bahkan kesetiaan anggota terhadap partai politiknya jauh lebih cair daripada kesetiaan mereka terhadap distrik yang diwakilinya.⁵⁸ Seorang anggota konggres Amerika mengenal empat macam masyarakat pemilih (*constituencies*) yakni, konstituen distrik, konstituen yang cenderung memilihnya kembali, konstituen primer, yakni pendukung fanatik dirinya, serta konstituen pribadi yakni orang-orang yang sangat dekat dengan dirinya dan pendukung sangat kuat terhadap anggota parlemen tersebut. Bagi seorang anggota konggres Amerika, hubungan dengan keempat jenis konstituen ini sangat penting dan harus selalu dikembangkan. Kurangnya hubungan dengan partai politik disebabkan oleh disiplin partai yang sangat rendah dalam sistem politik Amerika.

Kedua, jenis perwakilan partai. Dalam sistem parlemen lainnya partai politik merupakan jenis perwakilan paling terkemuka. Khususnya dalam sistem-sistem

⁵⁸ Cipto, *op. cit.*, hlm. 38.

politik dalam mana disiplin terhadap partai politik sangat tinggi. Dalam sistem semacam ini partai politiklah jenis perwakilan paling pokok. Partai politik mengendalikan proses rekrutmen anggota serta kegiatan legislatif di parlemen. Beberapa negara menggabungkan kesetiaan terhadap partai dan wilayah pemilih. Seperti di Prancis partai sosialis dan komunis memusatkan kesetiaan mereka pada kepentingan partai sementara partai de Gaulle lebih setia kepada wilayah pemilihnya. Sebagian besar parlemen Eropa menunjukkan kesetiaan anggotanya pada partai politik.

Inggris misalnya tidak terlalu mempersoalkan apakah harus menekankan kepentingan partai politik ataukah kepentingan wilayah pemilihnya. Rekrutmen sebagai calon anggota parlemen dilakukan oleh partai-partai lokal. Dengan demikian pada waktu seseorang terpilih sebagai anggota parlemen Inggris maka ia mewakili partai politik sekaligus mewakili daerahnya. Secara operasional setiap anggota parlemen Inggris membuka semacam konsultasi dengan para pemilih di wilayahnya yang dikenal sebagai gejala pembedahan (*surgey*). Paling tidak dua kali dalam sebulan sebagian besar anggota parlemen Inggris menemui para pemilihnya di daerah dalam kegiatan “pembedahan” tersebut.⁵⁹ Hubungan rutin antara wakil dan yang diwakilinya membuat anggota parlemen tidak harus memisahkan kesetiaan antara partai dan wilayah. Anggota parlemen Jerman sebaliknya kurang memusatkan kesetiannya pada masyarakat pemilih di daerah. Kesetiaan pada partai sangat menonjol pada

⁵⁹ Anthony Barker dan Michael Rush, *The Member of Parliament and his Information*, London: George Allen and Unwin, 1970, hlm. 413-414

masing-masing anggota parlemen Jerman. Pola kesetiaan ini diperkuat oleh tradisi hubungan baik antara warga negara atau masyarakat pemilih dengan pejabat pemerintah daerah maupun kelompok-kelompok kepentingan. Pola kesetiaan ini membuka peluang bagi anggota parlemen untuk mengesampingkan hubungan dengan para pemilih dan memusatkan kesetiaan mereka pada partai.

Ketiga, jenis perwakilan lainnya adalah perwakilan kelompok kepentingan khusus.

Kepentingan kelas menengah pernah menjadi alasan untuk membentuk perwakilan kelas tersebut dalam tubuh parlemen Jerman. Di Amerika dikenal beberapa senator dengan kepentingan khusus seperti minyak, gandum maupun katun sehingga muncul istilah unik, antara lain senator minyak. Namun secara umum kegiatan *lobbying* memungkinkan keterlibatan beraneka macam kepentingan dalam proses legislatif. Telah menjadi kebiasaan bahwa setiap tahap dalam proses penyusunan undang-undang tentang kepentingan tertentu mengundang campur tangan kalangan *lobbyist* dari kepentingan bersangkutan.

Komposisi keanggotaan parlemen Jerman pun mencerminkan permanen kelompok kepentingan khusus sebagaimana di kongres Amerika. Tidak kurang dari 30 persen anggota parlemen Jerman mewakili kepentingan-kepentingan swasta. Keterkaitan dengan kelompok kepentingan khusus tersebut dengan sendirinya mendorong para anggota untuk memusatkan perhatian mereka lebih banyak kepada kepentingan yang mereka wakili. Sementara partai buruh di Inggris pada umumnya juga merupakan perwakilan langsung dari perserikatan-perserikatan buruh Inggris.

Hubungan langsung semacam ini menyebabkan penerimaan honor oleh para anggota parlemen dari kelompok kepentingan yang mereka wakili menjadi terasa wajar. Sebaliknya keterikatan kepentingan timbal balik yang berkembang memperkuat posisi perwakilan kelompok kepentingan dalam tubuh parlemen.

3. Model Perwakilan

Dalam perspektif hubungan antara anggota parlemen dan masyarakat yang diwakili sering timbul persoalan apakah seseorang tersebut sekedar sebagai seorang ‘utusan’ ataukah sebagai seorang “wakil”. Jika sebagai seorang utusan maka seorang anggota parlemen dengan sendirinya haruslah tunduk pada kehendak dari kelompok yang mengutusnyanya (*delegation without authority*). Sebaliknya jika seorang wakil, maka ia haruslah dapat memutuskan sendiri pertimbangan-pertimbangan penting yang dapat menimbulkan akibat-akibat tertentu bagi kelompok yang diwakilinya. Dalam negara-negara industri maju Kedua fungsi ini seringkali bercampur dan tidak mudah dibedakan. Namun sejauh berhadapan dengan persoalan-persoalan pokok dan menentukan bagi kelangsungan kelompok maka biasanya seorang anggota parlemen akan cenderung mendengarkan keinginan atau kepentingan dari kelompoknya. Untuk hal-hal tersebut sebagai wakil ia juga menuntut untuk dapat bertindak sendiri sesuai dengan wewenang yang diperolehnya.

Tuntutan ini pun wajar sebatas tuntutan tersebut merefleksikan kehendak partai politik atau kelompok kepentingan yang diwakilinya. Namun demikian jika

persoalan yang dihadapi di parlemen melibatkan hal-hal baru dan kurang begitu dikuasai oleh kelompok yang diwakilinya maka seorang anggota parlemen wajib mengenalkan pengetahuan tersebut kepada partai atau kelompok kepentingannya. Proses pendidikan yang dilakukan oleh anggota parlemen ini berfungsi membantu partai dalam merumuskan kebijaksanaan.

Parlemen Inggris secara tradisional telah menggariskan orientasi para anggotanya sebagai wakil rakyat yang wajib memenuhi kehendak para pemilihnya. Sebaliknya Kongres Amerika tampaknya tidak terlalu banyak menuntut para anggotanya untuk selalu mendengarkan dan memenuhi kehendak dari para pemilihnya. Anggota Kongres Amerika tidak jarang bertindak dan mengambil keputusan mengatasnamakan para pemilihnya. Anggota Kongres Amerika pada umumnya menganggap dirinya sebagai personifikasi para pemilihnya. Mereka yakin bahwa ketika harus mendiskusikan rancangan undang-undang maka mereka juga berpikir sebagaimana para pemilihnya berpikir. Dengan demikian para anggota lebih terbiasa untuk memutuskan sendiri persoalan-persoalan yang mereka hadapi dan berkembang di parlemen.

Para anggota pemula biasanya memulai karir parlemennya dengan berpegang pada pertimbangan, pesan dan kepentingan para pemilihnya. Setelah lebih dari dua tahun persepsi mereka sebagai wakil rakyat dengan sendirinya akan mengalami perubahan karena pengalaman yang diperoleh dari lingkungan. Jika pada mulanya mereka lebih merasa sebagai utusan yang terbatas fungsinya untuk menjalankan para pemberi

utusan. Maka lambat laun orientasi sebagai utusan rakyat akan berubah menjadi wakil rakyat. Pada tahap ini seorang anggota parlemen cenderung merasa lebih mandiri dalam mengambil keputusan. Orientasi semacam ini secara umum ditemukan pada anggota parlemen baik Amerika, Inggris maupun Canada.

4. Tingkat Responsi Anggota Parlemen

Setiap anggota parlemen manapun sudah tentu diharapkan oleh para pemilihnya untuk memenuhi kehendak mereka, memberikan pelayanan serta memberikan berbagai bentuk kepuasan lain sekalipun hanya bersifat simbolik. Dalam usaha mereka menjalankan tugasnya sebagai wakil para pemilih tidak jarang terjadi perbedaan antara pendapat umum yang berkembang diluar gedung parlemen dan pemilihan suara yang dilakukan oleh para wakil rakyat di parlemen mengenai isu tersebut. Untuk persoalan-persoalan mendasari dan sarat dengan kepentingan para pemilih biasanya antara pendapat umum dan pendapat para wakil yang terwujud dalam bentuk pemilihan terdapat keserasian. Namun persoalan-persoalan yang kurang dikenal oleh warga negara biasa seperti urusan luar negeri maka tidak jarang antara pendapat umum dan pendapat para wakil berbeda. Artinya jika dilakukakn pemilihan suara untuk dilakukan intervensi negara ke luar negeri, misalnya, maka pemilihan tersebut tidak selalu mencerminkan pendapat umum. Namun demikian perlu pula dicatat bahwa perkembangan peristiwa internasional yang menyangkut harga minyak, perdamaian di Timur Tengah ternyata sangat mempengaruhi

pemilihan suara di konggres Amerika. Pendapat umum tentang isu-isu tersebut dengan demikian juga bergema kedalam gedung-gedung parlemen.

Dengan demikian perilaku anggota Konggres Amerika dalam proses pemilihan di Konggres dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, faktor para pemilih jika isu yang berkembang mempengaruhi persoalan paling prinsipal atau mendesak bagi para pemilih. Misalnya mengenai kenaikan harga gandum yang melibatkan nasib para pengusaha dan petani gandum dari negara bagian yang sebagian besar penduduknya bekerja dalam bidang tersebut. Kedua, pendapat umum yang berkembang di masyarakat dan kebetulan sesuai dengan atau mencerminkan pendapat masyarakat pemilihnya. Ketiga, kemampuan anggota dalam mengambil keputusan sendiri atas persoalan yang sedang berkembang. Dengan demikian perilaku pemilihan para anggota Konggres Amerika pada dasarnya sesuai dengan perasaan paling kuat yang berkembang di kalangan pemilihnya.⁶⁰

Orientasi terhadap partai jauh lebih kentara dalam sistem Eropa. Kesetiaan anggota Parlemen cenderung menganggap kepentingan partai harus mendapat perhatian dalam urusan pengambilan keputusan di parlemen. Dalam kasus tertentu pendapat umum bahkan sering kurang dipertimbangkan dalam pembuatan kebijaksanaan politik parlemen. Sebagaimana dinyatakan oleh Sir Edward Boyle bahwa pendapat umum pada dasarnya penting untuk diperhatikan. Namun dalam isu hukuman mati pendapat umum memiliki satu kelemahan mendasari. Jika pendapat umum

⁶⁰ Warren E Miller dan Donald E. Stokes, "Constituency Influence in Congress," *American Political Science Review*, 57, March 1963, hlm. 45 - 46

menyatakan bahwa hukuman mati tidak perlu dihapuskan bukan kemudian berarti bahwa parlemen harus mengikutinya. Sebaliknya parlemen dapat menyatakan diri bebas dari keharusan memenuhi pendapat umum jika ia bertentangan dengan prinsip yang dipegang oleh parlemen.⁶¹

Melayani keinginan para pemilih bagaimanapun juga sangat penting untuk diperhatikan oleh para anggota parlemen. Mengingat keberadaan – atau bahkan terpilihnya kembali – seorang anggota parlemen ditentukan antara lain oleh peranan para pemilih maka hubungan dengan para pemilih biasanya dikelola sebaik mungkin. Kualitas hubungan antara anggota parlemen dan para pemilihnya dipengaruhi antara lain oleh fasilitas yang dimiliki setiap anggota parlemen. Kongres Amerika, misalnya, memiliki fasilitas jauh lebih lengkap daripada parlemen-parlemen di Eropa.

Ada berbagai cara yang ditempuh oleh masing-masing sistem untuk menjaga agar pesan-pesan dari para pemilih mendapat tanggapan secara proporsional. Cara tersebut antara lain dapat diwujudkan dalam bentuk pengiriman surat, bulletin atau lewat media elektronik. Dalam hal bentuk cara yang ditempuh untuk menjaga hubungan dengan para pemilih ini Kongres Amerika agaknya menduduki urutan teratas dibanding dengan parlemen Eropa.

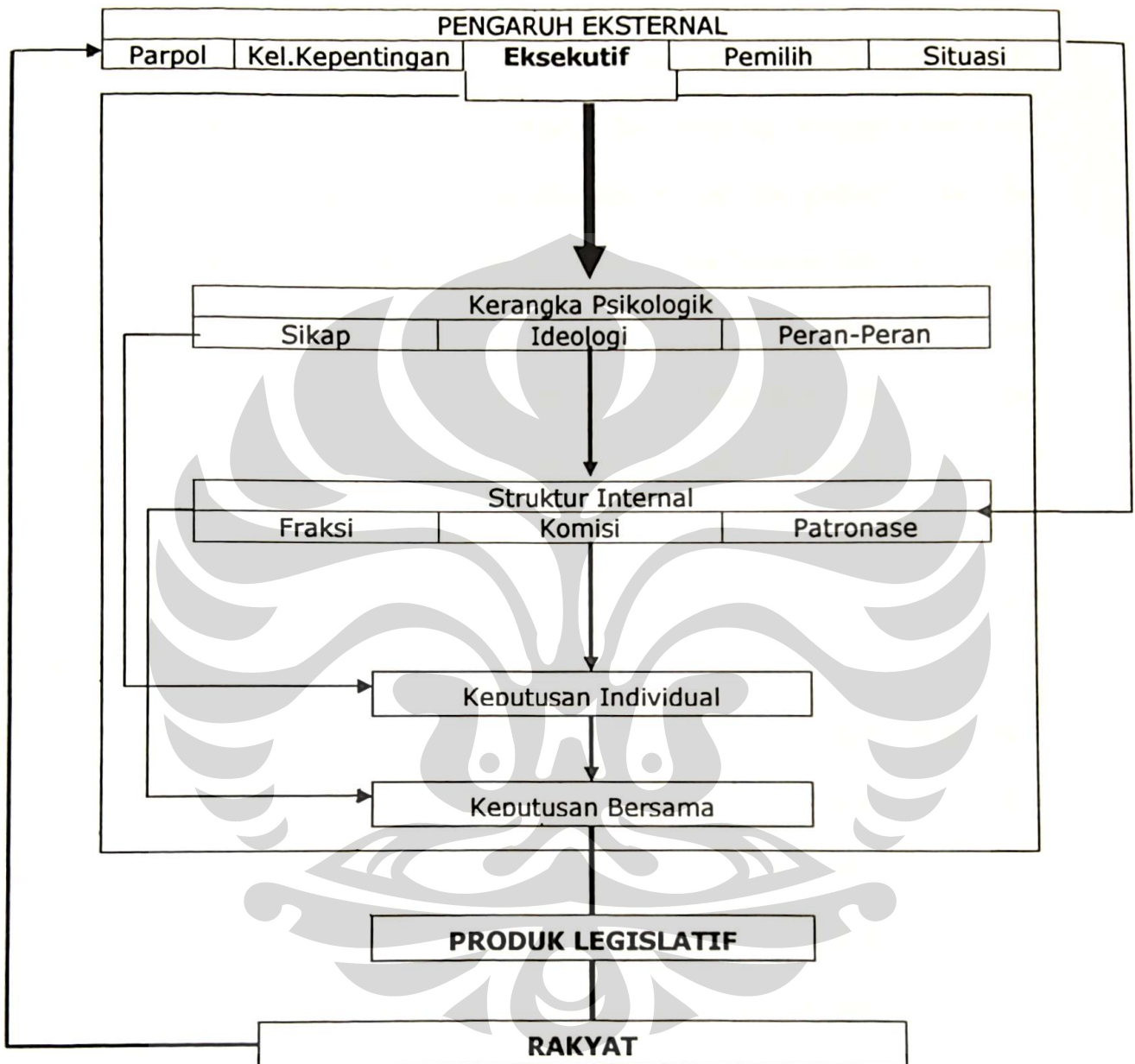
Parlemen Inggris meskipun tidak mengembangkan sepenuhnya bentuk komunikasi tidak langsung namun kontak-kontak secara langsung dengan para pemilihnya di

⁶¹ Richard Hodder – Williams, *Public Opinion Polls and British Politics*, London: Routledge & Keagan Paul, 1970, hlm. 80.

daerahnya dilakukan dengan baik. Mereka menyediakan jam-jam khusus untuk berkonsultasi secara langsung dengan para pemilih untuk membahas persoalan-persoalan yang berkembang di masyarakat. Disamping kontak-kontak langsung tersebut anggota parlemen Inggris juga menerima beberapa surat setiap minggunya. Tidak jarang para pemilih juga melakukan kontak melalui saluran telpon. Melalui berbagai bentuk kontak langsung maupun tidak langsung tersebut para pemilih mengharapkan agar para wakil mereka di parlemen membantu persoalan mereka dengan pihak pemerintah maupun sekedar memberikan informasi. Bentuk-bentuk hubungan timbal balik ini juga merupakan bagian tak terpisahkan dari kehidupan sehari-hari anggota parlemen Jerman. Anggota parlemen dengan selalu menempatkan diri mereka sebaik mungkin sebagai penyambung suara rakyat dan berusaha selalu tanggap atas keluhan, persoalan dan permintaan yang datangnya dari para pemilih sebagai bagian dari masyarakat yang mereka wakili.⁶²

⁶² Frances Morrel, *From The Electors of Bristol: The Record of A Year's Correspondence between Constituents and their Member of Parliament*, Spokesmen Pamphlet No. 57, Nottingham, tanpa tahun. Sebagaimana dikutip dari Cipto, *op. cit.*, hlm. 45

BAGAN SKEMATIK PROSES LEGISLATIF⁶³



⁶³ Dikutip dari Priyatmoko, "Aktualisasi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah: Kerangka Analisis dan Beberapa Kasus" dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995, hlm.153. Bagan ini diadaptasi dari bagan yang dibuat James Lee, "Understanding of State Legislative Decision Making" dalam Richard H. Leach dan Timothy G. O'Rourke, *Dimension of State and Urban Policy Making*, New York: MacMilan Publ., 1975, hlm 174, sementara Lee sendiri mengadaptasi karya Wahlke dalam John C. Wahlke et. al., *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1962, hlm. 18.

James Lee mengelompokkan faktor-faktor yang mempengaruhi proses legislatif ini menjadi tiga, yaitu: (1) stimulus eksternal yang mencakup afiliasi partai politik, kepentingan pemilih, input-input eksekutif, dan aktivitas kelompok-kelompok penekan; (2) *Setting* psikologis, yaitu predisposisi-predisposisi personal, sikap, dan peran-peran yang dijalankan para wakil rakyat, serta harapan-harapan mereka. Faktor-faktor ini diandaikan penting bukan saja karena kemungkinan efek independennya, melainkan juga potensinya untuk menyaring dan mengubah pengaruh eksternal; dan (3) komunikasi intra-institusioanal, baik yang bersifat formal maupun informal, termasuk kemungkinan adanya hubungan-hubungan patronase di dalamnya. Bentuk-bentuk komunikasi ini mempunyai potensi untuk menggantikan atau memperbesar pengaruh faktor-faktor lain yang telah disebutkan.⁶⁴

Sementara itu, menurut Arbi Sanit, kerja badan legislatif dan anggota-anggotanya pada pokoknya dapat dipahami sebagai masalah hubungan-hubungannya dengan berbagai pihak di luar badan ini. Karena itu, kajian yang dilakukannya terutama memperhatikan empat faktor berikut. Pertama, integritas dan kemampuan atau keterampilan anggota badan legislatif. Kedua, pola hubungan anggota badan tersebut dengan anggota masyarakat yang mereka wakili yang tercermin di dalam sistem perwakilan yang berlaku. Ketiga, struktur organisasi badan legislatif yang merupakan kerangka formal bagi kegiatan anggota dalam bertindak sebagai wakil rakyat. Dan keempat, ialah hubungan yang tercermin dalam pengaruh timbal balik antara badan

⁶⁴ James S. Lee, *ibid*, hlm. 156 - 175

legislatif dengan eksekutif dan lembaga-lembaga lainnya sebagai unit-unit pemerintahan.⁶⁵

2. Pengorganisasian Parlemen

Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya dikenal adanya dua sistem, yaitu sistem unikameral dan bikameral. Yang pertama terdiri atas satu kamar, sedangkan yang kedua mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan dimana-mana. Karena itu dalam berbagai literatur hukum tata negara maupun literatur ilmu politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal.⁶⁶

a. Sistem Unikameral

Dalam struktur parlemen, tipe unikameral/satu kamar ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Tetapi parlemen hanya terdiri dari satu badan. Di dunia justru sistem unikameral⁶⁷ inilah yang sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara dunia sekarang ini menganut sistem ini.⁶⁸

⁶⁵ Sanit, op. cit., hlm. 205 - 206

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 33.

⁶⁷ Di Asia, sistem unikameral ini misalnya dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Lebanon, Syiria, Kuwait, dan lain-lain

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 33

Dalam buku *Parliament of The World* (1986), dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk menguji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengapa begitu banyak negara-negara mengadopsi sistem unikameral⁶⁹ ada beberapa hal yang dapat disimpulkan. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, Alasannya antara lain adalah masalah keseimbangan kekuatan politik. Dalam negara-negara kecil, sangat kecil kesulitannya untuk memecahkan berbagai permasalahan daripada dalam suatu negara besar. Di negara-negara kesatuan yang sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada banyak kesulitan dalam pengambilan putusan, dan biaya besar dalam pengorganisasiannya sementara sedikit sekali terdapat hal-hal yang menguntungkan. Selama abad ke-20, negara-negara Skandinavia mengganti sistem bikameral dengan unikameral. Parlemen-parlemen unikameral mendominasi sejumlah negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaannya, dengan asumsi bahwa negara-negara tersebut memang lahir pada kondisi perkembangan politik dalam lingkungan yang sangat berbeda dengan yang ada di Eropa pada saat pemerintahan parlemen dilahirkan.⁷⁰

Dengan membandingkan konstitusi-konstitusi yang ada di Asia, sistem unikameral yang dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Lebanon, Syria, Kuwait dan lain-lain, fungsi Dewan atau Majelis Legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu

⁶⁹ 55 negara, dari 83 negara yang dipelajari.

⁷⁰ Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of The World: A Comparative Reference Compendium*, Vol. I, (New York: Oxford, 1986), hlm. 13.

badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.⁷¹

b. Sistem Bikameral

Dalam sistem bikameral struktur organisasi parlemen terdiri dari dua kamar. Beberapa definisi tentang bikameralisme dan *Second chamber*, antara lain sebagai berikut :

1. *Bicameral system* : A term applied by Jeremy Bentham to the division of a legislative body into two chamber, as in the United States Government (Senate and House).⁷²
2. *Bicameral system* : A legislature which has two chamber rather than one (a unicameral system), providing checks and balances and lessening, the risk of elective dictatorship. At the birth of the United, Benjamin Franklin wrote that "aplural legislature is as necessary to good government as a single executive".⁷³
3. *Bicameral* : The division of legislative or judicial body into two components or chambers. The U.S. Congress is a bicameral legislature, since its divided into two houses, the Senate and the House of Representatives.⁷⁴
4. *Second Chambers* : Historically second chambers are rooted in the medieval idea of representation of orders or ESTATES. The various social orders were considered to require representation in different methods of selection.⁷⁵

Second chamber atau *Upper House* di berbagai negara dikenal dengan variasi nama yang bermacam-macam: sebagai contoh di Inggris dengan nama *House Of Lords*,; di

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm.36

⁷² Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary; Definition of the Terms and Phrases and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, Ed. VI, (Minnesota: West Group, 1991), hlm. 111.

⁷³ *Brewer's Politics A Phrase And Fable Dictionary*, (London, Nicholas Comfort, 1993),

⁷⁴ Patricia A. Lewis, *The Guide To American Law*, (Minnesota: West Publishing Co, 1984), hlm. 80-81.

⁷⁵ Bogdanor., Vernon, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, (Massachusetts: T.J. Press Ltd, 1991). hlm.555.

Switzerland, *Council Of State (Standerat)*, Di Jerman, *Bundesrat*, Di Malaysia Dewan Negara, dan sebagainya besar, seperti di Australia, Amerika Serikat, Canada, Perancis, masing-masing dinamakan dengan *Senate*.

Mengenai kamar kedua atau *second chamber* seorang utilitarian, John Stuart Mill dalam bukunya *Representative Government* mengatakan '*But the houses need not both be of the same composition; they may be intended as check on one another. One being supposed democratic, the other will naturally be constituted with a view to its being some restraint upon democracy.*' Kemudian ia juga berpendapat, '*If one House represents populer feeling, the other should represent personal merit, tested and guaranteed by actual public service, and fortified by practical experience. If one is the People's Chamber, the other should be the Chamber of Statesmen.*'⁷⁶

Penjabaran klasik tentang fungsi dari *second chamber* atau kamar kedua dikemukakan oleh Lord Bryce. Bryce mengatakan bahwa *second chamber* atau kamar kedua mempunyai 4 fungsi, yaitu :

- (1) *Revisions of Legislation*
- (2) *Initiation of non-controversial bills*
- (3) *Delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it', and*

⁷⁶ John Stuart Mill , *Representative Government*, Fifth Printing, (Chicago: Encyclopaedia Britannica Inc, 1994) hlm. 406-408.

(4) *Public debate.*⁷⁷

Selain fungsi *second chamber* atau *upper house* yang disebutkan oleh Lord Bryce, argumentasi dibentuknya *second chamber* atau *upper house* menurut C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* adalah :

- (1) *The existence of a Second Chamber prevent the passage of precipitate and ill considered by a single house;*
- (2) *The sense of unchecked power on the part of single Assembly, conscious of having only itself to consult, may lead to abuse of power and tyranny;*
- (3) *The should be a centre of resistance to the pre dominate power in the state at any given moment, whether it be the people as a whole or a political party supported by a majority of voters;*
- (4) *In the case of a federal state there is a special argument in favor of a Second Chamber which is so arranged as to embody the federal principle or to enshrine the popular will of each of the states, as distinct from that of the federation as a whole.*⁷⁸

Dapat dikatakan ada dua alasan penting mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. Pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan kedua adalah untuk membentuk perwakilan yang

⁷⁷ Bryce, Viccount (Chairman), 'Conference on the Reform of the second chamber', (London: HMSO Cd 9038, 1918), in Vernon Bogdanor, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, (Massachusetts: T.J. Press Ltd., 1991), hlm.555-556.

⁷⁸ C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study Of Their History ang Existing Forms*, (London: Sidwick & Jackson, 1963), hlm.195 –196.

menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif.⁷⁹

Memang dimungkinkan untuk menemukan pola dalam sistem-sistem konstitusional demokratis di dunia.⁸⁰ Kesimpulan umum yang dapat ditarik adalah:

1. Semua negara federal memiliki dua majelis;⁸¹
2. Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih unikameral dan sebagian lagi bikameral;⁸²
3. Sebagian besar negara dengan jumlah penduduk yang besar memiliki dua majelis;⁸³ demikian pula sebagian besar negara yang memiliki wilayah luas⁸⁴ memiliki dua majelis.⁸⁵

Selain hal tersebut di atas dapat juga dikatakan cara kerja lembaga legislatif sangat berkaitan dengan hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Oleh

⁷⁹ Andrew S Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, (Jakarta: NDI for International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001), hlm. 61.

⁸⁰ Dari sampel 54 negara yang biasanya dianggap sebagai negara-negara yang demokratis

⁸¹ Tidak selalu negara federal memiliki parlemen dua kamar, dalam tulisan ini, Venezuela merupakan contoh dari negara federal yang mempunyai parlemen satu kamar menurut konstitusinya tahun 1999, sebelumnya (Konstitusi Venezuela tahun 1967) parlemen Venezuela mempunyai parlemen dua kamar. Negara Comoro, sebelum tahun 1999 merupakan negara federal yang mempunyai parlemen satu kamar.

⁸² Dari sampel yang ada, 22 memilih yang pertama dan 20 memilih yang kedua, data ini berasal dari penelitian yang dilakukan oleh Andrew S Ellis.

⁸³ Bangladesh adalah pengecualian dari kelompok ini

⁸⁴ Mozambique merupakan pengecualian dari sampel ini

⁸⁵ Andrew Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, Paper ini dipresentasikan dalam Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi di Jakarta, 8 Juni 2001.

karena itu dapat pula disimpulkan, sebagian besar sistem presidensiil ⁸⁶ adalah bikameral. Sedangkan dalam sistem parlemantarian lebih beragam.

Sistem pemilihan juga akan berpengaruh pada status dari majelis kedua. Sampai taraf tertentu, posisi majelis kedua bergantung pada caranya dipilih. Bila majelis kedua dipilih oleh pemilih secara langsung, ⁸⁷ anggota-anggotanya dapat mengaku memiliki legitimasi demokratis langsung yang lebih besar. Bila majelis kedua dipilih secara tidak langsung, anggota-anggotanya hanya mengandalkan legitimasi sebatas dari jalur perwakilan yang menentukan keanggotaan mereka. ⁸⁸ Dapat diketahui bagaimana fungsi dan komposisi dari *second chamber* atau *upper house* ini, dari cara mereka direkrut, yaitu: ⁸⁹

1. Tidak dengan pemilihan (*non elective*)
 - a. dengan keturunan (*hereditary*)
 - b. dengan pengangkatan (*nominated*)
2. Dengan pemilihan (*elective*)
 - a. seluruhnya dipilih (*fully elected*)
 - b. sebagian dipilih (*partially elected*)

Menurut Arend Lijphart ada tiga perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua. tiga hal tersebut penting dalam membedakan apakah bikameralisme adalah suatu institusi yang berpengaruh secara signifikan, yaitu:

⁸⁶ 9 dari 10 sampel ini, menurut penelitian Andrew Ellis, 2001

⁸⁷ seperti di Itali, Jepang atau Amerika Serikat,

⁸⁸ misalnya seperti di India atau Afrika Selatan dimana majelis kedua dipilih oleh dewan-dewan di tingkat propinsi.

⁸⁹ C.F. Strong, *opcit*, hlm. 196.

1. Kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama.⁹⁰
2. Masa jabatan legislatif kamar kedua cenderung lebih lama daripada di kamar pertama.

Kamar pertama mempunyai masa jabatan antara dua sampai lima tahun, dibandingkan dengan kamar kedua antara lima sampai sembilan tahun.⁹¹

Beberapa anggota kamar kedua dipilih dengan masa kurang dari 4 tahun lebih pendek dari kamar pertama.⁹² Di semua legislatif bikameral yang lain, anggota dari kamar kedua mempunyai masa jabatan lebih lama dari anggota kamar pertama.

3. Ciri-ciri umum yang lain dari kamar kedua adalah pemilihan umum yang bertahap (*staggered election*).

Setengah dari anggota dari kamar kedua Jepang dan Australia diperbaharui setiap tiga tahun. Sepertiga dari kamar kedua Amerika dan India dipilih setiap dua tahun sekali, dan sepertiga dari kamar kedua Perancis diperbaharui setiap tiga tahun. Demikian halnya dengan anggota kamar kedua Austria, Jerman dan kamar

⁹⁰ Hal ini berlaku, kecuali untuk kamar kedua Inggris (*House of Lords*) kira-kira berjumlah 1200 anggota, hampir dua kali dari kamar pertama (*House of Commons*) yang berjumlah 659 pada pemilihan umum tahun 1997. Diantara semua kamar kedua yang lain lebih kecil daripada kamar pertama, dengan berbagai variasi. Beberapa kamar kedua secara relatif tidak berbeda jauh jumlahnya dengan kamar pertama. Jerman mempunyai kamar pertama dengan jumlah anggota 672 pada pemilihan umum sesudah tahun 1994, dikurangi pada tahun 2002 menjadi 600 anggota, dan dengan anggota kamar kedua berjumlah 69 anggota.

⁹¹ kamar kedua Inggris masa jabatannya seumur hidup, kamar kedua Kanada keanggotaannya sampai pensiun

⁹² Swiss merupakan pengecualian, kamar keduanya bermasa jabatan 4 tahun.

federal Swiss dipilih dengan cara yang bertahap tetapi dengan interval yang tidak beraturan.⁹³

Kemudian dalam membagi antara parlemen bikameral kuat atau lemah Arend Lijphart membedakan menjadi tiga ciri, yaitu :

1. Kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut.

Pola yang umum terhadap kamar kedua adalah bahwa kamar kedua cenderung subordinat terhadap kamar pertama. Sebagai contoh, suara negatif (*negatives votes*) mereka pada pengusulan legislasi seringkali diabaikan oleh kamar pertama, dan dalam banyak sistem parlementer kabinet bertanggungjawab secara eksklusif kepada kamar pertama.

2. Kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua tidak hanya tergantung dari kekuasaan formalnya (dalam konstitusi), tetapi juga bagaimana metode seleksi mereka.

Semua kamar pertama dipilih secara langsung oleh pemilih, tetapi anggota kamar kedua paling banyak dipilih secara tidak langsung. Kamar kedua yang tidak dipilih secara langsung kurang mempunyai legitimasi demokratis dan karena itu pengaruh politik yang sebenarnya diberikan kepada yang memilihnya (*populer election*).

⁹³ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 203-205.

Berdasarkan kriteria dua kriteria di atas, yaitu kekuasaan formal relatif terhadap dua kamar dan legitimasi demokratis dari kamar kedua-legislatif bikameral dapat diklasifikasikan dua sistem bikameral yaitu simetris bikameral dan asimetris bikameral.

Kamar yang secara simetris adalah bila kekuasaan yang diberikan konstitusi sama atau hanya sedikit saja ketidaksamaannya dan kedua kamar dalam majelis dipilih secara langsung oleh rakyat. Dan jika yang terjadi adalah sebaliknya maka sistem tersebut dapat digolongkan sebagai asimetris bikameral Kamar.⁹⁴

3. Perbedaan yang juga krusial antara dua kamar dalam legislatif bikameral adalah bahwa kamar kedua mungkin dipilih dengan cara atau desain yang berbeda dengan menempatkan perwakilan minoritas tertentu/khusus.

Model seperti ini dimana perbedaan antara kedua kamar adalah dalam hal komposisi, maka parlemen jenis ini dapat disebut sebagai *incongruent*, contoh yang paling menyolok adalah banyak kamar kedua dipergunakan sebagai kamar federal pada suatu negara federasi.

Perbedaan antara bikameral dan unikameral, antara bikameral *simetris* dan *asimetris*, dan antara bikameral *congruent* dan *incongruent* , dikonstruksikan oleh Arend

⁹⁴ Tiga dari legislatif ini juga mempunyai kamar kedua yang dipilih secara langsung, Colombia, Italia dan Australia, dan sebagian besar anggota-anggota kamar kedua Swiss dan Belgia dipilih secara *Popularly Elected*. Tambahan pula, kamar-kamar dalam keempat legislatif ini adalah tidak sama sama sekali, tetapi masih dapat diklasifikasikan sebagai semetrikal/simetris menurut definisi diatas, yaitu : Australia, Jerman, Jepang dan Belanda. Semua anggota parlemen Australia dan Jepang dipilih secara langsung. Parlemen Belanda dalam katagori ini meskipun kamar kedua secara tidak langsung oleh legislatif provinsi, karena kamar ini mempunyai kekuasaan veto yang absolut melewati semua usulan legislasi yang tidak dapat diabaikan oleh kamar pertama. Katagori Simetrikal termasuk ketujuh legislatif yang tercatat diatas, yang mempunyai kekuasaan yang sama secara formal.

Lijphart (dalam bukunya *Patterns of Democracy Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*) dengan suatu klasifikasi struktur kamar.

Melihat dari kekuasaannya, dalam sistem bikameral kedua majelis bisa jadi tidak setara kekuasaannya. Sistem bikameral dapat digolongkan sebagai 'kuat' atau 'lunak' oleh Andrew S Ellis dengan kriteria sebagai berikut: Dalam sistem yang 'kuat' pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum bisa disahkan. Dalam sistem 'lunak', majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan tingkat dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-anggotanya,⁹⁵ atau dua pertiga mayoritas dari anggota yang hadir dan memberikan.⁹⁶ Majelis Kedua,⁹⁷ dapat juga dilarang atau dibatasi secara ketat dalam menolak atau melakukan amandemen RUU mengenai keuangan (*money bills*). Bila majelis kedua merupakan perwakilan dari daerah-daerah, kekuatan dari majelis kedua bisa saja,⁹⁸ bervariasi tergantung dari apakah RUU yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah tersebut. Dan sebuah sesi bersama (*joint session*) dari kedua majelis dapat digunakan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan konflik, sehingga

⁹⁵ Seperti yang terjadi di Polandia.

⁹⁶ Seperti yang terjadi di Jepang.

⁹⁷ Seperti di Inggris atau India.

⁹⁸ Seperti di Afrika Selatan.

sebagian besar anggota dari majelis kedua memiliki timbangan/porsi yang lebih besar dalam pengambilan keputusan akhir.⁹⁹

Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lunak dan banyak sistem yang kuat ditemukan dalam sistem presidensiil¹⁰⁰

Mengenai keunggulan sistem unikameral maupun bikameral, penulis dapat dikutip pidato pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H., M. Si., yaitu :

- a. Kelebihan/keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk :
 1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
 2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
 3. Mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
 4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.
- b. Beberapa keuntungan dalam sistem legislatif unikameral, meliputi :
 1. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan Undang-Undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-Undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda).

⁹⁹ Seperti di India.

¹⁰⁰ Seperti di Amerika Serikat, Amerika Selatan dan Philipina. Andrew Ellis, *opcit.*

2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-Undang tidak lolos, atau bila kepentingan warga negara terabaikan).
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.¹⁰¹

Namun demikian, dalam hal penerapannya tidak ada satu sistem pun, baik unikameral atau bikameral, dapat diterapkan secara universal. Sistem yang dipilih oleh satu masyarakat terutama sangat tergantung pada keadaan politik, sosial, ekonomi, etnik, serta faktor-faktor lainnya. Yang penting bahwa sistem majelis/kamar tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.¹⁰²

Seperti yang dikatakan oleh Melvin J Urofsky dalam tulisannya yang berjudul 'Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi', adalah sebagai berikut : Demokrasi adalah sesuatu yang berat, bahkan mungkin bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan, dan mensyaratkan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi tidak dirancang demi efisiensi, tapi demi pertanggungjawaban: sebuah pemerintahan demokratis mungkin tidak bisa

¹⁰¹ Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, oleh Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M. Si, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)*, (Yogyakarta: UII, 2002), hlm. 9-10.

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hal. 39.

bertindak secepat pemerintahan diktator, namun sekali mengambil tindakan, bisa dipastikan adanya dukungan publik untuk langkah ini. Demokrasi bukanlah produk yang telah selesai melainkan sesuatu yang terus tumbuh dan berkembang.¹⁰³

Penerapan sistem bikameral, dalam prakteknya, sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik, dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu (seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas, dan sebagainya) dari suara mayoritas (tirani mayoritas).

c. Sistem Trikameral

Selain sistem unikameral dan sistem bikameral, meskipun tidak banyak dikenal, sesungguhnya ada pula sistem ketiga yang terdiri atas tiga kamar.¹⁰⁴ Dalam sistem ini, struktur organisasi parlemen nasional terdiri atas tiga badan yang terpisah dengan fungsi yang berbeda. Contoh mengenai hal ini antara lain dapat ditemukan dalam pengorganisasian struktur parlemen nasional di Republik Cina Taiwan yang dirumuskan dalam Konstitusi Republik Cina Tahun 1946¹⁰⁵ atau dalam struktur parlemen nasional Afrika Selatan seperti yang dirumuskan dalam Konstitusi 1984.¹⁰⁶

¹⁰³ Lihat kumpulan tulisan mengenai 'Demokrasi', diterbitkan oleh Office of International Programs U.S. Department Of State (2002).

¹⁰⁴ Asshiddiqie, *Pergumulan..*, *Op. Cit.*, hlm. 42

¹⁰⁵ Konstitusi China ini disahkan oleh Majelis Nasional pada tanggal 25 Desember 1946, kemudian diundangkan oleh Pemerintah Nasional pada tanggal 1 Januari 1947, dan mulai diberlakukan pada tanggal 25 Desember 1947. Sistem tiga kamar yang ditentukan dalam konstitusi ini memang tidak populer, dan jarang ada yang berpikir perlu mengelompokkannya sebagai sistem tersendiri, Tetapi apabila ditelaah secara seksama sebetulnya menurut ketentuan Konstitusi Taiwan

Dalam Pasal 26 Konstitusi Cina Taiwan dinyatakan bahwa keanggotaan Majelis Rakyat (National Assembly) terdiri atas wakil-wakil yang dipilih. Selanjutnya dalam Pasal 27 dinyatakan bahwa:¹⁰⁷

“ The function and powers of the National Assembly shall be as follows:

1. Election of the President and the Vice President;
2. Recall of the President or the Vice President;
3. Amendment of the Constitution;
4. Ratification of amendments to the Constitution proposed by the Legislative Yuan.”

Demikian pula keanggotaan Yuan Legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 64 dinyatakan dipilih secara aspiratif. Fungsi dan kekuasaan Yuan Legislatif ini dalam Pasal 63 ditentukan untuk menetapkan undang-undang atau rancangan undang-undang anggaran belanja atau rancangan undang-undang perang, pemberian amnesty umum, pernyataan perang mengadakan perdamaian, mengadakan perjanjian dan soal-soal negara yang penting lainnya.¹⁰⁸

Sedangkan mengenai Yuan atau Dewan Pengawas dalam Pasal 90 Konstitusi Cina Taiwan ini dinyatakan:¹⁰⁹

tahun 1946 tersebut, terdapat tiga badanyang berdiri sendiri yaitu Majelis Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pengawas yang diberikan wewenang konstitusional untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Konstitusi ini pada tahun 1992 yang lalu telah mengalami revisi, termasuk mengenai ketentuan yang mengatur adanya tiga badan parlemen yang dapat ditafsirkan bersifat trikameral tersebut. Keanggotaan lembaga terakhir yang semula dipilih, mulai tahun 1992 diubah menjadi diangkat sehingga tidak lagi dianggap sebagai suatu lembaga parlemen. ROG Government Information Office, *A Brief Introduction to the Republic of China*, Taipei: Jason C. Hu, 1995, hlm 20 seperti yang dikutip dari Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 43

¹⁰⁶ Selain kedua negara tersebut, penulis juga mendapatkan data bahwa The Bolivarian Republic juga memakai sistem trikameral dalam struktur pengorganisasian parlemennya

¹⁰⁷ Prajudi dkk., *Konstitusi Taiwan, op.cit.*, hlm 60-61.

¹⁰⁸ Dalam Pasal 63 dinyatakan:” The Legislative Yuan shall have the power to decide upon statutory of budgetary bills or bills concerning martial law, general amnesty, declaration of war, conclusion of peace, treties and other important affairs of state”, *ibid.*, hlm 70.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 76.

“ The Control Yuan is the highest organ of control of the state and shall exercise the powers of consent, impeachment, ratification and auditing.”

Selanjutnya dalam Pasal 91 dinyatakan pula:¹¹⁰

“The control Yuan shall be composed of control members, to be elected by provincial and municipal councils, the local district councils of Mongolia and Tibet, and overseas Chinese communities. The allotment of their respective members shall be made in accordance with the following provisions:

1. Five members from every province;
2. two members from every municipality under the district jurisdiction of the Central Government;
3. Eight members from Mongolian leagues and banners;
4. Eight members from Tibet;
5. Eight members from Chinesenationals resideng abroad.

Dari ketentuan diatas dapat diketahui bahwa Dewan Pengawas tersebut mempunyai fungsi yang tersendiri, dan keanggotaanya dipilih secara aspiratif. Karena itu, tepatlah jika dikatakan bahwa dalam Konstitusi Taiwan tahun 1946 ini dikenal adanya tiga badan parlemen, yaitu, Majelis Rakyat (*National Assembly*), Dewan Perwakilan dan Majelis Pengawas ini. Karena sifat keanggotaanya yang sama-sama dipilih itulah maka dikatakan bahwa ketiga lembaga dapat disebut sebagai lembaga yang sama-sama menjalankan fungsi parlemen. Dengan demikian, struktur pengorganisasian seperti ini tidak dapat dikelompokkan sebagai sistem unikameral ataupun sistem bikameral, karena kamar yang dimiliki oleh parlemen nasional Taiwan itu ada tiga , yaitu Majelis Nasional atau Majelis Rakyat, Dewan Legislatif (Yuan Legislatif), dan Dewan Pengawas (Yuan Kontrol). Karena itu, lebih tepat jika sistem yang dipakai dalam konstitusi ini sebagai sistem trikameral, bukan bikameral ataupun unikameral seperti yang lazim dikenal dalam teori ilmu hukum.

¹¹⁰ Ibid.

Dalam Konstitusi Afrika Selatan 1984 juga dikenal sistem *tricameral parliament* yang pemisahannya berdasarkan warna kulit, hal ini terpengaruh oleh kebijakan *apartheid* yang diberlakukan di Afrika Selatan pada masa itu. Seluruh anggota parlemen Afrika Selatan berjumlah 308 anggota yang dibagi menjadi tiga kamar.

Kamar pertama dikenal dengan nama *House of Assembly* yang diperuntukkan bagi warga kulit putih. Keanggotaan kamar ini terdiri dari 166 anggota yang dipilih langsung untuk masa tugas maksimal 5 tahun, empat anggota ditunjuk oleh presiden dan delapan anggota yang dipilih secara tidak langsung oleh para anggota kamar ini.

Kamar kedua bernama *House of Representatives* yang diperuntukkan bagi warga kulit berwarna (*colored*). Keanggotaannya terdiri dari 80 anggota yang dipilih secara langsung, dua orang yang ditunjuk oleh Presiden dan 3 orang yang dipilih secara tidak langsung oleh anggota kamar ini.

Kamar ketiga dalam parlemen Afrika Selatan dikenal dengan nama *House of Delegates* yang diperuntukkan bagi bangsa Asia. Keanggotaannya terdiri dari 40 anggota yang dipilih secara langsung dua anggota ditunjuk oleh Presiden dan tiga anggota dipilih secara tidak langsung oleh para anggota kamar ini.

Ketiga kamar dalam parlemen di Afrika Selatan ini berpengaruh dalam menentukan kabinet yang dibentuk dengan derajat yang berbeda. Kabinet yang terdiri dari 60 menteri, 25 orang ditunjuk oleh Presiden 20 orang dipilih oleh *House of Assembly*, 10

orang dipilih oleh *House of Representatives* dan lima orang dipilih oleh *House of Delegates*.¹¹¹

Namun, sekarang ketentuan yang bersifat trikameral itu sudah dihapus baik di Taiwan maupun di Afrika Selatan dari konstitusinya masing-masing, berakhirnya apartheid dan berlakunya konstitusi 1997 di Afrika Selatan dan diperkenalkannya Konstitusi Baru pada tahun 1994 di Taiwan mengubah sistem Trikameral ini. Kedua negara ini saat ini memakai sistem bikameral pada struktur parlemennya.¹¹²

3. Hubungan Supra Struktur Politik dan Infra Struktur Politik dalam Pengambilan Keputusan

Keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah dapat mengakibatkan dua sisi bagi rakyat. Satu sisi bisa menolong rakyat namun di sisi lain secara bersamaan juga dapat menyulitkan rakyat. Mendapat pelayanan dan pembangunan sarana dan prasarana memang menguntungkan rakyat, tetapi menggusur tanah untuk kepentingan sarana dan prasarana tersebut tentu membuat kesulitan bagi rakyat, termasuk memungut pajak dan retribusi merupakan bagian yang menyulitkan rakyat. Singkatnya, kepentingan rakyat – kebutuhan, keinginan, nilai-nilai dan harapan mereka – bisa dipenuhi tetapi juga bisa dikecewakan oleh tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Karena itu warga negara seharusnya sangat berkepentingan dengan keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintahnya. Dan jalan yang

¹¹¹ lihat <http://dosfan.lib.uic.edu/erc/bgnotes/af/southafrica9003.html>

¹¹² Lihat Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 45 dan “Background Note: South Africa” dalam <http://www.state.gov/r/pa/ci/bgn/2898.htm>

ditempuh untuk mengartikulasikan kepentingan warga negara tersebut adalah melalui badan-badan politik dan pemerintahan lewat kelompok-kelompok yang dibentuk berdasarkan tujuan yang sama.

Setiap sistem politik dan ketatanegaraan memiliki cara-cara tertentu merumuskan dan menanggapi tuntutan. Bentuk artikulasi kepentingan yang paling umum di semua sistem politik adalah pengajuan permohonan secara individual kepada anggota lembaga perwakilan atau pejabat pemerintahan. Dalam masyarakat tradisional permohonan diajukan kepada kepala suku atau kepala-kepala desa. Untuk memperkuat dan menambah efektivitas agar terakomodasinya aspirasi masyarakat biasanya dibentuk kelompok-kelompok kepentingan di dalam masyarakat, kelompok-kelompok ini telah ada dan aktif dalam kehidupan politik sepanjang sejarah. Selama seratus tahun terakhir ini, ketika masyarakat mengenal industrialisasi dan ruang lingkup kegiatan pemerintah meluas, jumlah dan jenis kelompok kepentingan itu tumbuh dengan pesat.¹¹³

Pada umumnya dalam mekanisme sistem politik yang demokratis, selalu akan memunculkan adanya dua fenomena kehidupan politik, yaitu:¹¹⁴

1. *The Government political sphere* (supra struktur politik), yakni suasana kehidupan politik di tingkat pemerintahan. Artinya hal-hal yang bersangkutan

¹¹³ Gabriel A. Almond, "Interest Group and Interest Articulation" dan "Political Party and Party System" dalam *Comparative Politics Today*, Boston: Little Brown and Company, 1974 seperti yang diterjemahkan dan disunting oleh Mohtar Mas'ood dan Colin McAndrews dalam *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001, hlm. 51

¹¹⁴ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1986, hlm. 11.

paut dengan kehidupan lembaga-lembaga negara yang ada serta perhubungan kekuasaannya antara satu dengan yang lain.

2. *The Socio political sphere* (infra struktur politik), yakni suasana kehidupan atau fenomena kehidupan politik di tingkat masyarakat. Artinya hal-hal yang bersangkutan dengan kegiatan politik di tingkat masyarakat yang memberikan pengaruh terhadap tugas-tugas lembaga-lembaga negara dalam suasana pemerintahan.

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, dua struktur politik tersebut saling berinteraksi antara satu dengan yang lain. Infra struktur politik memberikan masukan (*input*) berupa dukungan (*support*) maupun tuntutan (*demand*) kepada supra struktur politik, khususnya dalam rangka mengambil suatu keputusan politik yang menyangkut kepentingan umum.

Sebaliknya supra struktur politik akan mengolah berbagai aspirasi masyarakat tersebut untuk menjadi suatu keputusan politik yang memiliki nilai-nilai sosiologis yang kemudian oleh infra struktur politik dijadikan sebagai bahan untuk dikaji ulang. Apakah perlu memperoleh pembenahan ataukah bisa langsung dipergunakan untuk menunjang tertib sosial. Mekanisme ini berlangsung terus menerus secara kontinu¹¹⁵

¹¹⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*: Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003. hlm. 178

a. Supra Struktur Politik

Lembaga-lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara dari suatu negara tidaklah selalu sama antara satu dengan yang lain. Bahkan bagi Negara Indonesia yang pernah mempergunakan konstitusi lain selain UUD 1945, keberadaan alat-alat perlengkapan negara ini juga berbeda antara konstitusi yang satu dengan lainnya. Lembaga-lembaga negara atau alat perlengkapan negara tersebut pada hakikatnya melaksanakan fungsi kekuasaan masing-masing. Berkaitan dengan hal ini yang dimaksud dengan Lembaga-lembaga negara menurut masing-masing konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, adalah:¹¹⁶

a. Menurut UUD 1945 (sebelum amandemen) Jo. TapMPR No. III/MPR/1978.

Lembaga-lembaga negara itu terdiri dari :

- a. Lembaga Tertinggi Negara : MPR
- b. Lembaga Tinggi Negara . yang terdiri dari:
 - i. Dewan Perwakilan Rakyat
 - ii. Presiden dan Wakil Presiden
 - iii. Dewan Pertimbangan Agung
 - iv. Badan Pemeriksa Keuangan
 - v. Mahkamah Agung

¹¹⁶ S. Toto Pandoyo, Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang Undang Dasar 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi, Yogyakarta: Liberty, 1985, hlm. 12

b. Lembaga-lembaga Negara menurut Konstitusi RIS. Tercantum di dalam Bab III, yakni menyangkut alat-alat perlengkapan Federal Republik Indonesia Serikat yang terdiri dari:

- i. Presiden
- ii. Menteri-menteri
- iii. Senat
- iv. Dewan Perwakilan Rakyat
- v. Mahkamah Agung
- vi. Dewan Pengawas Keuangan

c. Lembaga-Lembaga Negara menurut UUDS 1950, yakni alat-alat perlengkapan Negara Kesatuan Republik Indonesia , yang terdiri atas:

- i. Presiden dan Wakil Presiden
- ii. Menteri-menteri
- iii. Dewan Perwakilan Rakyat
- iv. Mahkamah Agung
- v. Dewan Pengawas Keuangan

Keberadaan dari alat-alat perlengkapan negara yang masuk di dalam Supra Struktur Politik (*The Governmental Political Sphere*) tersebut diatas pada hakikatnya merupakan pengembangan dari konsep teori Trias Politika dari Montesquieu. Di dalam teori ini dikehendaki adanya pemecahan kekuasaan (baca juga: pemisahan

kekuasaan) yang tadinya dipegang oleh satu tangan atau sekelompok orang kemudian diserahkan kepada lembaga lembaga kenegaraan yang terpisah baik menurut fungsi maupun institusinya.

Dewasa ini – dalam pelaksanaan sistem pemerintahan yang demokratis – trias politika tidak lagi dilaksanakan secara absolut. Artinya pemisahan kekuasaan itu tidak dilaksanakan secara kaku. Lembaga-lembaga Negara – dengan fungsinya masing-masing – masih tetap bisa saling melakukan *check and balances*. Bahkan dimungkinkan bisa saling mempengaruhi antara satu dengan yang lain. Dengan demikian, dalam pelaksanaannya yang dipisahkan itu hanyalah lembaganya, sedang fungsinya dapat saling berhubungan dan mendukung. Contoh yang dapat dikemukakan disini adalah di AS. Di Amerika Serikat pemegang kekuasaan legislatif adalah parlemen. Akan tetapi kenyataannya Presiden Amerika tetap memiliki hak veto terhadap rencana Undang-Undang yang diajukan oleh parlemen.

b. Infra Struktur Politik

Keberadaan suasana kehidupan politik di tingkat masyarakat berkembang sedemikian pesat sejak abad XVIII s.d abad XX. Di Eropa Daratan perkembangan ini muncul setelah terjadinya revolusi industri di Perancis yang menumbangkan rezim otoritarian dan absolute dibawah kekuasaan Raja. Dalam suasana kehidupan politik rakyat (infra struktur politik) pada umumnya dikenal adanya lima (5) penunjang, yaitu:

1. Partai Politik (*Political party*)
2. Golongan Kepentingan (*Interest Group*)
3. Golongan Penekan (*Pressure Group*)
4. Alat Komunikasi Politik (*Media Political Communication*) dan
5. Tokoh Politik (*Political Figure*)

Menurut Rusadi Kantaprawira, dalam mekanisme kehidupan politik yang demokratis, fungsi yang ditunaikan oleh Infra Struktur Politik tersebut antara lain meliputi:¹¹⁷

- a. Pendidikan politik (*political education*), yakni untuk meningkatkan pengetahuan politik rakyat dan agar mereka dapat berpartisipasi (bukan dimobilisasi) secara maksimal dalam sistem politik suatu negara, sesuai dengan faham kedaulatan rakyat dan demokrasi.
- b. Mempertemukan kepentingan (*interest articulation*) yang beraneka ragam dan nyata-nyata hidup di dalam masyarakat.
- c. Agregasi kepentingan (*interest aggregation*), yaitu menyalurkan segala hasrat atau inspirasi dan pendapat masyarakat kepada pemegang kekuasaan (*regime*) atau pemegang kekuasaan yang berwenang (*authorities*) agar tuntutan (*demands*) atau dukungan (*supports*) menjadi perhatian dan menjadi keputusan politik.

¹¹⁷ Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar, Bandung: Sinar Baru, 1998, hlm. 54 – 57.

- d. Seleksi kepemimpinan (*political selection*), yaitu menyelenggarakan pemilihan pemimpin atau calon pemimpin masyarakat. Penyelenggaraan seleksi ini dilakukan secara terencana dan teratur berdasarkan hukum kemasyarakatan dan norma serta harapan masyarakat.
- e. Komunikasi Politik (*political communication*), yaitu untuk menghubungkan pikiran politik yang hidup di dalam masyarakat, baik pikiran intra Golongan, institute, Assisi ataupun sector kehidupan politik masyarakat dengan sector pemerintah.

1. Partai Politik

Secara umum Partai Politik adalah suatu kelompok yang terorganisir secara teratur baik dalam hal pandangan, tujuan maupun tata cara rekrutmen keanggotaan, dengan tujuan pokok yaitu menguasai, merebut ataupun mempertahankan kekuasaannya dalam pemerintahan secara konstitusional.¹¹⁸

Sartori mendefinisikan partai politik sebagai: *any political group that presents at elections and is capable of placing through elections, candidates for public offices.*¹¹⁹ Fungsi yang dilakukan oleh partai politik adalah seluruh fungsi input dalam sistem politik, yakni: sosialisasi politik, agregasi kepentingan, artikulasi kepentingan, rekrutmen politik dan komunikasi politik.

2. Golongan Kepentingan (*interest group*)

¹¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1986, hlm. 160.

¹¹⁹ Giovanni Sartori, *Parties and Party System*. New York: Cambridge University Press, 1984, hlm. 64.

Golongan kepentingan adalah sekelompok manusia yang bersatu atau mengadakan persekutuan karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu baik itu merupakan kepentingan umum atau masyarakat luas, maupun kepentingan untuk kelompok tertentu saja. Oleh Gabriel A. Almond golongan kepentingan didefinisikan sebagai “setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah tanpa, pada waktu yang sama, berkehendak memperoleh jabatan publik”.¹²⁰ Theodore M. Benditt mendefinisikannya sebagai: *a group of persons who share a common cause, which puts them into political competition with other groups of interests*.¹²¹ Golongan kepentingan ini dapat dibedakan dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:¹²²

- a. interest group asosiasi, yakni suatu Golongan kepentingan yang didirikan secara khusus untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan tertentu, namun masih mencakup beberapa bidang-bidang yang luas. Pendek kata issue yang dipergunakan sebagai misi dan visi pendirian dari Golongan kepentingan seperti ini sifatnya masih luas. Misalnya ORMAS (Organisasi Massa)
- b. Interest Group institusional yakni pada umumnya terdiri atas berbagai kelompok manusia yang berasal dari lembaga yang ada. Tujuan yang hendak dicapai adalah memperjuangkan kepentingan-kepentingan

¹²⁰ Gabriel A. Almond, *Op. cit.*, hlm. 53

¹²¹ Theodore M. Benditt, “The Concept of Interest in Political Theory”, *Political Theory* No. 3, August 1975

¹²² Pandoyo, *Op. cit.*, hlm. 24-25.

orang-orang yang menjadi anggota lembaga yang dimaksudkan. Contohnya adalah kelompok-kelompok profesi, missal IKADIN, IDI, IKAHI (Ikatan Hakim Indonesia)

- c. Interest Group non asosiasi. Golongan kepentingan semacam ini tidak didirikan secara khusus. Kegiatannya tidak dijalankan secara teratur dan berkesinambungan. Aktivitasnya hanya terlihat keluar apabila kepentingan masyarakat memerlukan dan dalam keadaan mendesak. Yang dimaksudkan masyarakat disini , misalnya:
 - i. Masyarakat setempat tinggal
 - ii. Masyarakat seketurunan (trah)
 - iii. Masyarakat seasal pendidikan
 - iv. Masyarakat paguyuban (*Gemeinschaft*)
 - v. Masyarakat patembayan (*Gesellschaft*)
- d. Interest Group yang anomic. Keberadaan Golongan kepentingan semacam ini bersifat mendadak (spontan) dan tidak bernama. Aksi-aksinya berupa aksi demonstrasi, aksi-aksi bersama. Apabila kegiatan-kegiatan yang dilakukan ini tidak terkendali dapat menimbulkan keresahan, kerusuhan dan keonaran yang dapat mengakibatkan terganggunya keamanan dan ketertiban serta stabilitas politik secara nasional.

3. Golongan Penekan (*Pressure Group*)

Golongan penekan ini terdiri dari sekelompok manusia yang tergabung menjadi anggota suatu lembaga kemasyarakatan dengan aktivitas yang tampak keluar sebagai golongan yang sering mempunyai keinginan untuk memaksakan kehendaknya kepada pihak penguasa. Dengan kata lain golongan ini selalu meletakkan dirinya sebagai “kaum oposan” yang selalu menentang kebijakan dan politik pihak penguasa.

Ada kemungkinan kelompok ini – pada umumnya – didirikan tidak dimaksudkan secara spesifik menjadi anggota penekan. Namun demikian dalam perkembangan selanjutnya – karena situasi dan kondisi politik tempat golongan tersebut berada berubah tidak kondisi terhadap kehidupan demokrasi – maka golongan ini berubah weak menjadi kelompok penekan.

4. Alat Komunikasi Politik (*Media Political Communication*)

Fungsi utama dari alat komunikasi politik adalah sebagai saran penghubung dan pemersatu bagi masing-masing Golongan. Bagi Golongan politik (Partai Politik), fungsi dari alat komunikasi politik adalah sebagai alat penyebarluasan konsep-konsep, ajaran-ajaran, doktrin-doktrin, ideologi-ideologi, program-program kerja kepada seluruh anggota dan simpatisannya. Alat komunikasi politik yang dimaksud disini bisa berwujud surat kabar, bulletin, brosur, pamphlet, media elektronik dan sebagainya.

5. Tokoh Politik (*Political Figure*)

Tokoh politik adalah orang yang karena latar belakang sejarahnya, seapak terjangnya dalam perjuangan dan idealismenya, dikenal oleh masyarakat, sehingga segala pendapat/pikiran dan perbuatannya diikuti oleh banyak orang.

Biasanya ia mempunyai kemampuan kharismatik, oratorik yang mampu mempersatukan (*integrative skill*), juru penengah (*mediation skill*), pandai memanipulasi simbol-simbol, sehingga dapat mengendalikan massa. Hal ini disebabkan karena ia bisa tidak mengikatkan diri secara formal (*independent*) pada salah satu kekuatan politik, melainkan berdiri di tengah-tengah (*centrist*).

Keberadaan tokoh politik dalam infra struktur politik sangat dipengaruhi oleh budaya politik yang berkembang di dalam suatu kehidupan masyarakat negara .

Bagi masyarakat yang masih bersifat paternalistic, keberadaan tokoh politik sangat dominan , khususnya dalam rangka mempengaruhi penyusunan kebijaksanaan-kebijaksanaan politik dan pengambilan keputusan politik.

Tabel *Perbedaan Partai, Golongan Kepentingan dan Golongan Penekan*¹²³

	Partai Politik	Gol. Kepentingan	Gol. Penekan
Hubungan Pemimpin dan Pengikut	Teratur sepanjang waktu	Relatif teratur, terutama dekat pemilihan umum	Tidak teratur
Aspek Kepentingan	Luas dan bervariasi	Spesifik	Spesifik
Tujuan Organisasi	Memunculkan kandidat untuk	Merumuskan kepentingan massa	Sedikit banyak menggunakan

¹²³ Tabel diambil dari Riswanda Imawan, "Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan di Indonesia" dalam Riza Noer Arfani, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1996, hlm. 162

	jabatan publik Membentuk pemerintahan	secara damai	peksaan untuk menyampaikan tuntutan
Luas Dukungan	Luas	Sempit	Sempit
Stabilitas	Stabil	Stabil	Temporal

c. Mekanisme Hubungan Supra Struktur Politik dan Infra Struktur Politik

Hubungan antara Kedua struktur politik dalam kehidupan politik di suatu negara sangat tergantung dari langgam politik yang dikembangkan oleh masing-masing negara. Artinya hubungan tersebut dipengaruhi oleh peta politik yang ada di masing-masing negara. Di negara yang langgam politiknya demokratis, hubungan antara Kedua struktur politik tersebut saling kait mengkait, selaras, serasi dan seimbang.

Di dalam menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*), infra struktur politik berfungsi sebagai sarana asupan atau masukan (*input*) yang berwujud Pernyataan keinginan dan tuntutan masyarakat (*social demand*): sedangkan supra struktur politik, yakni pemerintah dalam arti luas berfungsi sebagai output dalam hal menentukan public policy yang berwujud keputusan-keputusan politik sesuai dengan keinginan dan tuntutan masyarakat.

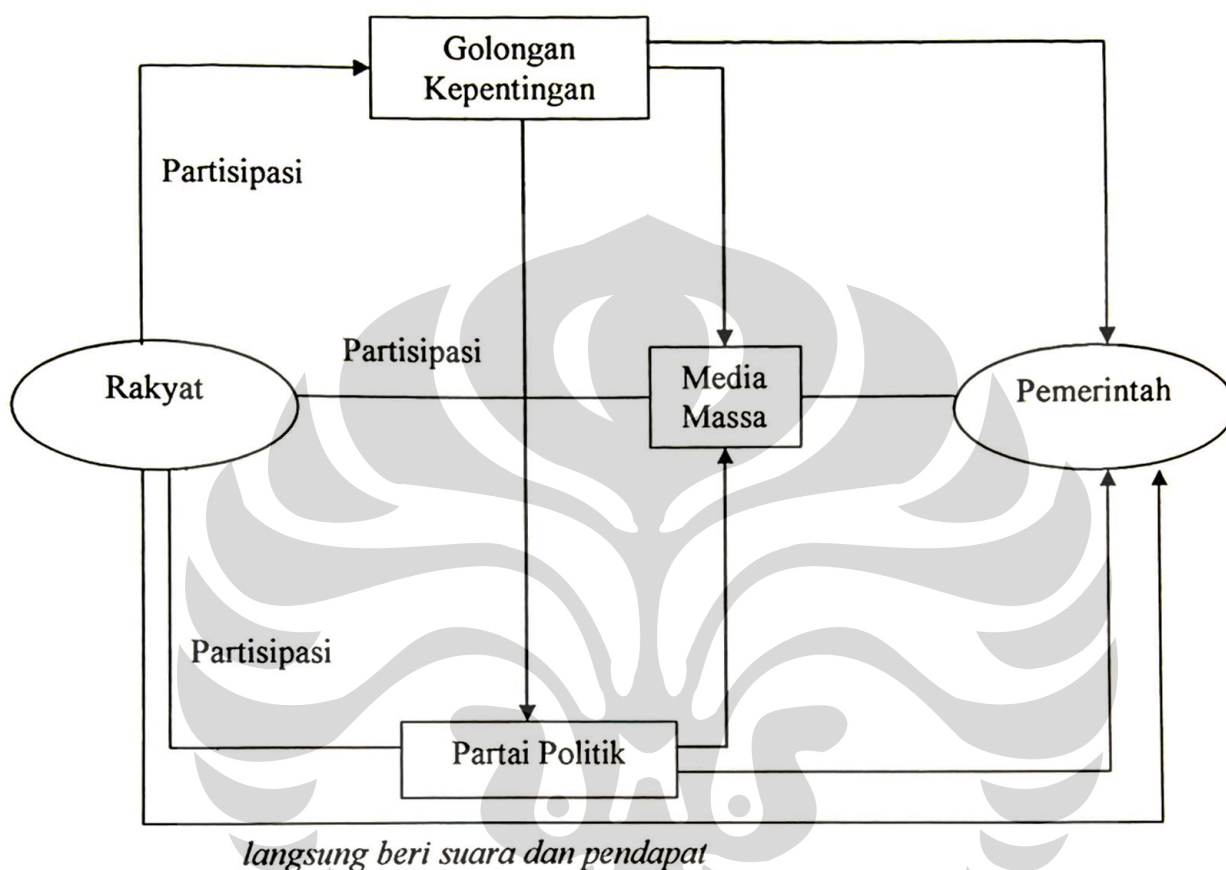
Di dalam negara dengan langgam politik totaliter-diktatorik, keserasian sebagaimana terdapat di negara demokratis jelas tidak menampakkan kejelasannya. Artinya antara Kedua struktur politik tersebut tidak menampakkan

hubungan yang serasi, hal ini disebabkan titik berat dalam menentukan *public policy* yang berwujud keputusan-keputusan politik ada pada supra struktur politik (negara). Sedangkan infra struktur politik tidak diberi kesempatan terlibat dalam menentukan public policy, khususnya dalam rangka memberi masukan (input) baik yang berwujud tuntutan (*demands*) maupun dukungan (*supports*).

Disamping itu, kalau toh di negara totaliter diktatorik dikenal adanya infra struktur politik tersebut semata-mata hanyalah bentukan dari negara yang wajib mendukung seluruh kebijaksanaan dan keputusan politik negara . Bahkan kedudukannya hanyalah merupakan perpanjangan tangan dari penguasa negara. Infra struktur politik di dalam negara totaliter diktatorik hanya dipergunakan sebagai “alat propaganda” dari supra struktur politik (negara).

Sedang di negara yang langgam politiknya bersifat liberal kapitalis, maka titik berat dalam menentukan *public policy* tergantung dan sangat ditentukan oleh para pemegang kapital terkuat di lingkup infra struktur politik. Sedang supra struktur politik hanya merumuskan tuntutan-tuntutan tersebut dalam keputusan politik. Biasanya kondisi semacam ini dipengaruhi oleh Munculnya Golongan-golongan menengah dalam kehidupan sosial ekonomi yang kemudian mereka ini menjadi tokoh-tokoh politik. Kecenderungan mereka untuk menjadi tokoh-tokoh politik dilandasi oleh kepentingan mereka untuk mengamankan asset ekonomi yang mereka miliki. Mereka inilah yang sering disebut oleh Karl Marx sebagai kaum Borjuis.

Diagram Saluran Penyampaian Pendapat dari Rakyat ke Pemerintah¹²⁴



4. PARTISIPASI SEBAGAI INTI DEMOKRASI

Sejak istilah *demokratia* diperkenalkan sekitar 2400 tahun lalu, pengertian dasar ajaran demokrasi tidak pernah berubah, sekalipun pelaksanaan dari asas itu sendiri

¹²⁴ Diagram diambil dari Riswanda Imawan, "Kelompok Kepentingan dan Kelompok Penekan di Indonesia" dalam Arfani, *ibid.*, hlm. 164.

mengalami perubahan. David Held misalnya, mengemukakan 7 prinsip demokrasi yang paling utama dalam demokrasi, yaitu:¹²⁵

1. That all should govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding on general policy, in applying laws and in governmental administration.
2. That all should be personally involved in crucial decision-making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy
3. That rulers should be accountable to the ruled; they should, in other words, be obligated to justify their actions to the ruled and be removable by the ruled.
4. That rulers should be accountable to the representative of the ruled
5. That rulers should be chosen by the ruled.
6. That rulers should be chosen by the representatives of the ruled
7. That rulers should act in the interests of the ruled.

Selain itu, Robert Dahl juga mengatakan bahwa demokrasi memberikan kesempatan untuk:¹²⁶

1. Partisipasi yang efektif
2. Persamaan dalam memberikan suara
3. Mendapatkan pemahaman yang jernih
4. Melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda
5. Pencakupan orang dewasa

Dalam kalimat yang lebih pendek, Sartori menyatakan bahwa prinsip paling dasar demokrasi adalah: “Kemampuan subordinat mengontrol tingkah laku superior”.¹²⁷

¹²⁵ David Held, *Models of Democracy*, Cambridge, UK: Polity Press, 1996, hlm. 3

¹²⁶ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat* (Terjemahan dari *On Democracy*). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hlm. 53.

¹²⁷ Lihat misalnya, Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Part Two, Chatham, NJ.: Chatham House, 1987 terutama Chapter 10.

Dari prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas dapat diketahui inti dari demokrasi adalah bahwa setiap orang dapat ikut serta dalam proses pembuatan keputusan politik.¹²⁸

Demokrasi adalah se bentuk sistem yang lebih berorientasi masyarakat (*based on communities*). Berbeda dengan sistem otoritarianisme yang bisa berdiri tegak dengan memakai aparatus ideologi negara saja, demokrasi takkan berjalan stabil bila tidak mendapatkan dukungan riil masyarakat. Demokrasi yang hanya melibatkan segelintir elite politik biasanya menjurus pada 'otoritarianisme baru' atas nama demokrasi itu sendiri.

Pemerintahan demokratis selalu dicirikan oleh karakteristik bahwa setiap kebijakan diputuskan dengan melibatkan keikutsertaan anggota atau masyarakat dalam pemerintahan (*participation*) dan tanggap terhadap aspirasi yang berkembang di bawah (*responsiveness*),¹²⁹

Dengan demikian, suatu pemerintahan yang demokratis sangat tergantung pada seberapa besar keterlibatan politik (*civic engagement*) warganya. Ada proses pelibatan masyarakat bukan saja dalam pengawasan pemerintahan tetapi juga mempengaruhi kebijakan yang harus diambil oleh para penyelenggara negara. Sebuah pemerintahan demokratis harus mendekatkan proses pengambilan keputusan

¹²⁸ Menurut Carol Gould, kata kunci bagi demokrasi adalah *Hak Partisipasi*. Karena itu, bentuk demokrasi yang paling dikehendaki adalah Partisipatoris demokrasi. Lihat Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali* (Terjemahan dari *Rethinking Democracy*). Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1993

¹²⁹ TB Ace Hasan Syadzily dan Burhanuddin, *Civil Society dan Demokrasi: Survey tentang Partisipasi Sosial Politik Warga Jakarta*, Jakarta: Incis, 2003, hlm. 53

kepada pihak yang secara langsung akan dibebani atau terpengaruh oleh keputusan tersebut. Hal ini berarti perlu mengembalikan hak-hak rakyat sebagai *stakeholders* di dalam pengambilan keputusan.

Dalam studi partisipasi politik, partisipasi politik biasa didefinisikan sebagai tindakan —bukan keyakinan atau sikap— warganegara biasa, bukan elite politik, untuk mempengaruhi keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik, bukan suatu kelompok masyarakat keagamaan tertentu misalnya, dan secara sukarela, bukan dipaksa.¹³⁰ Partisipasi politik bukanlah sejenis kepercayaan atau keimanan, tapi juga bukan sikap seseorang terhadap sesuatu. Partisipasi politik membutuhkan tindakan individu. Ia telah mencapai pada level psikomotorik seseorang yang diwujudkan dengan perbuatan, bukan lagi pada level kognitif dan afektif.

Para sarjana yang mengamati masyarakat demokrasi Barat juga cenderung berpendapat bahwa yang dinamakan partisipasi politik hanya terbatas pada kegiatan sukarela saja, yaitu kegiatan yang dilakukan tanpa paksaan atau tekanan dari siapapun. Termasuk dalam kelompok ini sarjana-sarjana seperti Herbert McClosky, Gabriel Almond, Norman H. Nie, dan Sidney Verba.

Akan tetapi beberapa sarjana yang banyak mempelajari negara komunis dan masyarakat-masyarakat yang sedang berkembang, cenderung untuk berpendapat bahwa kegiatan yang tidak sukarela pun tercakup, Karena sukar sekali untuk

¹³⁰Saiful Mujani, *Religious Democrats: Democratic Culture and Muslim Participation in Post Suharto Era*, Ph.D dissertation, Ohio State University, Columbus, 2003.

membedakan antara kegiatan yang benar-benar sukarela dan kegiatan yang dipaksakan secara terselubung, baik oleh penguasa maupun oleh kelompok lain.¹³¹

Banyak para ahli berpendapat demikian dan selanjutnya membedakan antara partisipasi yang bersifat otonom (*autonomous participation*) dan partisipasi yang dimobilisasi atau dikerahkan oleh pihak lain (*mobilized participation*).¹³²

a. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi

Sampai beberapa waktu yang lalu, hak untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan politik, untuk memberi suara, atau untuk menduduki jabatan pemerintahan telah dibatasi hanya untuk sekelompok kecil orang yang berkuasa, kaya dan keturunan terpandang. Bahkan di negara yang sering dikatakan demokrasiya maju, seperti Swiss, kaum perempuan baru mulai diberi hak pilih mulai tahun 1972.¹³³

Kecenderungan ke arah partisipasi rakyat yang lebih luas dalam politik bermula pada masa Renaissance dan Reformasi abad ke-15 sampai abad ke-17 dan abad ke-18 dan 19. Tetapi cara-cara bagaimana berbagai golongan masyarakat – pedagang, tukang, orang-orang profesional, buruh kota, wiraswasta industri, petani desa, dan sebagainya – menuntut hak mereka untuk berpartisipasi lebih luas dalam pembuatan keputusan sangat berbeda di berbagai negara. Menurut Myron Weiner paling tidak

¹³¹ Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 3

¹³² Pendapat tersebut antara lain dapat dilihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, Dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, makalah yang disampaikan dalam forum Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia I, di Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000 atau dalam Samuel P. Huntington dan John M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press, 1977 halm. 7.

¹³³ Budiardjo, *op. cit.*,

terdapat lima hal yang menyebabkan Timbulnya gerakan ke arah partisipasi lebih luas dalam proses politik ini:¹³⁴

1. Modernisasi: komersialisasi pertanian, industrialisasi, urbanisasi yang meningkat, penyebaran kepandaian baca tulis,, perbaikan pendidikan, dan pengembangan media komunikasi massa. Ketika penduduk kota baru – yaitu buruh, pedagang dan kaum professional – merasa bahwa mereka ternyata dapat mempengaruhi nasib mereka sendiri, mereka makin banyak menuntut untuk ikut dalam kekuasaan politik.
2. Perubahan-perubahan struktur kelas sosial. Begitu terbentuk suatu kelas pekerja baru dan kelas menengah yang meluas dan berubah selama proses industrialisasi dan modernisasi, masalah tentang siapa yang berhak berpartisipasi dalam pembuatan keputusan politik menjadi penting dan mengakibatkan perubahan-perubahan dalam pola partisipasi politik.
3. Pengaruh kaum intelektual dan komunikasi massa modern. Kaum intelektual – sarjana, filosof, pengarang dan wartawan – sering mengemukakan ide-ide seperti egaliterisme dan nasionalisme kepada masyarakat umum untuk membangkitkan tuntutan akan partisipasi massa yang luas dalam pembuatan keputusan politik. Sistem-sistem transportasi dan komunikasi modern memudahkan dan mempercepat penyebaran ide-ide baru. Kaum intelektual

¹³⁴Gabriel A. Almond, “Sosialisasi, Kebudayaan dan Partisipasi Politik” (terjemahan dari “Political Socialization and Culture” dan “Political Participation” dalam *Comparative Politics Today*, Boston: Little, Brown and Company, 1974) dalam Mohtar Mas’oed dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001, hlm. 33.

telah sejak lama menjadi pembuat dan penyebar ide-ide yang mampu merubah sikap-sikap dan tingkah laku dari kelas sosial lain. Melalui kaum intelektual dan media komunikasi modern, ide demokratisasi partisipasi telah tersebar ke bangsa-bangsa baru merdeka jauh sebelum mereka mengembangkan modernisasi dan industrialisasi yang cukup matang.

4. Konflik di antara kelompok-kelompok pemimpin politik. Kalau timbul kompetisi memperebutkan kekuasaan, strategi yang biasa digunakan oleh kelompok-kelompok yang saling berhadapan adalah mencari dukungan rakyat. Dalam hal ini mereka tentu menganggap sah dan memperjuangkan ide-ide partisipasi massa dan Akibatnya menimbulkan gerakan-gerakan yang menuntut agar hak-hak ini dipenuhi. Jadi kelas-kelas menengah dalam perjuangannya melawan kaum aristokrat telah Menarik kaum buruh dan membantu memperluas hak pilih rakyat.
5. Keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi dan kebudayaan. Perluasan kegiatan pemerintah dalam bidang-bidang kebijaksanaan baru biasanya berarti konsekuensi tindakan-tindakan pemerintah menjadi semakin menyusup ke segala segi kehidupan sehari-hari rakyat. Tanpa hak-hak sah atas partisipasi politik, individu-individu betul-betul tidak berdaya menghadapi dan dengan mudah dapat dipengaruhi oleh tindakan-tindakan pemerintah yang mungkin dapat merugikan kepentingannya. Maka dari itu, meluasnya ruang lingkup aktivitas pemerintah

sering merangsang timbulnya tuntutan-tuntutan yang terorganisir akan kesempatan untuk ikut serta dalam pembuatan keputusan politik.

b. Bentuk-Bentuk Partisipasi dalam Kehidupan Kenegaraan

Partisipasi dalam kehidupan politik dan kenegaraan sangat terkait erat dengan seberapa jauh demokrasi diterapkan dalam pemerintahan. Negara yang telah stabil demokrasinya, maka biasanya tingkat partisipasi politik warganya sangat stabil, tidak fluktuatif. Negara yang otoriter kerap memakai kekerasan untuk memberangus setiap prakarsa dan partisipasi warganya. Karenanya, alih-alih bentuk dan kuantitas partisipasi meningkat, yang terjadi warga tak punya keleluasaan untuk otonom dari jari-jemari kekuasaan dan tak ada partisipasi sama sekali dalam pemerintahan yang otoriter. Negara yang sedang meniti proses transisi dari otoritarianisme menuju demokrasi galib disibukkan dengan frekuensi partisipasi yang meningkat tajam, dengan jenis dan bentuk partisipasi yang sangat banyak, mulai dari yang bersifat “konstitusional” hingga yang bersifat merusak sarana umum. Karena begitu luasnya cakupan tindakan warga negara biasa dalam menyuarakan aspirasinya, maka tak heran bila bentuk-bentuk partisipasi politik ini sangat beragam. Secara sederhana, jenis partisipasi politik terbagi menjadi dua: *Pertama*, partisipasi secara konvensional di mana prosedur dan waktu partisipasinya diketahui publik secara pasti oleh semua warga. *Kedua*, partisipasi secara non-konvensional. Artinya, prosedur dan waktu

partisipasi ditentukan sendiri oleh anggota masyarakat yang melakukan partisipasi itu sendiri

Tabel berikut mencoba menunjukkan macam-macam partisipasi politik yang terjadi di berbagai negara dan berbagai waktu. Kegiatan politik “konvensional” adalah bentuk partisipasi politik yang normal dalam demokrasi modern. Bentuk non konvensional termasuk beberapa yang mungkin legal (seperti petisi) maupun yang ilegal, penuh kekerasan dan revolusioner. Bentuk-bentuk dan frekuensi partisipasi politik dapat dipakai sebagai ukuran untuk menilai stabilitas sistem politik, integritas kehidupan politik, dan kepuasan atau ketidakpuasan warga.

Tabel Bentuk – Bentuk Partisipasi¹³⁵

Konvensional	Non- Konvensional
• Pemberian Suara • Diskusi Politik • Kegiatan Kampanye • Membentuk dan bergabung dalam kelompok kepentingan • Komunikasi individual dengan pejabat politik dan administratif	• Pengajuan petisi • Demonstrasi • Konfrontasi • Mogok • Tindak kekerasan politik terhadap harta benda (perusakan, pengeboman, pembakaran) • Tindakan kekerasan politik terhadap manusia (penculikan, pembunuhan) • Perang gerilya dan revolusi

Pemberian suara

Pemberian suara merupakan bentuk partisipasi politik aktif yang paling luas tersebar. Dewasa ini pemberian suara terdapat hampir di semua sistem ketatanegaraan baik

¹³⁵ Gabriel A. Almond, op. cit., hlm. 35

dalam negara demokratik maupun otoriter. Sebelum bubar, di Uni Soviet, misalnya, semua warganegara diharapkan berpartisipasi dalam pemilihan umum, meskipun hanya ada satu partai politik dan semua calon untuk jabatan politik dan pemerintahan harus disetujui oleh partai. Maka tidak heran dalam pemilihan umum angka partisipasi hampir selalu lebih dari 99%.¹³⁶

Pemilihan umum dalam negara-negara otoriter dan berpartai tunggal lebih merupakan alat bagi penguasa daripada alat untuk memilih siapa seharusnya yang menjalankan kekuasaan itu. Pemilihan umum di negara-negara berpartai tunggal tidak dimaksudkan untuk memberi kesempatan pada rakyat untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, tetapi lebih memberi kesempatan pada kaum elite yang berkuasa untuk berpropaganda dan memobilisasikan rakyat. Jadi pemberian suara itu merupakan tindakan untuk memperoleh dukungan rakyat terhadap sistem politik dan elite yang berkuasa. Penolakan untuk ikut memberikan suara dapat dianggap sebagai Pernyataan protes secara diam-diam. Keikutsertaan dan ketidakikutsertaan dalam pemilu menunjukkan sejauhmana tingkat partisipasi konvensional warganegara. Seseorang yang ikut mencoblos dalam pemilu, secara sederhana, menunjukkan komitmen partisipasi warga. Tapi orang yang tidak menggunakan hak memilihnya dalam pemilu bukan berarti ia tak punya kepedulian terhadap masalah-masalah publik. Bisa jadi ia ingin mengatakan penolakan atau ketidakpuasannya terhadap kinerja elite politik di pemerintahan maupun partai dengan cara golput.

¹³⁶ S.E. Finer, *Comparative Government*, Penguin Books, 1978, hlm. 406

Pemberian suara dalam pemilihan umum adalah bentuk partisipasi yang mudah diukur intensitasnya, antara lain melalui perhitungan persentase orang yang memilih disbanding dengan jumlah warga negara yang berhak memilih. Akan tetapi, memberikan suara dalam pemilihan tidak merupakan satu-satunya bentuk partisipasi. Peneliti mengenai kegiatan-kegiatan partisipasi menunjukkan bahwa persentase partisipasi dalam pemilihan umum sering kali berbeda dengan persentase partisipasi dalam kegiatan yang tidak menyangkut pemberian suara semata-mata.¹³⁷

Bentuk-Bentuk Partisipasi Konvensional Lain

Meskipun memberikan suara merupakan bentuk aktivitas politik yang paling umum di hampir semua sistem politik, bentuk-bentuk partisipasi lain juga dijalankan oleh sejumlah kecil warga negara dalam sistem politik otoriter maupun demokratik, dan dalam hampir semua kebudayaan politik. Tanpa memperhatikan kecenderungan ideologis dari suatu masyarakat atau nilai-nilai yang timbul karena kebudayaan politiknya, kegiatan-kegiatan partisipasi selain pemberian suara biasanya melibatkan biaya yang lebih besar dalam artian waktu, tenaga dan uang.

Demonstrasi, Protes dan Tindakan Kekerasan.

Bentuk partisipasi politik berujud demonstrasi, protes dan tindakan kekerasan ini biasanya dipergunakan orang untuk mempengaruhi kehidupan politik dan kebijaksanaan pemerintahan bila bentuk-bentuk aktivitas lain tidak bisa dilakukan atau nampak tidak efektif. Dan frekuensi penggunaannya berbeda-beda menurut

¹³⁷ Budiardjo, op. cit., hlm. 8- 9

situasi dan masyarakatnya. Dalam beberapa masyarakat jarang terjadi karena sistem politiknya cukup tanggap terhadap kebutuhan dan tuntutan warga negaranya, tetapi dalam masyarakat-masyarakat lainnya tindakan-tindakan semacam itu mungkin lebih umum, atau bahkan mungkin merupakan alat aktifitas politik yang rutin.

Dengan demikian, aksi demonstrasi besar-besaran sebagai bagian dari partisipasi politik rakyat sebagai usaha kontrol mendapat pembenaran. Namun harus diingat, aksi-aksi massa sebagai bentuk partisipasi politik hanya dipakai untuk keadaan-keadaan darurat, di mana anasir-anasir sistem politik perwakilan sudah lumpuh, atau paling tidak sudah tidak berjalan efektif lagi.

c. Status Sosial dan Partisipasi

Seperti yang dapat dilihat, ciri-ciri sosial tertentu nampak sangat penting dalam memberikan kesempatan dan kecakapan politik kepada individu. Di banyak negara, pendidikan tinggi sangat mempengaruhi partisipasi politik, mungkin karena pendidikan tinggi bisa memberikan informasi tentang politik dan persoalan-persoalan politik, bisa mengembangkan kecakapan menganalisa dan menciptakan minat dan kemampuan berpolitik. Juga di banyak negara, lembaga pendidikan dan kurikulumnya sengaja berusaha mempengaruhi proses sosialisasi politik kaum muda. Hal ini terjadi di semua negara, baik yang komunis, otoriter, maupun demokratis.¹³⁸

Di samping pendidikan, perbedaan jenis kelamin dan status sosial-ekonomis juga mempengaruhi keaktifan seseorang dalam berpartisipasi politik. Misalnya, laki-laki

¹³⁸ Mas'ood, *op. cit.*, hlm. 35.

lebih aktif berpartisipasi daripada wanita; orang yang berstatus sosial-ekonomis lebih tinggi lebih aktif dari yang berstatus rendah.

Lipset, berdasarkan data pemilihan umum di Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa Barat seperti Jerman, swedia, Norwegia, Finlandia, menemukan beberapa pola yang sama. Di negara-negara tersebut orang kota lebih banyak voting daripada orang desa, mereka yang berumur antara 35 dan 55 lebih banyak memberikan suara daripada yang usianya di bawah 35 tahun ataupun yang usianya di atas 55 tahun; pria lebih banyak daripada wanita, dan yang kawin lebih banyak daripada yang belum kawin. Juga ternyata bahwa pendapatan, pendidikan, dan status merupakan faktor penting dalam proses partisipasi.¹³⁹

KARAKTERISTIK SOSIAL BERHUBUNG DENGAN PARTISIPASI DALAM PEMILIHAN UMUM¹⁴⁰

Kategori	Partisipasi Lebih Tinggi	Partisipasi Lebih Rendah
• Pendapatan • Pendidikan • Pekerjaan • Ras • Jenis Kelamin • Umur • Situasi • Status • Organisasi	pendapatan tinggi pendidikan tinggi pengusaha karyawan kantor kulit putih Laki-Laki setengah baya (35 – 55) tua (55 ke atas) situasi krisis Menikah Anggota organisasi	pendapatan rendah pendidikan rendah buruh kasar pembantu rumah tangga kulit hitam perempuan muda (di bawah 35) situasi normal Bujangan Orang yang hidup menyendiri

¹³⁹ Penelitian Seymour Martin Lipset yang dikutip dari Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 7

¹⁴⁰ Tabel ini diambil dengan modifikasi dari Budiradjo, *ibid.*, hlm. 8. yang dibuat berdasarkan Seymour Martin Lipset, *Political Man, The Social Bases of Politics*, Bombay: Vakil, Feffer and Simons Private Ltd, 1960, hlm. 84. Hasil penelitian ini juga diperkuat oleh penelitian Sidney Verba dalam Norman H. Nie, *Participation in America*, New York: Harper and Row, 1972

BAB III

LEMBAGA PERMUSYAWARATAN DAN PERWAKILAN RAKYAT DI INDONESIA PASCA PERUBAHAN KEEMPAT UUD 1945

A. MEKANISME REKRUTMEN ANGGOTA LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT

Pemilihan umum (pemilu) dan demokrasi berkaitan erat dalam substansi maupun fungsi. Pemilu merupakan Aktualisasi nyata demokrasi dalam praktek bernegara masa kini karena menjadi sarana utama bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya atas negara dan pemerintahan. Pernyataan kedaulatan rakyat diwujudkan dalam proses pelibatan masyarakat untuk menentukan siapa-siapa yang harus menjalankan pemerintahan dan siapa-siapa yang harus mengawasi jalannya pemerintahan. Dengan kata lain, Pemilu memilih eksekutif berfungsi menjalankan pemerintahan dan memilih anggota-anggota lembaga legislatif yang mengawasi jalannya pemerintahan. Karena itu, fungsi utama pemilu bagi rakyat adalah “untuk memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakil mereka”,¹⁴¹ Ini menjadi inti praktek demokrasi modern yang secara umum dikenal sebagai demokrasi perwakilan.

¹⁴¹ Alan R Ball, *Modern Politics and Government*, second edition, London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd, 1981, hlm. 125. seperti yang dikutip T.A. Legowo, “Sistem dan Proses Pemilu” dalam J. Soedjati Djiwandono dan T.A. Legowo, (ed), *Revitalisasi Sistem Politik*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 1996, hlm. 119.

Melalui pemilu atau prosedur pemungutan suara untuk menentukan wakil-wakil, demokrasi perwakilan tetap mengakui rakyat sebagai pihak yang berdaulat. Sebab dalam fenomena modern, demokrasi dimegerti sebagai “sistem politik di mana para pembuat keputusan kolektif tertinggi dalam sistem itu dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur dan berkala, dan di dalam sistem itu para calon secara bersaing memperoleh suara dari hampir semua penduduk dewasa yang berhak memberikan suara.”¹⁴² Di samping menekankan pentingnya kebaikan prosedur, implikasi dari pengertian ini adalah perlunya jaminan atas kebebasan sipil dan politik rakyat dalam pemilu yang menjadi prasyarat bagi keabsahan dan kredibilitas pemerintahan perwakilan dalam negara demokrasi.¹⁴³

Penyelenggaraan pemilu secara reguler merupakan sarana untuk menyampaikan aspirasi politik rakyat, pengisian jabatan politik kenegaraan oleh rakyat secara langsung, dan sekaligus sebagai sarana kontrol dan evaluasi politik rakyat secara langsung terhadap penyelenggara negara pada masa lalu dan masa datang. Dengan kata lain, pemilu merupakan sarana politik bagi rakyat untuk melakukan komunikasi politik, rotasi kekuasaan secara damai, dan sarana pertanggungjawaban politik.

Pada pemilu 2004 dalam pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat diberlakukan sejumlah peraturan perundang-undangan, di antaranya adalah Undang-undang (UU) Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan

¹⁴² Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, terjemahan Asril Marjohan, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995, hlm. 4

¹⁴³ Legowo, *op. cit.*, hlm 120

Rakyat Daerah (DPRD), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR dan DPD.

Dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme rekrutmen anggota lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia pasca amandemen UUD 1945 ini dapat dilihat beberapa hal yang dinilai merupakan kemajuan, yaitu:¹⁴⁴ (1) tidak akan ada lagi wakil rakyat berdasarkan pengangkatan¹⁴⁵ (2) pencalonan keanggotaan DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional daftar terbuka dengan konsekuensi bahwa pemilih bukan saja harus mencoblos tanda Gambar partai politik tetapi dapat juga mencoblos nama calon dari daftar yang diajukan oleh setiap Parpol (3) Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu 2004 bersifat nasional, mandiri dan independen karena keanggotaannya non-partisan sehingga bebas dari pengaruh Pemerintah dan partai politik (4) seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), masing-masing empat orang dari setiap Propinsi,

¹⁴⁴ penilaian terdapat kemajuan dalam pemilu 2004 dan hal-hal yang berbeda dalam pemilu 2004 dibanding sebelumnya antara lain dapat dilihat pada M. Djadjono, "Tinjauan Perkembangan Politik: Pemanasan Menjelang Pemilu 2004" dalam *Analisis CSIS* Tahun XXXII/2003 No. 2, Jakarta: CSIS, 2003, hlm. 131 – 132, atau dalam, Romli Atmasasmita, et al., *Apa, Mengapa dan Bagaimana Pemilu 2004*, Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informasi, 2004, hlm. 3

¹⁴⁵ Dalam Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2002, MPR menetapkan perubahan UUD 1945 pada Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang. Dengan perubahan ini anggota lembaga perwakilan rakyat di Indonesia semuanya harus dipilih melalui pemilu, eksistensi Utusan Golongan dihapus dari sistem berpilar tiga yang selama ini berlaku, yaitu: perwakilan politik melalui sistem kepartaian di DPR (*political representatives*), perwakilan daerah atau Utusan Daerah (*regional representatives*) dan perwakilan golongan fungsional berupa Utusan Golongan (*functional representatives*) seperti yang diadopsi dalam naskah asli UUD 1945. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002, hlm. 3.

dipilih langsung oleh rakyat dengan sistem distrik dan pencalonannya bersifat perseorangan, non-partisan dan bukan anggota (aktif) TNI/Polri maupun pegawai negeri sipil (PNS).

Jika diperhatikan, dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 memang ditegaskan beberapa prinsip penting yang harus diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemilihan anggota lembaga perwakilan dan nampaknya implementasi dari prinsip tersebutlah yang menyebabkan terdapat kemajuan dibanding mekanisme pemilu sebelumnya. Prinsip-prinsip tersebut disebutkan pada bagian konsiderans Menimbang: huruf (d) yang menyebutkan "bahwa pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi."

Dalam bagian Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 2003 prinsip-prinsip tersebut lebih diperjelas dengan menyebutkan bahwa: "sesuai dengan amanat reformasi, penyelenggaraan pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas."

Keterwakilan

Keterwakilan politik, menurut Robert Seigliano (1995), adalah "mekanisme partisipasi rakyat secara tidak langsung dalam proses kenegaraan melalui lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung oleh rakyat."¹⁴⁶ Keterwakilan politik macam

¹⁴⁶ Seperti yang dikutip oleh Hasyim Asy'ari, "Implementasi Prinsip-prinsip Pemilu" dalam Harian Umum Suara Merdeka, Kamis 31 Juli 2003

ini agaknya menjadi tren model demokrasi atau negara yang berbentuk republik modern.

Asumsi yang dibangun oleh sebuah negara republik tentang keterwakilan adalah begitu banyaknya manusia, dan masing-masing memiliki keragaman kepentingan. Untuk mempertemukan berbagai kepentingan tersebut kemudian diperlukan semacam lembaga perwakilan.

Dengan demikian, pengelompokan manusia ke dalam sebuah lembaga yang mempertemukan titik kepentingan dan gagasan yang sama, dianggap cukup memadai melalui lembaga perwakilan tersebut untuk menjamin keterlibatan masyarakat dalam proses kenegaraan.

Dalam konteks keterwakilan UU Nomor 12 Tahun 2002 nampaknya menganut dua model keterwakilan, yaitu keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah. Hal ini terlihat dalam Pasal 6 UU Nomor 12 Tahun 2003, yang menganut "sistem proporsional dengan daftar calon terbuka" untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota, dan "sistem distrik berwakil banyak" untuk memilih anggota DPD.

Dengan diadopsinya "sistem proporsional" untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota setidaknya dapat dikatakan bahwa sistem Pemilu 2004 menganut paham pluralisme politik. Karena sistem proporsional masih memberikan ruang untuk masuknya kepentingan dan gagasan kelompok masyarakat minoritas. Sistem proporsional tidak mengandaikan adanya pemenang mayoritas

mutlak (*the winners take all*), melainkan memberikan peluang pemenang secara proporsional.

Sebagai konsekuensi dan sistem proporsional, model keterwakilan yang dianut adalah keterwakilan jumlah penduduk. Jumlah penduduk menjadi dasar utama untuk menentukan jatah kursi lembaga perwakilan, dan dalam penentuan daerah pemilihan. Demikian juga diadopsinya "sistem distrik berwakil banyak" untuk memilih anggota DPD, ini menunjukkan tidak digunakannya sistem distrik murni, karena umumnya sistem distrik murni mengandaikan adanya wakil dari daerah sebagai pemenang pemilu (*the winners take all*). Dengan masih diakomodasikannya "wakil banyak", ini menunjukkan Pemilu 2004 memberikan ruang pluralisme politik dalam mewakili kepentingan daerah.

Dalam konteks keterwakilan pemilu 2004 juga melakukan *affirmative action* dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan rakyat. Dalam Pemilu 2004 ini, gerakan perempuan berhasil mendesak melalui jalur perundang-undangan agar keterwakilan perempuan lebih diindahkan, agar peluang dibuka lebih lebar bagi perempuan untuk berkompetisi dan menduduki jabatan publik semacam anggota legislatif.¹⁴⁷

Dalam Pasal 65 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003 ditentukan bahwa Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan

¹⁴⁷ ccp

keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Hal ini juga didukung dengan langkah KPU yang mengumumkan kepada masyarakat partai-partai yang memenuhi kuota tersebut dan partai-partai yang tidak memenuhi.¹⁴⁸

Namun demikian mengakselerasi partisipasi politik perempuan dengan jalan memperbanyak wakil di parlemen dirasa tak cukup. Hal tersebut baru menggambarkan kemungkinan terbangunnya keterwakilan jenis kelamin, dan sama sekali belum mengindikasikan kemungkinan keterwakilan gender.

"Jenis kelamin" adalah identitas biologis yang membuat perempuan dan laki-laki berbeda. Sementara "gender" adalah identifikasi hubungan- hubungan antara laki-laki dan perempuan. Keterwakilan berbasis jenis kelamin adalah sebuah "keterwakilan statistik", ditandai oleh tingginya persentase perempuan di dunia politik. Sementara keterwakilan gender adalah "keterwakilan politik": semakin banyak politikus yang memiliki kepekaan dan kesadaran akan perlunya hubungan-hubungan sosial, ekonomi, kebudayaan, dan politik yang adil antara perempuan dan laki-laki.

Sebagian aktivis beranggapan bahwa peningkatan jumlah perempuan yang terjun ke dunia politik membikin keterwakilan politik berbasis gender akan makin potensial terlayani. Alasannya sederhana: Perempuan sebagai pihak yang menjadi objek

¹⁴⁸ Dalam pengumuman yang disampaikan KPU nampak kuota 30 % buat perempuan ini berusaha dipenuhi oleh partai-partai sehingga calon-calon perempuan mendapat tempat lebih besar jika dibanding pemilu sebelumnya. Secara statistik, hasilnya cukup meyakinkan. Menurut data yang diolah oleh Eko Bambang Subiyantoro, dari 7.756 orang caleg dalam Daftar Calon Tetap (DCT), terdapat 2.502 orang atau 32,3 persen caleg perempuan. Di dalam DCT partai-partai "lama" (yang memiliki kursi relatif signifikan di DPR 1999-2004), persentase caleg perempuan ini agak beragam: PPP (22,3 persen), PBB (23,8 persen), PDIP (28,3 persen), Golkar (28,4 persen), PAN (35 persen), PKB (37,7 persen), dan PKS (40,4 persen). Sementara di kalangan partai-partai "baru", persentasenya bergerak dari 27 persen (Partai Demokrat) hingga 38,7 persen (Partai Syarikat Islam). Lihat Eep

ketidakadilan lebih berpotensi untuk memiliki kepekaan dan kesadaran gender ketimbang laki-laki yang menjadi subjek dan pemetik keuntungan dari ketidakadilan itu.

Argumen itu masuk akal. Tetapi, tak ada hubungan serta merta antara jenis kelamin perempuan dan kepekaan gender. Selain itu, kepekaan gender adalah sesuatu yang tak hanya bisa dimiliki perempuan tetapi juga laki-laki.

Sekedar ilustrasi. Pada tahun 1996, The Asia Foundation dan Harian Republika mengadakan sebuah penelitian yang menjadikan 104 dari 118 orang (88,14 persen populasi) perempuan anggota DPR Pusat dan DPRD DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara sebagai responden. Hasilnya, umumnya perempuan anggota parlemen itu ternyata hanya berjenis kelamin perempuan tanpa kesadaran gender.

Akuntabilitas

Akuntabilitas di sini, menurut Eugene W Hickok (1995), adalah "kemampuan untuk menentukan siapa (pejabat negara) yang bertanggung jawab atas keputusan atau tindakan yang dibuat, dan kemampuan pejabat negara untuk mempertanggungjawabkan tindakan mereka."

Berdasarkan pengertian tersebut, ada dua dimensi akuntabilitas, yaitu pejabat negara harus bertanggung jawab kepada masyarakat, atau masyarakat punya sarana untuk

minta pertanggungjawaban pejabat negara atas kebijakan dan tindakan tertentu, dan pejabat negara harus bertindak dengan rasa tanggung jawab.

Sebuah negara yang berbentuk republik dan menganut model demokrasi perwakilan (*representatives democracy*), mengandaikan adanya sebuah lembaga kenegaraan yang dilaksanakan oleh rakyat melalui sistem perwakilan. Mekanisme yang lazim dipakai adalah melalui sebuah pemilihan umum langsung oleh rakyat untuk menentukan pejabat negara yang akan mengelola negara.

Karena ada dua pihak, yaitu rakyat pemilih dan pejabat yang dipilih maka diasumsikan pula terdapat model pertanggungjawaban antara rakyat pemilih dan pejabat yang dipilih.

Pertanyaan yang muncul berkaitan dengan prinsip akuntabilitas ini adalah : siapa bertanggung jawab kepada siapa (?), dan bagaimana metode pertanggungjawaban itu dilaksanakan (?) Pertanyaan-pertanyaan itu akan berkaitan langsung dengan metode pencalonan, dan metode pemungutan suara dalam pemilu.

UU Nomor 12 Tahun 2003, seperti yang disebutkan dalam Pasal 5 nampaknya menganut metode pencalonan oleh partai politik untuk anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota, dan oleh perseorangan untuk anggota DPD. Masalah akuntabilitas politik ini dapat dimulai dari mekanisme pencalonan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 67 Ayat (I) "Calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota yang diajukan partai politik peserta pemilu

merupakan hasil seleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik".

Mekanisme pencalonan yang demikian ini tentu saja memberikan peluang yang cukup luas bagi partisipasi masyarakat dalam mengusulkan calon-calon wakilnya melalui partai politik. Akomodasi politik dari partai politik terhadap aspirasi masyarakat pemilih (*constituent*) dalam proses pencalonan merupakan titik awal strategis dalam mekanisme akuntabilitas politik.

Persoalannya berada pada sejauh mana partai politik mampu menyerap aspirasi masyarakat dalam proses pencalonan wakil rakyat ini. Sebab secara tradisional memang partai politik dalam sistem demokrasi merupakan lembaga yang berfungsi sebagai fungsi rekrutmen politik, yaitu seleksi dan pemilihan orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik.¹⁴⁹

Kemudian, fungsi pelebagaan partisipasi politik, yaitu membuka kesempatan, mendorong dan mengajak warga masyarakat untuk menggunakan partai politik sebagai saluran kegiatan mempengaruhi proses politik. Lalu, fungsi agregasi dan artikulasi kepentingan, yaitu menampung, menganalisis, dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda menjadi suatu alternatif kebijakan publik, kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik.¹⁵⁰

Sistem proporsional daftar terbuka dalam pemilihan anggota DPR dinilai lebih meningkatkan akuntabilitas para wakil rakyat kepada warga negara karena, dalam

149

150

sistem ini, para pemilih bukan saja diharuskan memilih tanda Gambar partai politik tetapi juga dapat memilih langsung calon yang telah ditentukan oleh setiap partai politik. Sistem pemilu yang baru ini bukanlah sekadar perkara teknis. Sistem ini mempengaruhi mekanisme dan efektivitas mandat dalam lembaga perwakilan politik. Menurut studi Gary W. Cox (1997), sistem yang tak membolehkan pemilih memilih nama kandidat yang digunakan di sejumlah negara demokrasi -- Argentina, Benin, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Costa Rica, Republik Dominica, Ekuador, Honduras, Israel, Mali, Namibia, Portugal, Spanyol, Swedia, Turki, dan Uruguay - cenderung memutuskan hubungan antara para pemilih dengan wakil mereka dalam parlemen. Para anggota parlemen tak bertanggung jawab pada masyarakat pemilihnya tapi tunduk pada partainya. Inilah yang selalu dirasakan dan disesali dalam praktik perwakilan politik di Indonesia selama ini.¹⁵¹

Demikian juga dalam proses pencalonan anggota DPD, yang peserta pemilunya adalah perseorangan, inipun dibutuhkan syarat membuktikan domisili di daerah pemilihan dan sejumlah dukungan politik dari masyarakat pemilih.

Dalam Pasal 11 UU Nomor 12 Tahun 2003 sudah ditentukan syarat dukungan untuk pencalonan anggota DPD dari perseorangan, dan syarat dukungan ini sering dinilai cukup berat ketimbang syarat untuk menjadi calon anggota DPR dari partai politik.

¹⁵¹ Ecp

Legitimasi

Legitimasi, menurut Frank L. Wilson (1996), merupakan bentuk keabsahan atas suatu kekuasaan, dan bentuk pengakuan atas kekuasaan itu. Bila suatu kekuasaan dianggap sah maka pemegang kekuasaan memiliki kewenangan untuk menggunakannya, dan secara moral dapat diterima dan harus dipatuhi. Jadi, hubungan antara kekuasaan, kewenangan, dan legitimasi terletak pada hubungan antara pihak pemegang kekuasaan dan pihak yang dikenai kekuasaan.

Legitimasi biasanya diperoleh melalui tiga cara. Pertama, memanipulasi kecenderungan-kecenderungan moral, emosional, primordial, tradisi, kepercayaan, dan nilai-nilai budaya yang pada umumnya dalam bentuk simbol-simbol. Penggunaan simbol-simbol untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi cenderung bersifat ritualistik, sakral, retorik, dan mercusuar.

Kedua, dengan cara menjanjikan dan memberikan kesejahteraan material kepada masyarakat. Ketiga, dengan cara menyelenggarakan pemilihan umum untuk menentukan wakil rakyat, presiden, dan wakil presiden, para anggota lembaga tinggi negara, atau untuk menentukan suatu kebijakan umum. Cara ketiga ini pada umumnya diakui sebagai cara terbaik untuk membangun legitimasi.

Pemilu 2004, dibanding Pemilu 1999, memberi ruang yang makin besar bagi pemilih untuk menjadi penentu. Ia memfasilitasi para pemilih untuk menentukan sendiri secara langsung siapa pejabat publik yang dipercaya. Dengan kata lain, dalam batas-

batas tertentu, sistem pemilu ini juga memfasilitasi warga negara menentukan sendiri masa depannya.

Sistem Perhitungan Suara dan Pembagian Kursi DPR dalam Pemilu 2004.

Sistem Proporsional Daftar Calon Terbuka yang menghendaki rakyat ikut menentukan calonnya bukan hanya partainya diatur dalam UU No. 12 tahun 2003 dengan mekanisme perhitungan suara dengan pembagian kursi sebagai berikut.

- a. Partai politik yang akan memperoleh kursi adalah partai yang jumlah suaranya mencapai angka BPP (Bilangan Pembagi Pemilih).
- b. BPP adalah angka yang menunjukkan harga 1 kursi di suatu daerah pemilihan. Jadi setiap partai politik atau calon anggota harus mencapai angka tersebut untuk mendapatkan minimal 1 kursi. Angka BPP berbeda untuk tiap daerah pemilihan, tergantung total jumlah suara sah yang diperoleh oleh semua partai politik peserta pemilu dan jumlah kursi yang diperebutkan.
- c. Angka BPP diperoleh dengan cara membagi jumlah semua suara sah yang diperoleh seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan
- d. Calon anggota yang terpilih (mendapatkan kursi) adalah calon yang memperoleh suara dukungan minimal sama dengan angka BPP.
- e. Apabila tidak ada calon anggota yang memperoleh suara dukungan minimal sama dengan angka BPP namun suara dukungan untuk parpolnya mencapai angka BPP

maka calon anggota yang mendapatkan kursi anggota akan ditentukan oleh parpol berdasarkan nomor urut pada urutan daftar calon sesuai yang tercantum di surat suara.

- f. Apabila setelah proses penghitungan suara dan pembagian kursi berdasarkan angka BPP selesai namun masih ada sisa kursi, maka sisa kursi tersebut akan diberikan kepada partai yang mempunyai sisa kursi terbanyak secara berurutan.

B. SUSUNAN DAN KEDUDUKAN LEMBAGA PERMUSYAWARATAN DAN LEMBAGA PERWAKILAN DI INDONESIA

Menjelang Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1998, para mahasiswa mulai bergerak menuntut dilakukan reformasi dalam bidang politik, ekonomi dan hukum. Tuntutan tersebut diperkuat dengan didudukinya gedung Dewan Perwakilan Rakyat-Majelis Permusyawaratan rakyat sejak tanggal 18 Mei 1998. Tuntutan para mahasiswa kemudian difokuskan pada berhentinya Presiden Soeharto, dan hal ini kemudian terwujud pada tanggal 21 Mei 1998.¹⁵²

Tuntutan mahasiswa dan rakyat Indonesia tidak cukup hanya dengan turunya Suharto dari kekuasaannya, para aktivis reformasi menyadari bahwa kelemahan bangsa Indonesia selama ini bukan saja hanya dikarenakan rusaknya figur pemimpin bangsa tetapi lebih dari itu, yaitu sistem ketatanegaraan yang dimiliki bangsa

¹⁵² Sri Soemantri, *Sistem Dua Kamar (sebuah ius constituendum)*, makalah ini disampaikan pada Seminar Internasional "Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi" kerjasama antara Forum Rektor Indonesia dan NDI For International Affairs, 2001.

Indonesia memang tidak secara kuat menciptakan situasi yang kondusif bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Dalam rangka itu, salah satu yang menjadi tuntutan penting gerakan reformasi ialah perlunya dilakukan reformasi konstitusi atau perlunya dilakukan berbagai perbaikan dalam Undang-Undang Dasar 1945 melalui perubahan undang-undang dasar.¹⁵³

Sejak tahun 1999 telah dilakukan empat kali perubahan. Perubahan Pertama di tahun 1999, Perubahan Kedua di tahun 2000, Perubahan Ketiga di tahun 2001, dan Perubahan Keempat di tahun 2002. Dalam waktu dekat ke depan mungkin masih terjadi Perubahan Kelima, karena MPR menetapkan pembentukan Komisi Konstitusi yang mengkaji dan memeriksa kembali berbagai perubahan yang telah dilakukan.¹⁵⁴

Perubahan-perubahan yang telah dilakukan terhadap UUD 1945 sangat banyak dan mencakup lingkup yang luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi:¹⁵⁵

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat Undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan Undang-undang. Membentuk Undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama)

¹⁵³ *Ibid.* Mahasiswa memformulasikan tuntutan pasca reformasi dengan menyebutnya sebagai Enam Agenda Reformasi yang terdiri dari reformasi konstitusi, Cabut Dwifungsi ABRI, Otonomi Daerah yang diperluas, Adili Mantan Presiden Suharto.

¹⁵⁴ Pasca perubahan keempat MPR mengeluarkan Ketetapan No. /MPR/2002 untuk membentuk Komisi Konstitusi yang hasil kerjanya akan dilaporkan kepada MPR dalam Sidang MPR 2004.

¹⁵⁵ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 2.

2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 (Perubahan Kedua), Pasal 28 (Perubahan Kedua)
3. Penambahan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan
4. Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga)
5. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan DPA (Perubahan Keempat)
6. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan hukum (Perubahan Ketiga), Kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga)
7. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat)

Salah satu perubahan yang cukup luas adalah menyangkut sistem parlemen di Indonesia. MPR bukan lagi lembaga satu-satunya yang menyelenggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Wewenang MPR pun juga ikut diubah. Ketentuan baru tidak mengenal GBHN yang selama ini ditetapkan oleh MPR, MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih

langsung oleh rakyat, dan berbagai perubahan lainnya. Dewan Perwakilan Rakyat juga mengalami perubahan-perubahan, misalnya wewenang dalam proses legislasi, cara pengisian anggota DPR, dan lain-lain.

Selain perubahan-perubahan ketentuan mengenai MPR dan DPR, dalam lingkup lembaga perwakilan rakyat dibentuk pula Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat. DPD dibentuk untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara khususnya pembentukan undang-undang dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, termasuk gagasan untuk merubah sistem parlemen yang unikameral.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah dilakukan perubahan UUD 1945 memiliki banyak sekali perbedaan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan UUD 1945. Perubahan terhadap susunan, kedudukan dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu yang paling banyak implikasinya terhadap sistem hukum dan ketatanegaraan di Indonesia.

Lewat perubahan UUD 1945, MPR yang sebelumnya disebutkan secara eksplisit sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dan dalam penjelasan dikatakan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia telah berubah kedudukan dan wewenangnya. MPR pasca perubahan memiliki kedudukan yang berbeda, susunan yang berbeda dan wewenang yang lebih terbatas.

a. Susunan Keanggotaan dan Cara Kerja MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

(1) Susunan Keanggotaan MPR

Sesuai dengan rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, maka susunan keanggotaan MPR terdiri dari :

- Seluruh anggota DPR
- Utusan daerah-daerah
- Golongan-golongan menurut undang-undang.

Berdasarkan 36 Ketetapan MPRS, akhirnya lahir UU No.16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No.5 Tahun 1975 dan seterusnya dengan Undang-Undang No.2 Tahun 1985 dan diubah lagi dengan Undang-Undang No.5 Tahun 1995. Dalam era reformasi diubah dengan Undang-Undang No.4 Tahun 1999.

Berpedoman kepada Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta ketentuan Undang-Undang pengatur Pemilu 1971, yaitu Undang-Undang No. 15 tahun 1969, maka keanggotaan MPR menjadi jelas. Susunan keanggotaan MPR ialah seluruh anggota DPR dan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan menurut undang-undang.¹⁵⁶

¹⁵⁶ B.N. Marbun, *ibid*, hal. 43.

Adapun jumlah anggota MPR hasil Pemilihan Umum 1971, 1977, dan 1982 ialah dua kali jumlah anggota DPR, yaitu 920 orang yang terdiri atas :

- a. Anggota DPR 460 orang
- b. Anggota MPR utusan daerah-daerah yang ditetapkan sekurang-kurangnya 4 dan sebanyak-banyaknya 7 orang untuk tiap-tiap Daerah Tingkat I yang berpenduduk:
 - (1) Kurang dari 1 juta mendapat 4 orang utusan daerah;
 - (2) 1 juta orang sampai 5 juta orang mendapat 5 orang utusan daerah;
 - (3) 10 juta orang ke atas, mendapat 7 orang utusan daerah.

Maka berdasarkan jumlah penduduk warga negara Indonesia 1981, ditetapkan bahwa utusan Daerah Tingkat I ialah sebanyak 140 orang termasuk di dalamnya 4 orang utusan daerah dari Daerah Tingkat I Timor Timur.

- c. Golongan-Golongan Menurut Undang-Undang

Adapun jumlah keanggotaan MPR yang berasal dari golongan-golongan menurut undang-undang ialah 320 orang. Pengangkatan anggota MPR dari golongan-golongan ini sesuai ketentuan UU ialah sepertiga dari jumlah seluruh anggota MPR yang terdiri atas : ABRI, Golkar, PPP dan PDI dan wakil golongan lainnya.

Adapun keanggotaan MPR hasil Pemilu 1987, 1992, 1997 mengalami perubahan jumlah menjadi 1.000 orang, seperti diatur dalam UU No.2 tahun 1985.¹⁵⁷ Komposisi Anggota MPR 1987 adalah sebagai berikut :

¹⁵⁷ Dengan Undang-Undang No.4/1999, jumlah Anggota MPR ditetapkan menjadi 700 orang; 500 berasal dari Anggota DPR, ditambah 200 orang yaitu Utusan Daerah (135) dan Utusan Golongan (65 orang).

(1) 500 orang anggota DPR;

(2) 147 orang anggota MPR utusan Daerah Tingkat I dari 27 propinsi, dengan ketentuan jumlah penduduknya :

- kurang dari 1 juta orang mendapat wakil 4 orang utusan,
- 1 juta sampai 5 juta orang, 5 orang utusan,
- 5 juta sampai 10 juta orang, 7 orang utusan,
- 15 juta ke atas mendapat 8 orang utusan.

(3) Anggota tambahan MPR menurut golongan-golongan terdiri dari unsur-unsur organisasi peserta pemilihan umum dan unsur Golongan Karya, ABRI sebanyak-banyaknya 253 orang, yang ditetapkan berdasarkan imbangannya suara anggota DPR.

- | | |
|--------------------------------|-----------|
| - Partai Persatuan Pembangunan | 31 wakil |
| - Golongan Karya | 151 wakil |
| - Partai Demokrasi Indonesia | 20 wakil |
| - ABRI | 51 wakil |

Anggota tambahan unsur golongan-golongan lain berjumlah 100 wakil.¹⁵⁸

(2) Cara Kerja Majelis Permusyawaratan Rakyat

(a) Sidang MPR

¹⁵⁸ B.N.Marbun, *ibid*, hal 45

Sesuai rumusan Pasal 2 ayat (2) UUD 1945, yaitu : “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.” Seterusnya dalam Pasal 2 ayat (3), dirumuskan : “Segala keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.” Dari praktek selama ini dapat dilihat bahwa bila perlu maka MPR dapat bersidang lebih dari satu kali dalam lima tahun. Hal ini terbukti dengan MPR Sementara yang telah bersidang sebanyak tiga kali, yakni berturut-turut pada tahun 1966, 1967 dan 1968. MPR hasil Pemilu 1997, setelah melakukan Sidang Umum Maret 1998, juga mengadakan Sidang Istimewa, November 1998 tetapi MPR hasil Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 hanya bersidang satu kali (satu kali bukan berarti satu hari tetapi satu masa persidangan yang memakan waktu berbulan-bulan, mulai dari persiapan sampai Sidang Pleno Penutupan). Sidang MPR merupakan pelaksanaan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Ketentuan ini tercantum dalam Peraturan Tata Tertib MPR, dalam Bab II-nya diatur tentang kedudukan, Tugas dan Wewenang MPR, sebagai berikut :

Pasal 2 (Kedudukan)

Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Pasal 3 (Tugas)

Majelis mempunyai tugas :

- (i) Menetapkan Undang-Undang Dasar.

- (ii) Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.
- (iii) Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 4 (Wewenang)

Majelis mempunyai wewenang ;

- (i) Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh Lembaga Negara yang lain, termasuk penetapan GBHN yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris.
- (ii) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
- (iii) Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
- (iv) Meminta dan menilai pertanggungggjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
- (v) Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar garis-garis daripada haluan negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
- (vi) Mengubah Undang-Undang dasar
- (vii) Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis
- (viii) Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh Anggota.

- (ix) Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji Anggota.

Ketentuan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR seperti tersebut di atas adalah pengejawantahan Pasal 3 UUD 1945 yang berbunyi :

“Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang dasar dan garis-garis Besar Haluan negara.”

Serta ketentuan dalam “Penjelasan tentang Undang-Undang dasar negara Indonesia”, dalam menjelaskan “Sistem Pemerintahan Negara”, bagian III yang berbunyi :

“Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die Gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).”¹⁵⁹

(b) Cara Mengambil Keputusan di MPR

Rumusan pengambilan keputusan di MPR seperti Pasal 2 ayat (3) UUD 1945, selama ini mengalami penyimpangan, yaitu bahwa keputusan diambil secara “Musyawarah untuk mencapai mufakat”, padahal dalam UUD 1945 dengan tegas mengatakan : “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.” Tetapi walau cara pengambilan keputusan MPR dirasakan mendua, dalam prakteknya semua keputusan MPR dirasakan mendua, dalam prakteknya semua keputusan MPR, terutama sejak Pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 dicapai lewat musyawarah untuk mufakat. Dengan praktek pengambilan keputusan dalam Sidang Umum MPR Oktober 1999, MPR kembali ke jati dirinya :

¹⁵⁹ B.N.Marbun, *ibid*, hal. 46-47.

“Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak”, dengan tidak menutup pintu tentang pengambilan keputusan lewat mustawarah tanpa mencapai mufakat.

Adapun dibukanya kemungkinan pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak ialah demi mencari jalan keluar apabila sidang MPR tidak berhasil menempuh musyawarah untuk mufakat, dan sekaligus membuktikan sifat dan bobot demokrasi yang dianut UUD 1945. Praktek pengambilan keputusan lewat “*voting*” dilaksanakan dalam SU MPR 1999, yaitu ketika memilih Ketua MPR, memilih Presiden dan Wakil Presiden.

(c) Badan Pekerja MPR

Untuk membahas dan mempersiapkan Rancangan Ketetapan (Rantap) dan Rancangan Keputusan (Rantus) serta rencana acara sidang MPR, maka dibentuk Badan Pekerja MPR (BP) yang terdiri dari 45 orang anggota tetap dan 45 orang anggota pengganti.

Dalam memimpin Badan Pekerja, MPR menugaskan Ketua MPR yang berasal dari unsur utusan daerah untuk menjadi ketua dan dibantu oleh anggota-anggota Badan Pekerja. Anggota Badan Pekerja yang berhalangan hadir, digantikan oleh pengganti dari fraksi yang bersangkutan.¹⁶⁰

¹⁶⁰ *Ibid.*

Pelaksanaan rapat-rapat Badan Pekerja MPR, telah diselenggarakan sebelum Sidang Umum atau Sidang Istimewa, kecuali Sidang Istimewa yang diminta oleh DPR. Waktu tersebut diperlukan untuk mendalami materi dan menyiapkan rancangan ketetapan serta penentuan mata acara dan pelaksanaan sidang MPR.

Apabila keputusan dengan musyawarah untuk mufakat tidak dapat terlaksana meskipun telah diusahakan secara sungguh-sungguh, maka putusan diambil berdasar suara terbanyak. Badan Pekerja MPR dapat mengambil keputusan apabila sekurang-kurangnya lebih dari separuh jumlah anggota telah hadir dalam hal semua fraksi terwakili, atau apabila sekurang-kurangnya duapertiga jumlah anggota telah hadir dalam hal tidak semua fraksi terwakili.¹⁶¹

Dalam garis besarnya, tugas Badan Pekerja MPR, disamping membahas dan mempersiapkan Rancangan Ketetapan MPR, ialah :

- (i) Mempersiapkan Rancangan Acara dan Rancangan Putusan-putusan Sidang Umum Tahap II atau Sidang Istimewa Majelis.
- (ii) Memberi saran dan pertimbangan kepada Pimpinan Majelis menjelang Sidang Umum Tahap II atau Sidang Istimewa.
- (iii) Melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh Majelis sebagaimana dimaksud huruf a dan b pasal ini.
- (iv) Membantu Pimpinan Majelis dalam tugas melaksanakan tugas-tugas Pimpinan Majelis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁶¹ *Ibid.*

(d) Hak-Hak Anggota MPR

Setiap anggota MPR berhak mengikuti semua kegiatan Majelis. Untuk melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai anggota, setiap anggota mempunyai:¹⁶²

- (i) Hak suara;
- (ii) Hak bicara dan mengeluarkan pendapat;
- (iii) Hak usul dan menyokong usul perubahan terhadap Rancangan Ketetapan/Keputusan Majelis
- (iv) Hak menilai kebijaksanaan Presiden/Mandataris pada Sidang Umum/Sidang Istimewa;
- (v) Hak mencalonkan dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Adapun Hak Keuangan/Administrasi dan kedudukan Protokoler Anggota/Pimpinan Majelis diatur dengan dan/atau berdasarkan undang-undang.

(e) Fraksi di MPR¹⁶³

Demi memudahkan pekerjaan dan sidang-sidang yang cukup berat selama masa persidangan MPR, maka anggota MPR dibagi dalam fraksi-fraksi yang mencerminkan konstelasi politik dan pengelompokan fungsional dalam masyarakat. Fraksi-fraksi dalam Majelis sesuai hasil Pemilu 1971-1977, 1992, 1997 terdiri dari:¹⁶⁴

- (i) Fraksi ABRI,
- (ii) Fraksi Karya Pembangunan

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

- (iii) Fraksi Partai Demokrasi Indonesia
- (iv) Fraksi Persatuan Pembangunan,
- (v) Fraksi Utusan Daerah

Setelah Pemilu 1999 dalam era reformasi dan keterbukaan, di MPR terdapat fraksi dan fraksi gabungan beberapa partai, yang jumlahnya menjadi 11 fraksi, yaitu:¹⁶⁵

- (i) Fraksi PDIP;
- (ii) Fraksi Partai Golkar;
- (iii) Fraksi PPP;
- (iv) Fraksi PKB;
- (v) Fraksi Reformasi; (Gabungan 2 Partai)
- (vi) Fraksi TNI/Polri;
- (vii) Fraksi Bulan Bintang;
- (viii) Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (Gabungan 8 Partai);
- (ix) Fraksi Partai Daulatul Ummah (Gabungan 5 Partai);
- (x) Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa;
- (xi) Fraksi Utusan Golongan.

Tiap anggota MPR wajib bergabung dalam salah satu fraksi yang ada dalam Majelis. Adapun segala sesuatu yang menyangkut pengaturan intern fraksi adalah menjadi urusan sepenuhnya dari masing-masing fraksi.

- (f) kedudukan ABRI/TNI dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat

¹⁶⁵ *Ibid.*

Mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengaman Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang kuat dan sentosa, maka bagi ABRI diadakan ketentuan tersendiri.

Fungsi dan tujuan ABRI seperti tersebut di atas tidak akan tercapai jika anggota ABRI berkelompok-kelompok, berubah-ubah pilihan dan pendukungnya terhadap golongan-golongan dan masyarakat. Karena itu, anggota-anggota ABRI tidak menggunakan hak memilih dan hak dipilih, tetapi mempunyai wakil-wakilnya dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dengan melalui pengangkatan. Duduknya ABRI dalam lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui pengangkatan dimungkinkan oleh demokrasi Pancasila yang menghendaki terwakilinya segala kekuatan dalam masyarakat dalam lembaga-lembaga tersebut. Rumusan ketentuan di atas telah ada sejak UU Pemilu No.15 Tahun 1969, UU No. 4 Tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980 dan UU No.1 Tahun 1985. Adapun jumlah anggota DPR yang mewakili ABRI melalui pengangkatan ialah 75 orang dari 100 orang yang diangkat pada tahun 1971, 1977, 1982 dan menjadi 100 orang dari anggota DPR yang diangkat dalam Pemilu 1987. Dengan UU No.5 Tahun 1995 dikurangi menjadi 75 orang.

Dengan berakhirnya kekuasaan Orde Baru dan diganti dengan suasana reformasi, dimana posisi dwifungsi ABRI (TNI/Polri) mendapat sorotan tajam dan dipertanyakan, maka dalam UU No.4 Tahun 1999 disepakati ABRI (TNI/Polri) tidak

menggunakan hak pilih dan kepada TNI/Polri di DPR dijatahkan 38 kursi.¹⁶⁶ Dan pada akhirnya pada Sidang Tahunan 2002 Fraksi TNI/Polri akhirnya menyatakan bahwa mereka akan kembali ke fitrahnya sebagai alat pertahanan negara dan alat keamanan negara, serta bertekad untuk tidak berpolitik praktis, serta tidak ingin ditempatkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁶⁷

b. Susunan Anggota dan Tugas MPR Setelah Perubahan UUD 1945

Melalui perubahan UUD 1945, MPR yang sebelumnya disebutkan secara eksplisit sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dan dalam penjelasan UUD 1945 dikatakan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia telah berubah susunan, kedudukan dan wewenangnya. MPR pasca perubahan memiliki wewenang yang lebih terbatas. Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 8 UUD 1945 MPR hanya memiliki wewenang

1. mengubah dan menetapkan UUD
2. melantik Presiden dan/atau wakil presiden
3. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD
4. memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan

¹⁶⁶ B.N.Marbun, *ibid*, hal.67.

¹⁶⁷ Pernyataan tersebut terdapat dalam, *Pendapat Akhir Fraksi TNI/Polri Terhadap Rancangan Putusan MPR Hasil Komisi-Komisi Dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002*, dengan Juru Bicara H.E. Tatang Kurniadi, SH, MPR RI, Jakarta 9 Agustus 2002, hal.9.

Kedudukan dan wewenang MPR yang baru ini tentu juga mengakibatkan berubahnya produk hukum yang dapat dihasilkan lewat lembaga ini. Berdasarkan pemahaman terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 dan Pasal 8 UUD 1945 hasil amandemen, dapat dilihat MPR ke depan hanya dapat membuat putusan-putusan yang terbatas sesuai dengan wewenang yang telah disebutkan dalam pasal-pasal tersebut.

Jika melihat pasal-pasal tersebut, selain perubahan UUD, lembaga ini tidak dapat lagi membuat putusan-putusan yang bersifat mengatur ke luar (*regeling*) seperti yang terjadi sebelumnya. Semua wewenang yang ada pada MPR hanya diputuskan lewat produk hukum yang bernorma hukum individual, konkret dan berlaku sekali selesai (*einmalig*). Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kosongan semuanya adalah putusan yang bersifat individual, konkret dan final.

Dengan alasan tersebut, MPR juga telah memutuskan dalam amandemen keempat yang lalu untuk menetapkan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan : “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”

Selanjutnya, konsep yang diperdebatkan mengenai MPR pada saat penyusunan RUU Susduk tentang lembaga ini, adalah apakah lembaga MPR ini akan dijadikan suatu lembaga ataukah hanya suatu sidang gabungan/*joint session*. Penulis akan menjabarkan dibawah ini mengenai hal tersebut, yaitu :¹⁶⁸

a. MPR sebagai lembaga permanen

Kepermanenan lembaga MPR ini membawa MPR sebagai institusi yang pada akhirnya akan memiliki perangkat-perangkat penuh sebagai sebuah lembaga seutuhnya yaitu :

- (1) Kelengkapan administrasi dan organisasional anggota individu.¹⁶⁹
- (2) Kesekretariatan tersendiri dengan pengurusnya untuk menjalankan fungsinya sebagai sebuah lembaga yang mandiri.
- (3) Kode etik dan badan kehormatannya sendiri.¹⁷⁰
- (4) Sistem penggajian anggota (anggaran).¹⁷¹

b. MPR sebagai sidang gabungan (*joint session*).

Yang dimaksud dengan MPR sebagai sidang gabungan adalah bahwa MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga yang bersifat mandiri, ia hanya merupakan

¹⁶⁸ Lihat Makalah PSHK dan Koalisi Ornop untuk Perubahan UU Politik, 'Kritik Rancangan Alternatif RUU Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, Dan DPRD', Jakarta, 2003.

¹⁶⁹ Selain sebagai anggota DPR dan anggota DPD, kedua anggota lembaga tersebut juga akan menjadi anggota MPR.

¹⁷⁰ Sebagai lembaga ia memiliki kewenangan-kewenangan penuh dalam hal keorganisasian termasuk didalamnya membuat aturan main untuk anggotanya. Hal ini akan sulit misal ketika seseorang dipecat sebagai anggota MPR apakah kemudian ia dipecat sebagai anggota DPR/DPD, begitu pula sebaliknya. Selain itu perdebatan mengingat istilah kode etik hanya digunakan untuk profesi bukan jabatan publik.

¹⁷¹ Dengan keanggotaan yang rangkap maka selain menerima gaji sebagai anggota kedua lembaga tersebut juga akan menerima gaji sebagai anggota MPR.

forum pertemuan antara dua lembaga negara, yaitu DPD dan DPR. Ketika sidang berlangsung, baik anggota DPR dan DPD yang bersidang bersama-sama tersebut tetap sebagai anggota DPR dan DPD, mereka tidak tergabung menjadi satu dalam sebuah lembaga lain (MPR).¹⁷²

Jika diamati baik dari Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahan-perubahan, dan juga dilihat dari Undang-Undang tentang Pemilu saat ini serta UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan diuji dengan argumentasi teori diatas, terlihat bahwa MPR adalah berbentuk suatu lembaga yang permanen, walaupun banyak pihak sebenarnya menginginkan MPR dalam bentuknya sebagai *joint session*/sidang gabungan. Bahkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 dalam konsiderans Menimbang (a) dikatakan:

“bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara”

Nampak jelas bahwa undang-undang ini membagi pelaksana dari kedaulatan rakyat terdiri atas tiga lembaga yaitu lembaga permusyawaratan rakyat (MPR), lembaga perwakilan rakyat (DPR) dan lembaga perwakilan daerah (DPD). Jelas sekali ketiganya adalah lembaga yang masing-masing terpisah satu sama lainnya.

¹⁷² PSHK dan Koalisi Ornop untuk Perubahan RUU Politik, *ibid*, hal. 7.

Senada dengan argumentasi di atas, menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.,¹⁷³ setelah Perubahan Keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, akan tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang dianut tidak dapat disebut sistem bikameral ataupun satu kamar, melainkan sistem tiga kamar (*trikameralisme*), artinya ketiga lembaga dalam parlemen Indonesia (MPR, DPR dan DPD) terpisah.¹⁷⁴ Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., dasar-dasar yang mendukung bahwa sistem parlemen Indonesia menganut sistem trikameralisme adalah sebagai berikut :

1. Susunan anggota MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional representation*).
2. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. Sebelum diadakan Perubahan

¹⁷³ Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah ini disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM 2003, Hal. 8-9.

¹⁷⁴ Mengenai fenomena trikameral sebagai salah satu sistem pengorganisasian parlemen dan beberapa kasus yang ada di dunia tentang hal tersebut dapat dilihat dalam Bab II tesis ini.

UUD, MPR memiliki 6 (enam) kewenangan, yaitu: (a) Menetapkan Undang-Undang Dasar dan mengubah Undang-Undang Dasar, (b) menetapkan garis-garis besar haluan negara, (c) Memilih Presiden dan Wakil Presiden, (d) Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden. Setelah diadakan Perubahan UUD 1945, kewenangan MPR berubah menjadi: (a) Menetapkan Undang-Undang Dasar dan/atau Perubahan UUD, (b) Melantik Presiden dan Wakil Presiden, (c) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta (d) Menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya.

3. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1) dalam Perubahan Pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'supremasi parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara dibawahnya.
4. Diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat dan mempertegas anutan sistem pemerintahan presidentiil dalam UUD 1945. Dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, maka konsep dan sistem

pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi juga langsung kepada rakyat . Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan pengorganisasian kedaulatan rakyat, kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu sepanjang menyangkut fungsi legislatif, dilakukan oleh MPR yang terdiri atas dua kamar dewan, sedangkan dalam bidang eksekutif dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu paket kepemimpinan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat.¹⁷⁵

Dalam kaitan dengan pembahasan mengenai MPR ini apakah suatu lembaga atau tidak, dan apakah dapat dikatakan suatu perwakilan bikameral atau tidak, perlu memperhatikan pula aspirasi yang berkembang pada saat pembentukan pasal-pasal yang menyangkut tentang sistem parlemen Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut dapat dilihat data dari Risalah Sidang Tahunan MPR 2001,

Dalam pembahasan di Badan Pekerja MPR, khususnya di Panitia Ad Hoc I, pada awalnya terdapat dua pendapat mengenai perlu tidaknya penerapan bikameralisme ini. Pertama, yang menganggap, sistem MPR sekarang ini sudah tepat, yakni sebuah Majelis yang beranggotakan DPR dengan tambahan utusan daerah dan utusan golongan. Kedua mereka yang beranggapan – dengan argumentasi yang telah disebutkan di depan – bikameralisme sebagai suatu sistem yang mutlak diperlukan.

¹⁷⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi negara, di masa depan berubah menjadi nama dari lembaga perwakilan rakyat Indonesia yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang secara bersama-sama kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. (Jimly Asshiddiqie, *ibid* , hal. 9.)

Melalui pertarungan argumentasi yang sehat dan jernih, akhirnya dapat dicapai kesepakatan mengenai pentingnya diterapkan sistem perwakilan daerah artinya dibentuk Dewan Perwakilan Daerah di samping Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁷⁶

Ada beberapa asumsi yang mendasari perlunya keterwakilan daerah. Pertama, adalah agar keterkaitan kultural, historis, ekonomi, dan politik antara penduduk dengan ruang (daerah) – dan adanya penyebaran penduduk Indonesia yang tidak merata di setiap wilayah (60% penduduk tinggal di sekitar 10% wilayah Indonesia) – tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi. Kedua dalam rangka mewujudkan mekanisme *checks and balances*. Mekanisme ini dianut oleh negara yang demokratis untuk menghindari diri dari kesewenang-wenangan salah satu lembaga (*branch of government*) atau disalahgunakan lembaga tertentu oleh perseorangan. Dan ketiga, untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan perundang-undangan, sehingga undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislature menjadi lebih baik dan sempurna. Dengan sistem bikameral ini maka akan terbentuk mekanisme *check and balances* diantara dua legislature.¹⁷⁷

(1) Susunan Anggota MPR

Susunan anggota MPR menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Keempat adalah sebagai berikut : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas

¹⁷⁶ Slamet Effendy Yusuf, “Bikameralisme: Pembahasan Yang Belum Selesai”, dalam *Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, Kerjasama antara : National Democratic Institute For International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001, hal. 17.

¹⁷⁷ Slamet Effendy Yusuf, *ibid.*

anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Dengan demikian jumlah anggota MPR menurut UUD 1945 Perubahan Keempat, diperkirakan 678 anggota, yang terdiri dari 550 anggota DPR dan 128 anggota DPD (saat ini Indonesia terdiri dari 32 provinsi).¹⁷⁸

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (2) UUD 1945, ditetapkan pula bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota Negara.” Kemudian ditetapkan pula pada Pasal 2 ayat (3) UUD 1945, ditetapkan pula bahwa “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.”

(2) Tugas MPR

Tugas yang paling utama dari Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah :¹⁷⁹

- (a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (b) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (c) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Lihat UU Susduk 2003, Pasal 17 ayat (1), dan Pasal 33 ayat (1).

¹⁷⁹ MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hal. 8.

¹⁸⁰ Pasal 3 UUD 1945 Perubahan ke-III.

Kekuasaan penting yang lain, selain mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan ini sama dengan kekuasaan impeachment pada Congress Amerika Serikat.

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindakan pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁸¹

Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁸²

¹⁸¹ Pasal 7A UUD 1945 Perubahan Ke-III. *ibid*, hal 9.

¹⁸² Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

Dalam memutus tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ditengah jabatannya, menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie ada empat pihak yang terlibat, yaitu : Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai pihak terdakwa, DPR sebagai pihak yang menuntut, Mahkamah Konstitusi sebagai hakim yang menentukan bersalah atau tidaknya terdakwa, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang akan menetapkan konsekwensi dari putusan bersalah atau tidak bersalahnya terdakwa.¹⁸³

Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁸⁴

Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁸⁵

Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama

¹⁸³ Jimly Asshiddiqie, *ibid*, hal. 10

¹⁸⁴ Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

¹⁸⁵ Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga

sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah konstitusi.¹⁸⁶

Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁸⁷

Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.¹⁸⁸

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Pasal 7B ayat (4) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

¹⁸⁷ Pasal 7B ayat (5) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

¹⁸⁸ Pasal 7B ayat (6) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

¹⁸⁹ Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 Perubahan Ketiga

Berkaitan dengan jumlah yang harus dihadiri pada saat pengambilan keputusan dalam impeachment terhadap Presiden, yang harus dihadiri sekurang-kurang $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota MPR, menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H., bahwa Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden bukanlah perkara biasa. Karena itu, proses pengambilan keputusannya tidak boleh lebih mudah dari biasanya, yaitu hanya dengan mekanisme suara 50 persen plus satu. Namun meskipun soal ini sangat penting, ia juga tidak seharusnya ditentukan lebih sulit daripada prosedur perubahan UUD.¹⁹⁰ Jika ketentuan quorum dalam perkara tuntutan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden lebih berat dari persyaratan quorum persidangan untuk mengubah UUD, hal ini dapat dinilai aneh, karena meskipun pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diatur tidak terlalu mudah, tetapi pengambilan keputusan mengenai hal itu tidak boleh lebih sulit dibandingkan dengan perubahan UUD.¹⁹¹

Mengenai keputusan yang telah dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi, menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.¹⁹², bahwa jika oleh Mahkamah

¹⁹⁰ Jika ketentuan mengenai hal ini dibandingkan dengan ketentuan mengenai perubahan UUD pada Pasal 37, pemberhentian Presiden/Wakil Presiden menggunakan norma $\frac{3}{4} \times \frac{2}{3}$, yaitu quorum $\frac{3}{4} \times \frac{2}{3}$ prosedur pengambilan keputusan dengan penghitungan suara. Artinya, untuk memberhentikan Presiden/Wakil Presiden cukup diperlukan dukungan 50 % suara anggota MPR. Sedangkan untuk perubahan UUD, diperlukan dukungan 50 % + 1 suara anggota MPR. Pada Pasal 37 ayat (4) ditegaskan : “Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Secara matematis, memang nampak seperti lebih berat persyaratan untuk perubahan UUD. Akan tetapi, persyaratan quorum yang ditentukan dalam Pasal 37 ayat (3) hanya cukup dihadiri oleh $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR, sedangkan dalam Pasal 7B ayat (7) di atas dipersyaratkan adanya quorum $\frac{3}{4}$ jumlah anggota MPR.

¹⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hal.14.

¹⁹² *Ibid*, hal. 10-11.

Konstitusi, yang bersangkutan dinyatakan tidak bersalah, maka Majelis tidak berwenang memberhentikan yang bersangkutan dari jabatannya. Akan tetapi, jika Mahkamah Konstitusi menyatakan bersalah sesuai dengan pendapat yang bersifat penuntutan oleh DPR, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat memutuskan untuk memberhentikan yang bersangkutan dari jabatannya. Sehubungan dengan keputusan untuk memberhentikan ini dapat dikembangkan dua kemungkinan pendapat, yaitu :

- (a) Pertama, keputusan untuk memberhentikan itu merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh MPR. MPR wajib menjalankan kedaulatan rakyat menurut UUD yang menentukan bahwa sebelum pemberhentian, perlu diputuskan dulu bersalah tidaknya yang bersangkutan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁹³
- (b) Kedua, jika menurut Mahkamah Konstitusi, Presiden/Wakil Presiden memang terbukti bersalah, MPR-lah yang akan menjatuhkan sanksi pemberhentian dengan beberapa kemungkinan kualifikasi, diberhentikan dengan tidak hormat, atau diberhentikan dengan hormat.¹⁹⁴

¹⁹³ Disini berarti bahwa peran Mahkamah Konstitusi diperlukan dalam rangka menjamin agar proses pemberhentian Presiden sebagai akibat pendapat yang berisi penuntutan oleh DPR dapat diputuskan secara hukum dan karena alasan hukum. Dengan demikian MPR terikat untuk memberhentikan yang bersangkutan dari jabatannya, bilamana yang bersangkutan terbukti bersalah. Artinya tidak boleh terjadi, Mahkamah Konstitusi menyatakan yang bersangkutan bersalah, tetapi Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memberhentikan dari jabatannya.

¹⁹⁴ Misalnya (menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.), pemberhentian karena Presiden berubah menjadi cacat dan tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden. Jika hal tersebut terbukti dengan putusan Mahkamah Konstitusi ia dinyatakan tidak lagi memenuhi syarat, maka kualifikasi pemberhentiannya dapat berupa pemberhentian dengan hormat. Di samping itu, meskipun Presiden/Wakil Presiden, misalnya, memang terbukti bersalah atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, bisa saja, karena pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan kepentingan umum lainnya, MPR justru tidak memberhentikan melainkan hanya menghukum dengan cara mendiskualifikasikannya dari pencalonan untuk periode berikutnya. Dapat pula terjadi, setelah diperolehnya putusan Mahkamah Konstitusi, masa jabatan Presiden yang bersangkutan hanya tinggal dua bulan lagi menjelang pelaksanaan pemilihan umum, maka atas dasar pertimbangan kepentingan

Menurut Dr. Todung Mulya Lubis, S.H., LL.M, bahwa Putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi terhadap kasus *impeachment* merupakan putusan yang mengikat. Rapat Paripurna MPR hanya akan mengeksekusi keputusan tersebut.¹⁹⁵

2. Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam sistem parlemen yang berlaku diberbagai negara yang menganut sistem bikameral, Dewan Perwakilan Rakyat atau sering disebut pula *House of Representative*, atau disebut pula dengan majelis rendah atau kamar pertama, biasanya semua anggota dipilih dalam pemilihan umum; dianggap sebagai majelis yang terpenting. Biasanya masa jabatannya sudah ditentukan, akan tetapi sewaktu-waktu dapat dibubarkan atas anjuran perdana menteri. Wewenang majelis Rendah biasanya lebih besar dari majelis tinggi kecuali di Amerika Serikat¹⁹⁶

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan Lembaga Perwakilan politik di dalam susunan ketatanegaraan Indonesia. Anggota DPR direkrut dengan cara dipilih melalui pemilihan umum, hal ini sesuai dengan konstitusi Indonesia UUD 1945

umum, MPR tidak memberhentikan Presiden tetapi hanya mendiskualifikasi statusnya sehingga tidak dibolehkan statusnya sehingga ia tidak dibolehkan mencalonkan diri untuk jabatan berikutnya. Tetapi masa kepresidenannya yang tinggal 2 bulan dapat saja diteruskan. Dengan kata lain, putusan Mahkamah Konstitusi dibatasi hanya menyangkut soal pembuktian hukum, sedangkan putusan MPR berkenaan dengan sanksi terhadap terdakwa, sementara peran DPR dapat diibaratkan seakan-akan seperti peranan jaksa penuntut umum.

¹⁹⁵ Todung Mulya Lubis, "Usulan Pengaturan Mengenai *Impeachment* (pemakzulan) Terhadap Presiden dan Perselisihan Antar Lembaga negara", hal. 8, Makalah ini disampaikan dalam Seminar IKA PERMAHI mengenai 'Format Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Konflik Politik Di Indonesia', Le Meredien Hotel, Jakarta, 12 Juni 2003.

¹⁹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke- 33(Jakarta: Garamedia, 2001), hal. 6.

Perubahan Ke-II, yaitu bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.¹⁹⁷ Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang.¹⁹⁸ Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.¹⁹⁹

a. Susunan dan Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum.²⁰⁰ Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR²⁰¹ dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.²⁰² Anggota DPR berjumlah lima ratus lima puluh orang.²⁰³ Kenggotaan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden.²⁰⁴ Anggota DPR berdomisili di ibukota negara Republik Indonesia.²⁰⁵ Masa jabatan Anggota DPR adalah lima tahun dan

¹⁹⁷ Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Kedua.

¹⁹⁸ Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Kedua.

¹⁹⁹ Pasal 19 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Kedua.

²⁰⁰ UU No. 23 tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 16.

²⁰¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 6.

²⁰² Sistem Perwakilan Proporsional dengan daftar calon terbuka sebagian besar dilaksanakan di distrik luas dengan perwakilan legislatif anggota dalam parlemen yang memaksimalkan proporsionalitas. Sistem ini mensyaratkan setiap partai untuk menunjukkan daftar kandidatnya kepada para pemilih. Para pemilih memilih partai, bukan kandidat, dan partaimenerima suara dalam proporsi andil keseluruhannya dan jumlah perolehan suara nasional. Kandidat yang menang diambil dari daftar secara berurutan. (Dalam Peter Harris dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, (Jakarta: AMEPRO, 2000), hal.198.)

²⁰³ Lihat UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 17 ayat (1).

²⁰⁴ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 17 ayat (2).

²⁰⁵ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 17 ayat (3).

berakhir bersamaan pada saat Anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.²⁰⁶

Anggota DPR mempunyai hak :²⁰⁷

- (1) mengajukan rancangan undang-undang;²⁰⁸
- (2) mengajukan pertanyaan;²⁰⁹
- (3) menyampaikan usul dan pendapat;²¹⁰
- (4) memilih dan dipilih;
- (5) membela diri;
- (6) imunitas;²¹¹
- (7) protokoler;²¹²

²⁰⁶ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 18.

²⁰⁷ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 28.

²⁰⁸ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 28 Huruf a, Hak ini dimaksudkan untuk mendorong, memacu kreativitas, semangat dan kualitas anggota DPR dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan undang-undang.

²⁰⁹ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 28 Huruf b, Hak anggota DPR untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang DPR.

²¹⁰ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 28 Huruf c, Hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada DPR sendiri, sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, tatacara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

²¹¹ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 28 Huruf f, Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPR adalah hak untuk tidak dapat dituntut dimuka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(8) keuangan dan administratif.

Anggota DPR mempunyai kewajiban :

- (1) mengamalkan Pancasila;
- (2) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- (3) melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- (4) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara negara kesatuan Republik Indonesia;
- (5) memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
- (6) menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- (7) mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;²¹³
- (8) menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPR;²¹⁴ dan
- (9) menjaga etika dan norma dalam hubungannya dengan lembaga yang terkait.

b. Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat

²¹² Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 28 Huruf g, Yang dimaksud dengan hak protokoler adalah anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

²¹³ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 29 Huruf g, Yang dimaksud dengan kepentingan kelompok, dan golongan termasuk kepentingan partai, daerah, ras dan suku.

²¹⁴ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 29 Huruf h, Pemberian pertanggungjawaban secara moral dan politis disampaikan pada setiap masa reses kepada pemilih di daerah pemilihannya.

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.²¹⁵ DPR mempunyai fungsi :²¹⁶

(1) Legislasi

Yang dimaksud dengan fungsi legislasi adalah fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.²¹⁷

(2) Anggaran

Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.²¹⁸

(3) Pengawasan

Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.²¹⁹

DPR mempunyai tugas dan wewenang :²²⁰

²¹⁵ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 24.

²¹⁶ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 25.

²¹⁷ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 25 huruf a.

²¹⁸ UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 25 huruf b.

²¹⁹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 25 huruf c.

²²⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 26.

- (1) membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- (2) membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;²²¹
- (3) menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakan dalam pembahasan;
- (4) memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak;
- (5) menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- (6) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
- (7) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama;
- (8) memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

²²¹UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD Penjelasan Pasal 26 huruf b. Yang dimaksud dengan persetujuan dalam hal ini adalah menyetujui atau tidak menyetujui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

- (9) membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- (10) memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- (11) memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- (12) memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta besar negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- (13) memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;
- (14) menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- (15) melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

DPR mempunyai hak :²²²

- (1) interpelasi

²²² UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 27.

Yang dimaksud dengan hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.²²³

(2) angket

Yang dimaksud dengan hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.²²⁴

(3) menyatakan pendapat

Yang dimaksud dengan hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.²²⁵

DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan

²²³UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 27 Huruf a

²²⁴ RUU Susduk, Penjelasan Pasal 27 Huruf b.

²²⁵ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,, Penjelasan Pasal 27 Huruf c.

keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.²²⁶ Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR.²²⁷ Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²²⁸ Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²²⁹ Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.²³⁰

Saat ini fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari sebelumnya, hal ini bisa dibandingkan dengan pada konstitusi Indonesia UUD 1945 sebelum perubahan Pasal 5 ayat (1), yang menentukan bahwa: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Pertama dinyatakan: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian dalam UUD 1945 Perubahan Pertama Pasal 20 ayat (1)

²²⁶ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,, Pasal 30 ayat (1).

²²⁷ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,, Pasal 30 ayat (2).

²²⁸ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,, Pasal 30 ayat (3).

²²⁹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,, Pasal 30 ayat (4).

²³⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,, Pasal 30 ayat (5).

dinyatakan : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dengan adanya perubahan ini, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, dialihkan menjadi dipegang oleh DPR. Sedangkan Presiden dinyatakan hanya berhak mengajukan RUU, bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Menurut Prof . Jimly Asshiddiqie, S.H., Perubahan inilah yang disebut sebagai Pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.²³¹

Menurut Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Pertama dinyatakan : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Disini harus dibedakan antara ‘pembahasan bersama’ dan ‘persetujuan bersama’. Disini tidak dikatakan harus dibahas bersama atau secara bersama-sama. Yang penting adalah hasilnya, yaitu harus mendapat ‘persetujuan bersama’. Artinya, RUU yang bersangkutan dapat saja dibahas sendiri-sendiri oleh DPR dan oleh Presiden secara terpisah, asalkan keduanya sama-sama dapat memberikan persetujuan terhadap RUU tersebut.²³²

Penafsiran demikian ini tentu dapat mempengaruhi prosedur pembahasan RUU yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR-RI. Jika RUU diajukan atas inisiatif pemerintah, maka pembahasan oleh DPR dapat dilakukan dengan menghadirkan wakil pemerintah sebagai utusan Presiden untuk mendengarkan keterangan atau penjelasannya berkenaan dengan materi usulan RUU yang

²³¹ Jimly Asshiddiqie, *op cit*, hal 25.

²³² *Ibid*, hal. 26.

bersangkutan. Akan tetapi, kedudukan wakil dalam forum DPR itu tentunya bukan merupakan subyek yang mengambil keputusan. Jika dilakukan pemungutan suara, wakil pemerintah hanya menjadi nara sumber yang tidak ikut memberikan suara. Jika wakil pemerintah mempunyai kepentingan maka kepentingannya atau aspirasinya itu haruslah disalurkan melalui anggota DPR yang berasal dari partai pemerintah.²³³

Jika RUU bersangkutan adalah RUU inisiatif DPR, pembahasannya dilakukan sepenuhnya oleh DPR. Setelah RUU tersebut disetujui oleh Rapat Paripurna DPR, dan RUU tersebut diajukan kepada Presiden, barulah diadakan rapat bersama antara DPR dan Wakil Pemerintah. Akan tetapi dalam forum rapat bersama ini pihak yang berhadapan adalah DPR sebagai institusi dengan pemerintah sebagai institusi. Karena itu, DPR sudah menjadi satu suara yang berhadapan dengan pemerintah yang tidak dapat lagi memanfaatkan anggota DPR yang berasal dari partai pemerintah. Perbedaan pendapat di antara DPR dan Pemerintah dalam hal ini bisa saja memakan waktu, tergantung pada perkembangan dukungan opini umum dalam masyarakat.²³⁴

Secara hukum, pemerintah dapat saja menolak menyetujui sebagian atau seluruh materi RUU tersebut, meskipun seluruh anggota DPR telah menyetujui RUU yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, sebelum RUU yang bersangkutan disetujui bersama oleh Presiden dan DPR, terlebih dulu dapat dilakukan :

²³³ *Ibid*, hal. 26.

²³⁴ *Ibid*, hal. 26.

- (a) perancangan RUU secara sendiri-sendiri oleh Presiden/Pemerintah atau oleh DPR,
- (b) pembahasan oleh pemerintah terhadap RUU yang diajukan oleh DPR, pembahasan oleh DPR terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah/presiden,
- (c) pembahasan bersama oleh institusi DPR sebagai satu kesatuan berhadapan dengan pemerintah dalam hal RUU tersebut berasal dari inisiatif DPR, atau
- (d) pembahasan bersama antar anggota DPR bersama-sama dengan wakil pemerintah sebagai narasumber dalam hal RUU tersebut berasal dari inisiatif pemerintah.²³⁵

Kemudian menurut Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 Perubahan Pertama yaitu: Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie S.H., pasal ini menegaskan bahwa :

- (a) suatu RUU dapat saja mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah. Misalnya, pemerintah dapat menyatakan menolak untuk memberikan persetujuan terhadap suatu materi atau seluruh materi RUU yang diajukan oleh pemerintah, meskipun hal itu telah diadakan pembahasan bersama yang bertujuan mendapat persetujuan bersama;

²³⁵ *Ibid*, hal. 26.

(b) RUU yang tidak mendapat persetujuan bersama tersebut, baik yang berasal dari inisiatif pemerintah ataupun inisiatif DPR, tidak dapat lagi dimajukan dalam masa persidangan yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan jangan sampai jadwal ketatanegaraan terganggu karenanya.

Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.²³⁶ Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.²³⁷

Tidak ditandatanganinya suatu undang-undang oleh presiden mempunyai landasan hukum dalam konstitusi yaitu Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Suatu ayat baru yang dimasukkan pada amandemen pertama UUD 1945 tahun 1999. Ketentuan konstitusional ini berbunyi, dalam hal RUU yang telah disetujui bersama oleh presiden dan DPR tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan. Dalam prakteknya, suatu RUU yang sudah disetujui bersama di DPR dinyatakan telah sah dan diundangkan dengan adanya tanda tangan Sekretaris Negara.²³⁸

²³⁶ Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 Perubahan Pertama.

²³⁷ Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 Perubahan Kedua.

²³⁸ Sejauh ini, setidaknya sudah ada lima undang-undang yang diundangkan tanpa tanda tangan Presiden, yaitu: Undang-Undang No. 18 tahun 2003 tentang Profesi Advokat, Undang-Undang No. 25 tahun 2002 tentang Kepulauan Riau, Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-Undang No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang tentang No. 21

Mekanisme adanya undang-undang yang berlaku tanpa adanya tanda tangan kepala negara dikenal dan diberlakukan di beberapa negara. Mekanisme ini merupakan salah satu bentuk konkrit dari mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. Karena itu, ada beberapa prosedur yang mendahuluinya. Dalam mekanisme ini, biasanya presiden juga diberikan hak veto atas suatu rancangan undang-undang yang dibuat oleh parlemen. Selanjutnya, parlemen masih bisa menggagalkan hak veto presiden tersebut melalui persetujuan dari parlemen dalam jumlah tertentu yang lebih dari jumlah yang dibutuhkan untuk mengesahkan suatu undang-undang.²³⁹ Hasil tentangan parlemen inilah yang biasanya masih bisa di-veto “secara diam-diam” oleh presiden melalui tidak ditandatanganinya Undang-undang tersebut.²⁴⁰ Meski demikian, karena Undang-undang itu dianggap sudah disetujui secara mayoritas oleh parlemen yang merepresentasikan rakyat, undang-undang tersebut tetap sah.

Tidak bersedianya presiden menandatangani dianggap sebagai sebuah pernyataan politik. Ketika presiden pertama kali mem-veto undang-undang juga pun biasanya merupakan suatu mekanisme politik. Karena itu, biasanya ada penjelasan-

Tahun 2003 tentang Pengesahan ILO Convention No. 81 *Concerning Labour Inspection In Industry and Commerce* (Konvensi ILO NO. 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan) lihat PSHK, “Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003”, hlm. 33.

²³⁹

²⁴⁰ Di Amerika Serikat, hak presiden untuk melakukan veto semacam ini dikenal dengan nama “pocket veto”. Setelah kedua kamar di *Congress* (*House of Representatives* dan *Senate*) menyetujui suatu UU, presiden dapat melakukan veto, yang kemudian dapat ditolak oleh *Congress*, yang disebut dengan “*override*” dengan suara dua pertiga dari masing-masing kamar. Hasil *overriding* ini kemudian dapat ditolak secara politis oleh presiden melalui *pocket veto*

penjelasan yang dikeluarkan oleh presiden.²⁴¹ Dalam kasus Indonesia, sejauh ini tidak pernah ada pernyataan resmi dari presiden mengenai tidak ditandatanganinya undang-undang.

Sebenarnya, pengesahan yang dilakukan oleh Presiden adalah bersifat administratif, yaitu berupa penandatanganan dan pengundangan Undang-Undang tersebut ke dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara yang menentukan efek pengumuman hukum (*publication and promulgation of the law*) dan daya ikat atau efektifitas legalitas undang-undang tersebut bagi subyek hukum yang diaturnya.²⁴² Namun dengan kenyataan tersebut di atas Pengesahan yang dilakukan presiden dapat juga dimaknai secara strategis dan politis.

Menurut Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 Perubahan Kedua bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dan menurut Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 Perubahan Kedua dinyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai :

- hak interpelasi (Hak untuk mengajukan pertanyaan resmi kepada Presiden),

²⁴¹ Di Amerika Serikat hak presiden untuk memveto dan memveto diam-diam (*pocket veto*) digunakan sebagai alat politik yang ampuh untuk menunjukkan kekuatan politik presiden, terutama apabila partai mayoritas di *Congress* berbeda dengan partai asal presiden yang berkuasa. Bahkan, ancaman untuk melakukan veto menjadi isu besar dalam politik. Tercatat bahwa presiden yang paling banyak melakukan veto dalam sejarah Amerika Serikat adalah Franklin D. Roosevelt yang memveto 138 undang-undang. Dikatakan bahwa ia sengaja menginstruksikan stafnya untuk mencari RUU untuk diveto untuk menunjukkan kekuatannya dalam proses legislasi, lihat Joseph Curl, "Veto threats by Bush ring hollow on the Hill," *The Washington Times*, 19 Juni 2002

²⁴² *Ibid*, hal 27.

- hak angket (Hak untuk melakukan penyelidikan terhadap kasus tertentu dengan kemungkinan melakukan pemanggilan terhadap saksi-saksi dan nara-sumber nara-sumber yang diperlukan, bahkan apabila diperlukan, DPR dapat saja meminta bantuan kepolisian negara dan/atau kejaksaan agung untuk melaksanakan pemeriksaan tersebut apapun untuk membantu DPR melakukan penyelidikan tersebut), dan
- hak menyatakan pendapat. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.²⁴³ Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.²⁴⁴ Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.²⁴⁵

Mengenai undang-undang darurat atau *emergency law* diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, dinyatakan bahwa Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut.²⁴⁶ Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah

²⁴³ Pasal 20A ayat (3) UUD 1945 Perubahan Kedua.

²⁴⁴ Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 Perubahan Kedua.

²⁴⁵ Pasal 21 UUD 1945 Perubahan Pertama.

²⁴⁶ Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

itu harus dicabut.²⁴⁷ Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.²⁴⁸ Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.²⁴⁹

c. Struktur dan Mekanisme Kerja DPR-RI

(1). Struktur Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang jumlah anggotanya ditentukan oleh UU No. 12 Tahun 2003 sebanyak 550 orang terdiri atas para anggota partai politik yang semuanya dipilih lewat pemilihan umum.²⁵⁰ Sejak diubahnya Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat RI telah menutup kesempatan bagi anggota yang duduk di DPR berdasarkan pengangkatan.²⁵¹

Dalam struktur internalnya Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terdiri atas:

a. fraksi;

²⁴⁷ Pasal 22 ayat (3) UUD 1945.

²⁴⁸ Pasal 22A UUD 1945 Perubahan Kedua.

²⁴⁹ Pasal 22B UUD 1945 Perubahan Kedua.

²⁵⁰ Lihat pasal 17 UU No. Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan ... dan Pasal .. UU No. 12 Tahun 2003

²⁵¹ Pasal 2 ayat (1) dilakukan perubahan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 dengan menyatakan bahwa “ dengan demikian seluruh anggota lembaga perwakilan rakyat di Indonesia duduk berdasarkan pemilihan dan tidak ada yang diangkat. TNI/Polri yang biasanya duduk di DPR berdasarkan pengangkatan, mulai tahun 2004 tidak lagi mendapatkan kursi di DPR. Hal ini dinilai merupakan kemajuan bagi pembangunan demokrasi di Indonesia karena berdasarkan yang disepakati sebelumnya dalam Tap MPR No..... TNI/Polri akan meninggalkan parlemen tahun 2009.

- b. alat kelengkapan DPR yang meliputi Pimpinan DPR, Badan Musyawarah, Komisi dan Subkomisi, Badan Legislasi, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, Panitia Anggaran, Dewan Kehormatan, dan Panitia.

Selain itu, untuk membantu dalam menjalankan tugasnya DPR dilengkapi oleh sebuah Sekretariat Jenderal yang memiliki struktur dan mekanisme tersendiri dalam organisasinya.

Fraksi di DPR

Fraksi adalah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilihan Umum. Fraksi bersifat mandiri, dan dibentuk dalam rangka optimalisasi dan efektivitas pelaksanaan tugas, wewenang, dan haknya.

Fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggota Fraksi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.

Pimpinan DPR-RI

Pimpinan DPR adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat kolektif, terdiri atas seorang Ketua dan sebanyak-banyaknya empat Wakil Ketua, yang mencerminkan fraksi-fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi. Masa jabatan pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR.

Selama Pimpinan DPR belum terbentuk, musyawarah untuk sementara dipimpin oleh anggota tertua, dengan dibantu anggota yang termuda usianya. Mereka disebut pimpinan sementara musyawarah. Dalam hal anggota yang tertua dan/atau yang termuda usianya berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota yang tertua dan/atau yang termuda usianya di antara yang hadir dalam rapat tersebut.

Pimpinan DPR yang permanen itu sendiri dipilih dari dan oleh anggota. Calon Ketua dan Wakil Ketua diusulkan kepada Pimpinan Sementara secara tertulis oleh lima fraksi terbesar berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi untuk dipilih dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Kelima fraksi diberi kesempatan memberikan penjelasan mengenai calon yang diajukan melalui juru bicaranya masing-masing. Secara prosedural, pemilihan Pimpinan DPR diusahakan sejauh mungkin dengan musyawarah untuk mencapai mufakat, sehingga merupakan keputusan secara bulat. Tetapi, apabila keputusan seperti itu tidak dapat dicapai, pemilihan dilakukan berdasarkan suara terbanyak (*voting*). Calon yang memperoleh suara terbanyak, ditetapkan sebagai Ketua DPR terpilih, dan calon lainnya, secara berurutan sesuai dengan besarnya perolehan suara, ditetapkan sebagai Wakil Ketua DPR terpilih. Selanjutnya, setelah Pimpinan DPR dipilih dan mengucapkan sumpah/janjinya menurut agama masing-masing dalam Rapat Paripurna, Pimpinan Sementara menyerahkan pimpinan kepada pimpinan DPR terpilih.

Apabila terjadi lowongan jabatan Ketua dan/atau Wakil Ketua, DPR secepatnya mengadakan pemilihan untuk mengisi lowongan tersebut berdasarkan pertimbangan

yang diberikan Badan Musyawarah. Lowongan untuk jabatan Wakil Ketua diisi oleh calon dari fraksi yang bersangkutan untuk kemudian ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Pengisian lowongan untuk jabatan Ketua dilakukan dengan pemilihan ulang terhadap para calon Ketua. Adapun Calon Ketua dimaksud berasal dari Wakil Ketua yang telah ada ditambah dengan satu calon yang diusulkan oleh fraksi, yang sebelumnya menduduki jabatan Ketua. Mekanisme pemilihan selanjutnya dilakukan di dalam Rapat Paripurna yang dipimpin Wakil Ketua dengan mengikuti ketentuan yang sama seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dengan mendahulukan prinsip musyawarah-mufakat, walaupun tetap membolehkan mekanisme pemungutan suara (*voting*) berdasarkan suara terbanyak.

Tugas Pimpinan DPR adalah:

- (1) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil ketua serta mengumumkannya kepada Rapat Paripurna;
- (2) Menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan dan Anggaran Belanja DPR;
- (3) Menentukan kebijaksanaan kerja sama antar parlemen berdasarkan hasil rapat BKSAP dan dilaporkan kepada Badan Musyawarah;
- (4) Memimpin rapat DPR sesuai dengan ketentuan Peraturan Tata Tertib DPR dan menyimpulkan persoalan yang dibicarakan dalam rapat;
- (5) Mengadakan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas Komisi serta alat kelengkapan DPR RI lainnya;

- (6) Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan Pimpinan Lembaga Tinggi Negara lainnya setiap waktu diperlukan;
- (7) Mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR dengan dibantu oleh Badan Urusan Rumah Tangga;
- (8) Mengadakan Rapat Pimpinan DPR RI sekurang-kurangnya sekali sebulan dalam rangka melaksanakan tugasnya.

Dalam melaksanakan tugasnya, Pimpinan DPR bertanggung jawab kepada DPR. Keputusan dan tanggung jawab Pimpinan DPR tidak bersifat individual, tetapi kolektif. Dengan kata lain, mereka tidak dapat mengambil keputusan secara sendiri-sendiri atau perorangan, tetapi bersama-sama melalui mekanisme Rapat Pimpinan. Sedangkan keputusan yang akan mengatasnamakan DPR tetap harus dilakukan melalui mekanisme Rapat Paripurna.

Komisi dan Sub Komisi

Komisi adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPR RI. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dari Komisi, masing-masing Komisi membentuk Sub Komisi. Susunan dan keanggotaan Komisi ditetapkan oleh DPR, berdasarkan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada setiap permulaan Tahun Sidang, kecuali pada permulaan Tahun Sidang terakhir dari masa keanggotaan DPR.

Setiap anggota DPR kecuali Pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu Komisi. Dan setiap anggota Komisi kecuali Ketua Komisi, harus menjadi anggota salah satu Sub Komisi.

Pimpinan Komisi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif, yang terdiri dari seorang Ketua dan tiga Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi, setelah penetapan susunan dan keanggotaan Komisi dalam Rapat Komisi yang dipimpin oleh Pimpinan DPR.

Tugas Komisi meliputi beberapa hal, yaitu:

- a. ***Bidang Perundang-undangan***, dengan mengadakan persiapan, pembahasan dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang masuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- b. ***Bidang Anggaran***, dengan:
 1. Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan RAPBN yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah;
 2. Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan RAPBN, termasuk hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
 3. Mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN, termasuk hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;

4. Menyampaikan hasil pembahasan dan penyempurnaan pembicaraan pendahuluan dan hasil pembahasan kepada Panitia yang menangani APBN.

c. Bidang Pengawasan, dengan:

1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkupnya;
2. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
3. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;
4. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, termasuk surat-surat masuk mengenai hal yang terkait dengan ruang lingkupnya.

Dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, Komisi dapat melakukan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Mengadakan rapat kerja dengan Presiden, yang dapat diwakili oleh Menteri;
- (2) Mengadakan Rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya;
- (3) Mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum;

- (4) Mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses atau apabila dipandang perlu dalam masa Sidang dengan persetujuan Pimpinan DPR, yang hasilnya dilaporkan kepada Badan Musyawarah untuk ditentukan tindak lanjutnya;
- (5) Mengadakan rapat kerja dan rapat dengar pendapat apabila dipandang perlu dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugas Komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPR;
- (6) Mengadakan Rapat Komisi apabila ada masalah yang menyangkut lebih dari satu Komisi;
- (7) Pada akhir masa keanggotaan DPR, Komisi membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

DPR RI periode 1999-2004 mempunyai sembilan Komisi. Komisi tersebut dan ruang lingkup tugasnya yang merupakan pasangan kerjanya adalah sebagai berikut:

Komisi- Komisi DPR RI²⁵²

KOMISI	PASANGAN KERJA KOMISI DPR RI	SUB KOMISI
Komisi I <i>(Pertahanan, Keamanan, Luar Negeri, Dan</i>	Departemen Pertahanan, Departemen Luar Negeri, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Sekretaris Negara/Sekretaris Kabinet, Kantor Menteri Negara Komunikasi dan Informasi,	• Pertahanan • Luar Negeri dan Lembaga Kepresidenan

²⁵² diolah berdasarkan data dari www.dpr.go.id

<i>Informasi)</i>	Dewan Ketahanan Nasional, Badan Intelijen Negara, Lembaga Sandi Negara, Lembaga Informasi Nasional, Lembaga Kantor Berita Nasional Antara, Lembaga Ketahanan Nasional.	• Informasi dan Komunikasi
Komisi II (Pemerintahan Dalam Negeri, Hukum, HAM dan Aparatur Negara)	Departemen Dalam Negeri, Departemen Kehakiman dan HAM, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pertahanan Nasional, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Nasional HAM, Setjen Mahkamah Agung.	• Hukum dan HAM • Dalam Negeri dan Otonomi Daerah • Pertanahan
Komisi III (Pertanian, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan)	Departemen Pertanian, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, Badan Urusan Logistik, Dewan Maritim Nasional	• Pertanian dan Pangan • Kehutanan dan Perkebunan • Kelautan dan Perikanan
Komisi IV (Perhubungan, Telekomunikasi dan Prasarana wilayah)	Departemen Perhubungan, Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Kantor Menteri Negara Urusan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia.	• Perhubungan • Pemukiman dan Prasarana Wilayah
Komisi V (Industri, Perdagangan, dan Koperasi)	Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Kantor Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Badan Standarisasi Nasional, Badan Koordinasi Penanaman Modal, Kantor Menteri Negara BUMN, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	• Perindustrian dan Perdagangan • Koperasi • Pariwisata
Komisi VI (Agama, Pendidikan, Budaya dan Pariwisata)	Departemen Agama, Departemen Pendidikan Nasional, Arsip Nasional RI, Perpustakaan Nasional, Kantor Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata, Badan Pengembangan Pariwisata dan Kesenian Nasional.	• Sub Komisi A (Agama dan Arsip Nasional) • Sub Komisi B (Pendidikan dan Perpustakaan Nasional)
Komisi VII (Kesehatan, Sosial dan Kependudukan)	Departemen Kesehatan, Departemen Sosial, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, BKKBN, Badan Pengawas Obat dan Makanan.	• Tenaga Kerja dan Transmigrasi • Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial • Pemberdayaan Perempuan

Komisi VIII <i>(Energi, Sumber Daya Mineral, RISTEK dan Teknologi, dan Lingkungan Hidup)</i>	Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi, Badan Pengendalian Dampak Lingkungan, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, Badan Tenaga Atom Nasional, Dewan Riset Nasional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Pengawas Tenaga Nuklir, Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional.	• Energi dan Sumberdaya Mineral • Lingkungan Hidup • Ristek
Komisi IX <i>(Keuangan, Perbankan dan Perencanaan Pembangunan)</i>	Departemen Keuangan, Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ BAPPENAS, Gubernur Bank Indonesia, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pusat Statistik (BPS).	• Keuangan • Perbankan dan Lembaga Keuangan Bukan Bank • Perencanaan Pembangunan BUMN

Badan Musyawarah (Bamus)

Badan Musyawarah (Bamus) adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPR. Keanggotaan Badan Musyawarah berjumlah sebanyak-banyaknya seperlima dari anggota DPR. Keanggotaan Badan Musyawarah ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR. Badan Musyawarah dipimpin oleh Pimpinan DPR dan mempunyai anggota pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya separuh dari anggota Badan Musyawarah.

Tugas dari Badan Musyawarah (Bamus) antara lain;

- (1) Menetapkan acara DPR untuk satu tahun sidang atau satu masa persidangan atau sebagian dari suatu masa sidang dan menetapkan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, termasuk jangka waktu penyelesaian Rancangan Undang-Undang dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya;
- (2) Memberikan pendapat kepada Pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijaksanaan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;

- (3) Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap Alat Kelengkapan DPR;
- (4) Melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Badan Musyawarah.

Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)

Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPR. Susunan keanggotaan BURT ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan Tahun Sidang terakhir dari masa keanggotaan DPR. Pimpinan BURT merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif, yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota BURT dalam Rapat BURT yang dipimpin oleh Pimpinan DPR RI.

Tugas Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) adalah:

- (1) Membantu Pimpinan DPR dalam menentukan kebijakan kerumahtanggaan DPR, termasuk kesejahteraan Anggota dan Pegawai Sekretariat Jenderal DPR berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah;
- (2) Membantu Pimpinan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal DPR, baik atas penugasan oleh pimpinan DPR dan/atau Badan Musyawarah maupun atas prakarsa sendiri;

- (3) Membantu pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan Anggaran DPR;
- (4) Pada akhir masa keanggotaan DPR, BURT membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh BURT pada masa keanggotaan berikutnya.

Badan Legislasi (Baleg)

Badan Legislasi (Baleg) adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPR. Susunan keanggotaan Badan Legislasi ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan oleh Rapat Paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Pimpinan Badan Legislasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif, yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga Wakil Ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Legislasi dalam Rapat Badan Legislasi yang dipimpin Pimpinan DPR.

Tugas Badan Legislasi antara lain:

- (1) Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU, baik yang datang dari pemerintah, maupun usul inisiatif DPR, untuk satu masa keanggotaan dan setiap tahun sidang;
- (2) Membantu menyiapkan RUU usul inisiatif DPR;
- (3) Mengikuti perkembangan dan mengawasi pelaksanaan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lain melalui koordinasi dengan komisi-komisi;
- (4) Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

Di dalam melaksanakan tugasnya, Badan Legislasi dapat:

- (1) Mengadakan koordinasi dan konsultasi dengan pihak pemerintah atau pihak lain yang dianggap perlu mengenai hal yang menyangkut ruang lingkup tugas Badan Legislasi melalui Pimpinan DPR;
- (2) Memberikan rekomendasi kepada Badan Musyawarah dan Komisi yang terkait mengenai penyusunan program dan urutan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap Tahun Sidang.

Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP)

Fungsi dan tugas pokok DPR adalah menjalankan tugas Pembuatan Undang-Undang, Penetapan APBN dan Pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang, APBN dan kebijaksanaan Pemerintah. Di samping itu, sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat dari sebuah negara merdeka dan berdaulat yang hidup bersama di tengah-tengah lingkungan antar bangsa, DPR juga perlu menjalankan peran penting di dalam "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial," sebagaimana yang diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam menjalankan kegiatan Hubungan Antar Parlemen, DPR senantiasa berpatokan pada prinsip nasional politik luar negeri Indonesia, yaitu Politik Luar Negeri yang Bebas dan Aktif, yang diabdikan bagi kepentingan nasional, yang merupakan penjabaran dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, apabila pemerintah melaksanakan politik luar negeri untuk membina persahabatan

antarnegara, tujuan yang sama juga dilaksanakan DPR melalui kegiatan yang dapat disebut sebagai diplomasi antar parlemen.

Untuk melaksanakan fungsi dan tugas Hubungan Antar Parlemen dan kegiatan internasional lainnya, DPR membentuk alat kelengkapan yang disebut Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP), yang mempunyai 50 anggota, yang meliputi semua fraksi, dengan unsur Pimpinan yang terdiri dari seorang Ketua dan tiga Wakil Ketua. Sejarah terbentuknya BKSAP dimulai dari Sidang Paripurna DPR tanggal 7 Juni 1974, di mana pada waktu itu diputuskan untuk mengadakan pembubaran lembaga yang bernama IIPO (*Indonesian Inter-Parliamentary Organization*), untuk kemudian dibentuk, sekaligus disahkan, berdirinya Panitia Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP).²⁵³ Meningkatnya keterlibatan DPR dalam forum internasional dan meluasnya masalah-masalah yang ditangani dalam forum itu, membuat status kepanitiaan BKSAP perlu ditingkatkan. Sebagai konsekuensinya, DPR membentuk Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP) yang kedudukan, susunan dan tugasnya dicantumkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 14/DPR-RI/IV/78-79, tertanggal 28 Juni 1979, tentang Penyempurnaan Peraturan Tata Tertib DPR.

Pada kesempatan berikutnya, hal-hal yang menyangkut BKSAP ini ditingkatkan lagi dalam Keputusan DPR Nomor: 10/DPR-RI/III/82-83, tertanggal 26 Pebruari 1983,

²⁵³ melalui Surat Keputusan Pimpinan DPR-RI Nomor: 27/Pimp/IV/73, tanggal 7 Juni 1994.

dan disempurnakan lagi dalam Keputusan DPR-RI Nomor: 9/DPR-RI/I/1997-1998, tertanggal 19 September 1997 tentang Peraturan Tata Tertib DPR.

BKSAP merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPR. Susunan keanggotaan BKSAP ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada setiap permulaan Tahun Sidang, kecuali pada permulaan Tahun Sidang terakhir dari masa keanggotaan DPR.

Pimpinan BKSAP merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif, terdiri atas seorang Ketua dan tiga Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BKSAP dalam Rapat BKSAP yang dipimpin oleh Pimpinan DPR RI.

Tugas BKSAP adalah:

- (1) Membina, mengembangkan dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerjasama antara DPR dan Parlemen negara lain, baik secara bilateral, maupun multilateral, termasuk dengan organisasi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen dan/atau anggota-anggota parlemen;
- (2) Mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR RI;
- (3) Menghimpun data dan informasi mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan kerja sama antar parlemen;

- (4) Mengadakan evaluasi dan mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan tugas Badan Kerja Sama Antar Parlemen, terutama hasil kunjungan delegasi DPR ke luar negeri;
- (5) Memberi saran dan usul kepada Pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antar parlemen.

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya BKSAP dapat:

- (1) Mengadakan konsultasi dengan pihak lain yang dipandang perlu mengenai hal yang termasuk dalam lingkup tugasnya;
- (2) Mengadakan hubungan dengan organisasi internasional di luar organisasi parlemen/anggota parlemen atas persetujuan Pimpinan DPR berdasarkan pertimbangan Badan Musyawarah.

Dalam melaksanakan tugasnya, BKSAP bertanggung jawab kepada DPR. Hasil kunjungan delegasi DPR dilaporkan kepada Badan Musyawarah, dan apabila perlu dapat dilanjutkan ke Rapat Paripurna.

Pada akhir masa keanggotaan DPR RI, BKSAP membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah, maupun yang belum terselesaikan, untuk dipergunakan sebagai bahan oleh

Dewan Kehormatan

Dewan Kehormatan merupakan alat kelengkapan DPR RI yang bersifat sementara dan dibentuk oleh DPR. Susunan keanggotaan Dewan Kehormatan ditetapkan oleh Rapat Paripurna, yang terdiri atas unsur Pimpinan DPR RI dan beberapa anggota

DPR dari tiap Fraksi yang memiliki jumlah anggota 10 orang atau lebih. Sedangkan Pimpinan Dewan Kehormatan terdiri atas seorang Ketua dari unsur Pimpinan DPR dan dua Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Dewan Kehormatan. Rapat Dewan Kehormatan bersifat tertutup.

Tugas Dewan Kehormatan antara lain:

1. Melakukan penelitian terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPR terhadap ketentuan persyaratan menjadi anggota DPR, sumpah/janji anggota DPR, larangan melakukan pekerjaan/usaha yang biayanya berasal dari APBN/APBD dan Kode Etik DPR-RI;
2. Memberikan laporan mengenai perkembangan penelitian terhadap dugaan pelanggaran Anggota DPR kepada Pimpinan DPR;
3. Tugas Dewan Kehormatan dianggap selesai setelah menyampaikan rekomendasi kepada Pimpinan DPR.

Dewan kehormatan mempunyai wewenang:

1. Memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran;
2. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk dimintai dokumen dan bukti lainnya.

Tata cara pelaksanaan

- Pimpinan DPR menerima laporan tertulis dari pelapor tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota dan menjamin kerahasiaan nama dan identitas pelapor;
- Pimpinan DPR memberitahukan kepada Bamus, dan kemudian Bamus membahas dan menentukan tindak lanjutnya;
- Bamus dapat memutuskan tidak melanjutkan penelitian, karena bukti yang mendukung dianggap tidak cukup;
- Apabila diputuskan untuk meneruskan penelitian, Bamus mengusulkan kepada Rapat Paripurna untuk membentuk Dewan Kehormatan;
- Pimpinan DPR menetapkan sanksi, berupa sanksi administrasi sampai dengan diberhentikan sebagai Anggota DPR, atau rehabilitasi (pemulihan nama baik) terhadap Anggota DPR yang dilaporkan, setelah mendengar pertimbangan dan penilaian dari Dewan Kehormatan serta pertimbangan dari Fraksi yang bersangkutan.

Panitia

DPR-RI atau Alat Kelengkapan DPR apabila memandang perlu, dapat membentuk panitia yang bersifat sementara. Panitia yang dibentuk DPR disebut Panitia Khusus (Pansus) dan merupakan alat kelengkapan DPR. Panitia yang dibentuk Alat Kelengkapan DPR RI disebut Panitia Kerja (Panja).

Jumlah anggota dan komposisi keanggotaan Panitia Khusus ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Pimpinan

Panitia Khusus merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif, yang terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua, dipilih dari dan oleh anggota Panitia Khusus dalam Rapat Panitia Khusus yang dipimpin oleh Pimpinan DPR. Panitia Khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh Rapat Paripurna. Panitia Khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir, atau karena tugasnya dinyatakan selesai.

Susunan keanggotaan Panitia Kerja ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR yang membentuknya, dengan sedapat mungkin didasarkan pada perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Panitia Kerja dipimpin oleh salah seorang anggota Pimpinan alat kelengkapan DPR- RI. Panitia Kerja bertugas melaksanakan tugas tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh Alat Kelengkapan DPR yang membentuknya. Panitia Kerja dibubarkan oleh Alat Kelengkapan DPR yang membentuknya setelah jangka waktu penugasannya berakhir, atau karena tugasnya dinyatakan selesai.

Panitia Anggaran

DPR membentuk Panitia Anggaran yang bertugas menangani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Keanggotaannya terdiri dari anggota seluruh Komisi. Sedangkan Pimpinan Panitia Anggaran berasal dari Komisi yang membidangi Keuangan dan Perencanaan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Anggaran melaksanakan kegiatan antara lain;

- (1) Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dalam rangka penyusunan APBN;
- (2) Penyampaian RUU tentang RAPBN serta nota Keuangannya oleh Presiden kepada DPR dan pembahasannya serta penetapan APBN;
- (3) Penyampaian dan pembahasan laporan setengah tahunan yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- (4) Pembahasan bersama-sama dengan Pemerintah mengenai perkiraan perubahan APBN yang sedang berjalan;
- (5) Penyampaian dan pembahasan serta penetapan RUU tentang APBN;
- (6) Penyampaian dan pembahasan RUU tentang Perhitungan Anggaran Negara.

Sekretariat Jenderal DPR-RI

Secara organisasi, kedudukan Sekretariat Jenderal DPR merupakan unsur pelayanan DPR, yang berkedudukan sebagai unsur Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara. Di lihat dari fungsinya dari perspektif *modern management*, Sekretariat Jenderal DPR ini merupakan induk dari *supporting system* untuk pelayanan yang komprehensif bagi parlemen nasional.

Sekretariat Jenderal DPR dipimpin seorang Sekretaris Jenderal, yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR. Sekretaris Jenderal dibantu seorang Wakil Sekretaris Jenderal. Sekretaris Jenderal dan Wakil

Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas pertimbangan DPR. Pimpinan DPR mengajukan usul kepada Presiden mengenai pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal, serta Asisten Sekretaris Jenderal DPR.

Tugas Sekretariat Jenderal DPR-RI

1. Memberikan bantuan teknis dan administratif kepada DPR;
2. Melaksanakan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR yang telah ditentukan oleh Pimpinan DPR, termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal DPR;
3. Membantu Pimpinan DPR dalam menyiapkan penyusunan Rancangan Anggaran DPR, dengan ketentuan bahwa:
 - a. Hasil penyusunan Rancangan Anggaran DPR tersebut, sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPR terlebih dahulu disampaikan kepada BURT untuk diadakan penelitian dan penyempurnaan;
 - b. Dalam proses penyelesaian Rancangan Anggaran DPR selanjutnya, Sekretariat Jenderal DPR bersama-sama dengan BURT dan Panitia Anggaran memusyawarahkan penetapan plafon anggaran DPR, mencakup:
 1. Memberikan penjelasan dan data yang diperlukan oleh BURT;
 2. Melaksanakan hal lain yang ditugaskan oleh Pimpinan DPR;

3. Melaporkan secara tertulis pelaksanaan tugasnya selama Tahun Sidang yang lalu kepada Pimpinan DPR pada setiap permulaan Tahun Sidang, dengan memberikan tembusan kepada Badan Musyawarah dan BURT.

Sekretaris Jenderal dengan persetujuan Pimpinan DPR dapat menjadi anggota organisasi internasional, yang menghimpun para Sekretaris Jenderal Parlemen dan memberikan laporan tertulis serta pertanggungjawaban atas pelaksanaan kegiatan dalam organisasi tersebut kepada Pimpinan DPR.

Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I)

DPR mempunyai tenaga ahli yang bertugas membantu kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi para anggota dewan. Secara institusional mereka berada di bawah naungan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR, yang dewasa ini memiliki 42 peneliti dengan latar belakang pendidikan yang berbeda, seperti politik, hukum tata negara, hukum pidana, ekonomi pembangunan, hubungan internasional, komunikasi, kesehatan masyarakat, agama dan lain-lain. Tingkat pendidikan mereka bervariasi dari Strata-1 (S-1), Strata-2 (S-2) dan Strata-3 (S-3), dari perguruan tinggi dalam dan luar negeri.

Mereka telah memperoleh berbagai macam pendidikan tambahan dalam bidang keparlemenan, penyusunan UU (*legal drafting*), analisis anggaran (*budget analysis*) dan bahasa asing, di dalam dan luar negeri. Sementara, kerja sama dalam melakukan pengembangan sumber daya (*human resources*) dan pengkajian/penelitian dengan lembaga pengkajian/penelitian dalam dan luar negeri terus dilakukan sampai

sekarang, seperti dengan Universitas Indonesia, Econit, Indef, Ridep, LP3ES, The Asia Foundation, dan lain-lain.

Para peneliti di P3I memiliki jenjang atau pangkat peneliti yang berbeda, bahkan ada yang telah berstatus Ahli Peneliti, dengan penentuan penilaian atau kriteria pangkat peneliti dari LIPI. Mereka berstatus fungsional, dengan pengalaman penelitian yang beraneka ragam. Para peneliti di P3I bekerja secara mandiri, berdasarkan prinsip dan etika obyektif, non-partisan, cekatan, responsif, tepat waktu dan akurat. Eksistensi dan peran mereka sebagai tenaga ahli (*experts*) amat diperlukan dalam membantu anggota Dewan dalam menjalankan tugasnya, terutama dalam perumusan kebijakan. Dengan kata lain, keterlibatan mereka dalam bekerja secara langsung bersama-sama anggota dalam perumusan berbagai kebijakan negara, menjadi strategis sekali.

Di P3I terdapat lima bidang penelitian besar, yang terdiri atas hukum, politik dalam negeri, ekonomi, sosial dan internasional. Dari P3I ini seluruh kebutuhan anggota DPR atas informasi dan pengkajian atau penelitian ilmiah diberikan. *Request* bisa saja dalam bentuk informasi singkat atau sederhana, tetapi bisa juga dalam bentuk analisis, pengkajian atau penelitian mendalam. Seperti, untuk kebutuhan dalam Rapat-rapat Kerja dengan pemerintah, pelaksanaan fungsi pengawasan (*oversight function*) dan anggaran (*budget function*), maupun menjalankan fungsi legislasi (*legislation function*) para anggota DPR dalam penyusunan RUU Inisiatif, tanggapan atas RUU yang datang dari pemerintah, dan amandemen terhadap UU yang telah ada.

Melihat sejarahnya, institusi pelayanan informasi dan pengkajian ilmiah semacam ini, baru eksis di akhir 1990, dengan peneliti awal sekitar 16 orang. Setelah 10 tahun, kini ada 42 peneliti yang bekerja melayani seluruh anggota DPR lintas Komisi, Sub Komisi dan Fraksi. Beberapa dari mereka juga diperbantukan sebagai Staf Ahli Pimpinan DPR dan memberikan bantuan pelayanan informasi dan pengkajian ilmiah kepada alat-alat kelengkapan Dewan, mulai dari Badan Legislasi (Baleg), Panitia Anggaran hingga Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP). Mereka juga sering mem-*back-up* dukungan pelayanan ilmiah (*scientific services*) bagi para anggota Dewan, baik yang akan menerima tamu-tamu dari negara lain, organisasi-organisasi internasional dan badan-badan multilateral, maupun yang akan mengikuti persidangan di negara lain dan fora internasional, seperti ASEAN Inter-Parliamentary Organisation (AIPO), Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF) dan Inter-Parliamentary Union (IPU).

Jenis pelayanan yang diberikan P3I beraneka ragam, mulai dari penyediaan informasi yang siap pakai (*quick reference materials*) secara reguler setiap hari, dalam bentuk kliping berita dari berbagai surat kabar dan majalah domestik dan mancanegara, laporan ringkasan berita-berita penting dalam sepekan (*weekly report*), hingga analisis atau kajian tentang berbagai hal yang actual. Seperti, yang menyangkut UU dan berbagai kebijakan pemerintah atau publik (*policy analysis*), serta juga laporan hasil penelitian lapangan (*field research*).

P3I menerbitkan secara reguler hasil kajian atau analisisnya atas berbagai kebijakan pemerintah dalam bentuk buku, di samping jurnal kajian ilmiah yang diterbitkan setiap tiga bulan. Hasil kajian para peneliti di P3I dapat pula dijumpai di berbagai surat kabar, jurnal kajian ilmiah lembaga riset dan pengkajian seperti CSIS, dan juga publikasi ilmiah milik universitas swasta dan negeri, seperti UI, Atmajaya, Trisakti, Tarumanegara dan lain-lain.

Sebagai institusi yang melayani kebutuhan anggota DPR, pelayanan yang dibutuhkan oleh para anggota Dewan dapat diminta, baik melalui telpon langsung ataupun melalui Sekretaris, Staf Komisi dan Fraksi mereka di ruang kerjanya masing-masing, maupun dengan datang langsung mengunjungi para peneliti di ruang kerja mereka di P3I, Gedung Nusantara I, Lantai 2, di gedung yang sama dengan tempat para anggota Dewan bekerja.

Pelayanan dapat juga diminta anggota Dewan lewat jaringan komputer *on-line* ke alamat *e-mail* para peneliti dalam bidang masing-masing. Kebutuhan diskusi untuk suatu hal yang memerlukan penjelasan mendalam dapat pula diminta. Demikian pula kebutuhan untuk menginventarisasi pertanyaan, sebagai bahan pertemuan dengan mitra kerja mereka dari pemerintah dan pihak lain, termasuk yang datang dari luar negeri. Sementara, apabila para anggota Dewan, dalam kaitannya dengan tugasnya, diminta menyampaikan kertas kerja atau makalah untuk suatu pertemuan ilmiah terbatas atau di depan publik, para peneliti di P3I dapat diminta jasa pelayanan mereka untuk membuatnya, sejauh itu memang untuk kebutuhan tugas sebagai

anggota dewan dan bukan untuk kepentingan pribadi, keluarga dan partai. Untuk semua kebutuhan dan jenis pelayanan ini sama sekali tidak dipungut bayaran, karena semua peneliti yang bekerja di P3I adalah pegawai fungsional permanen yang memang sudah memperoleh gaji dan juga tunjangan fungsional sebagai peneliti.

Disadari, jumlah 42 peneliti untuk melayani keseluruhan anggota DPR yang berjumlah 500 orang, masih kurang sekali. Di masa depan, perbandingan jumlah peneliti dengan anggota Dewan harus semakin proporsional, sehingga para anggota Dewan di-*back-up* oleh dukungan pelayanan ilmiah yang kuat dan memadai. Sebagai konsekuensinya, penambahan jumlah peneliti di P3I harus dilakukan, dengan latar belakang pendidikan dan bidang kajian/penelitian yang lebih beragam, sehingga semua masalah yang dihadapi anggota Dewan sehari-hari dapat di-*tackle*.

Dibandingkan dengan pengadaan tenaga ahli di Komisi-komisi dan Sub-sub Komisi, serta alat-alat kelengkapan DPR lainnya, seperti Panitia Anggaran, pengadaan tenaga ahli (peneliti) yang di-*pool* di P3I, jauh lebih ringan biayanya, tetapi maksimal manfaatnya, sebagai bagian dari *supporting system* yang strategis dan andal di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR. Sebab, sistem penyediaan tenaga ahli secara perorangan di ruang-ruang kerja pribadi para anggota Dewan, ataupun di Komisi-komisi dan Sub-sub Komisi, akan membutuhkan biaya yang sangat mahal, yang sulit dipenuhi dari anggaran Sekretariat Jenderal maupun pribadi anggota Dewan, terutama dalam kondisi negara dewasa ini yang dilanda krisis ekonomi yang berat dan berkepanjangan. Sehingga, penambahan jumlah tenaga ahli yang berstatus

peneliti permanen di P3I dalam jumlah yang lebih banyak, namun tidak berbiaya tinggi, merupakan solusi alternatifnya.

Cara ini dapat mencegah pemborosan anggaran belanja negara lebih banyak lagi dan kemungkinan terjadinya KKN dalam rekrutmen tenaga ahli secara perorangan, karena latar belakang kepentingan individual. Di samping itu, sebagai tenaga ahli permanen, para peneliti di P3I mempunyai pengalaman dalam melakukan analisis dan pengkajian, atau riset mereka, yang secara berkesinambungan sejak lama mereka lakukan. Kekayaan pengalaman dan kesiapan *database* mereka yang di *up-date* terus-menerus adalah nilai tambah atau kelebihan lainnya dibandingkan dengan pengadaan tenaga ahli secara perorangan.

Sementara, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi juga mempunyai Bagian Dokumentasi dan Perpustakaan, di luar Bagian Kajian dan Analisis, di mana para tenaga ahli permanen (peneliti) selama ini bekerja. Divisi Dokumentasi dan Perpustakaan tersebut mempunyai koleksi berbagai produk RUU dan UU, referensi dan buku dari negara sendiri dan mancanegara. Secara khusus, Divisi Perpustakaan merupakan *depository library* dari PBB dan Bank Dunia.

Bidang Perpustakaan (Perpustakaan DPR-RI)

Sejarah keberadaan perpustakaan di lembaga legislatif sudah dimulai sejak masa Volksraad. Hal ini dapat dilihat dari peninggalan buku-buku dari masa itu, yang

berjumlah 20.000 buku. Jadi sama halnya dengan Perpustakaan MPR, keberadaan Perpustakaan DPR juga sudah ada sejak berdirinya lembaga legislatif di Indonesia.

Perpustakaan DPR merupakan salah satu unsur pelayanan informasi, khususnya bagi anggota Dewan, untuk menunjang tugas dan kegiatan konstitusional Dewan. Sesungguhnya, Perpustakaan DPR merupakan sebuah unit pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR, yang memiliki 17 pegawai, meliputi pustakawan maupun staf pendukung mereka, yang dipimpin seorang Kepala Unit.

Bidang Dokumentasi

Sebagai salah satu bagian penting dari dukungan pelayanan ilmiah dari P3I, Bidang Dokumentasi mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan dokumentasi kegiatan DPR. Bidang yang eksistensinya telah lebih dulu dari bagian pelayanan ilmiah lainnya memberikan pelayanan dalam penyediaan informasi dalam bentuk dokumen, baik asli maupun salinannya, yang dihasilkan dari seluruh rangkaian kegiatan Dewan. Segala kebutuhan para anggota Dewan yang terkait dengan pemanfaatan bahan-bahan tersebut, dan juga untuk kalangan masyarakat terbatas, seperti mahasiswa, dosen dan peneliti, dapat dipenuhi.

Bidang Dokumentasi sampai saat ini mempunyai koleksi 831 RUU yang dihasilkan parlemen dalam rentang waktu 1950-1999, dan 1.055 UU, yang dihasilkan parlemen dalam rentang waktu 1945-1999. Di Bidang Dokumentasi ini, disimpan 42 buku kumpulan Surat Keputusan (SK) Pimpinan DPR yang dibuat antara 1950-1999.

Demikian pula, terdapat 30 buku koleksi SK Dewan (DPR) yang dibuat antara 1971-1999 dan 24 buku koleksi SK Sekretaris Jenderal DPR yang dihasilkan dalam periode 1960-1999. Untuk lebih detil lagi, di sini disimpan 1.938 Keputusan Presiden (Keppres) yang dibuat antara 1960-1999, sebanyak 2.513 Peraturan Pemerintah (PP) yang dibuat antara 1945-1999, dan sebanyak 260 Instruksi Presiden (Inpres) yang dihasilkan antara 1970-1999. Kemudian, terdapat pula 489 buku Risalah Rapat yang dihasilkan sejak 1971-1999.

Pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi (JDI) Hukum

Setelah dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 1999 tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional, Sekretariat Jenderal DPR berinisiatif membentuk Pusat Jaringan Dokumentasi dan Informasi (JDI) Hukum. JDI ini kemudian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Sekretaris Jenderal DPR RI 24/Sekjen/2000. Eksistensi kegiatan JDI Hukum yang telah dilakukan oleh Bagian Hukum, Biro Humas dan Hukum sejak tahun 1982 menjadi pertimbangan ditetapkannya Bagian Hukum menjadi Pusat JDI) Hukum di Lingkungan Sekretariat Jenderal DPR.

Tujuan pembentukan Pusat JDI Hukum adalah:

1. Mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyebarluaskan bahan dokumentasi dan informasi hukum/peraturan perundang-undangan;

2. Menunjang kegiatan perencanaan hukum, penelitian hukum dan perancangan peraturan perundang-undangan dalam rangka Penyusunan Program Legislasi Nasional;
3. Membantu para pejabat dalam pengambilan keputusan;
4. Menyediakan fasilitas untuk mendalami dan memanfaatkan pengetahuan hukum melalui bahan pustaka hukum;
5. Melayani Anggota DPR, karyawan Sekretariat Jenderal DPR, mahasiswa dan masyarakat untuk memperoleh dokumentasi dan informasi hukum secara mudah, cepat, akurat dan mutakhir.

(2) Mekanisme Kerja DPR-RI

Mekanisme Kerja DPR adalah semua ketentuan atau peraturan tentang pelaksanaan tugas DPR, yang diatur dalam Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD dan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Tata Cara Penyampaian Hak DPR RI

a. Hak Interpelasi

Sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang Anggota dapat mengajukan usul kepada DPR untuk menggunakan hak interpelasi (permintaan keterangan kepada Presiden) tentang suatu kebijakan Pemerintah.

Usul mengajukan Hak interpelasi disusun secara singkat dan jelas, serta disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya.

Dalam Rapat Paripurna berikutnya setelah usul interpelasi diterima oleh Pimpinan DPR, Ketua Rapat memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya usul interpelasi dan usul tersebut kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

Rapat Badan Musyawarah membahas penentuan waktu pembicaraan usul interpelasi dalam Rapat Paripurna, kepada pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan usulnya secara ringkas.

Dalam Rapat Paripurna yang telah ditentukan, pengusul memberikan penjelasan tentang maksud dan tujuan usul interpelasi tersebut. Pesetujuan atau penolakan usul penggunaan hak interpelasi diputuskan dalam Rapat Paripurna.

Selama usul interpelasi belum diputuskan menjadi interpelasi DPR, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik usulnya kembali. Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul tersebut harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, yang kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.

Apabila usul interpelasi tersebut disetujui sebagai interpelasi DPR, Pimpinan DPR menyampaikannya kepada Presiden dan mengundang Presiden untuk memberikan keterangan. Terhadap keterangan Presiden, diberikan kesempatan kepada pengusul dan Anggota yang lain untuk mengemukakan pendapatnya.

Atas pendapat pengusul dan/atau Anggota yang lain, Presiden memberikan jawaban yang dapat diwakilkan kepada Menteri. Terhadap keterangan dan jawaban Presiden, Anggota dapat mengajukan usul pernyataan pendapat.

Jika sampai waktu penutupan Masa Sidang yang bersangkutan ternyata tidak ada usul pernyataan pendapat yang diajukan, pembicaraan mengenai permintaan keterangan kepada Presiden tersebut dinyatakan selesai dalam Rapat Paripurna penutupan Masa Sidang yang bersangkutan.

b. Hak Menghadirkan Seseorang untuk Dimintai Keterangan

DPR dalam melaksanakan fungsinya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat , Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPR meminta kehadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat secara tertulis dalam jangka waktu yang cukup dengan menyebutkan maksud permintaan tersebut dan jadwal pelaksanaannya. Pihak yang diundang DPR, wajib hadir untuk memberikan keterangan, termasuk menunjukkan dan/atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan kepada DPR.

DPR dapat menunda pelaksanaan rapat akibat ketidakhadiran pihak yang diundang karena suatu alasan yang dapat diterima. Apabila pihak yang diundang tidak hadir tanpa alasan yang dapat diterima atau menolak hadir, DPR dapat meminta sekali lagi kehadiran yang bersangkutan pada jadwal yang ditentukan.

Apabila pihak yang diundang tidak memenuhi permintaan kehadiran yang kedua tanpa alasan yang dapat diterima atau menolak hadir, bagi yang bersangkutan berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu oemanggilan dengan paksa. Bahkan dalam Undang-undang tersebut diatur tentang hak DPR untuk melakukan sandera paling lama 15 hari kepada pihak yang menolak panggilan DPR.²⁵⁴

Tata Cara Pengambilan Keputusan Di DPR-RI

Pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada dasarnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun, bila tidak mungkin, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

254

Setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan, apabila telah tercapai kuorum, yaitu dihadiri lebih dari separuh jumlah anggota rapat, yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi yang anggotanya 10 orang atau lebih.

Apabila kuorum tidak tercapai, rapat ditunda sebanyak-banyaknya dua kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 24 jam.

Apabila setelah penundaan dua kali, kuorum belum juga tercapai, maka :

- Jika terjadi dalam Rapat Paripurna, masalahnya menjadi batal.
- Jika terjadi dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat BURT, Rapat Badan Legislasi, Rapat BKSAP, Rapat Dewan Kehormatan, Rapat Panitia Khusus atau Rapat Panitia Anggaran, cara penyelesaiannya diserahkan kepada Badan Musyawarah
- Jika terjadi dalam Rapat Badan Musyawarah, maka cara penyelesaiannya diserahkan kepada Pimpinan Badan Musyawarah, dengan memperhatikan pendapat pimpinan fraksi-fraksi.

1. Keputusan Berdasar Mufakat:

Hakekat musyawarah untuk mufakat adalah suatu cara pelaksanaan Demokrasi Pancasila untuk merumuskan dan/atau memutuskan suatu hal dengan kebulatan pendapat (mufakat), yang bersumber pada inti paham kerakyatan yang dipimpin oleh

hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, berdasarkan kehendak rakyat, itikad baik, pikiran sehat, kejujuran, dan penuh rasa tanggung jawab demi persatuan dan kesatuan bangsa serta kepentingan rakyat.

Keputusan berdasarkan mufakat adalah sah apabila diambil dalam rapat yang dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi yang anggotanya 10 orang atau lebih.

Pengambilan keputusan ini dilakukan setelah para anggota rapat yang hadir diberi kesempatan untuk mengemukakan pendapat serta saran, yang kemudian dipandang cukup untuk diterima oleh rapat sebagai sumbangan pendapat dan pikiran bagi penyelesaian masalah yang sedang dimusyawarahkan.

2. Keputusan Berdasar Suara Terbanyak

Keputusan berdasarkan suara terbanyak, diambil baik secara terbuka ataupun rahasia, apabila keputusan berdasar mufakat sudah tidak mungkin dicapai, karena adanya pendirian dalam rapat dari sebagian anggota rapat yang tidak dapat dipertemukan lagi dengan pendirian anggota rapat lainnya.

Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak dilakukan secara terbuka, apabila menyangkut kebijakan. Sedangkan apabila menyangkut orang atau masalah lain yang dipandang perlu, pengambilan keputusan dilakukan secara rahasia.

Keputusan berdasarkan suara terbanyak adalah sah, apabila:

- a. Diambil dalam rapat yang dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi yang anggotanya 10 orang atau lebih.
- b. Disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang hadir.

Sidang dan Rapat

Persidangan

Tahun Sidang DPR dimulai 16 Agustus dan diakhiri 15 Agustus tahun berikutnya. Apabila 16 Agustus jatuh pada hari libur/bukan hari kerja, pembukaan Tahun Sidang dilakukan pada hari kerja sebelumnya. Tahun Sidang dibagi dalam 4 (empat) Masa Persidangan. Masa Persidangan meliputi Masa Sidang dan Masa Reses.

Pada hari permulaan Tahun Sidang acara pokok adalah Pidato Kenegaraan Presiden dalam Rapat Paripurna. Apabila Presiden berhalangan, Pidato Kenegaraan disampaikan oleh Wakil Presiden.

Masa Sidang ialah masa kegiatan DPR yang dilakukan terutama di dalam gedung. Masa Reses ialah masa kegiatan DPR di luar Masa Sidang, yang dilakukan oleh anggota secara perorangan atau berkelompok, terutama di luar gedung untuk melaksanakan kunjungan kerja.

Jenis-Jenis Rapat DPR-RI terbagi atas ;

1. Rapat Paripurna

Rapat Paripurna adalah rapat anggota DPR yang dipimpin oleh Pimpinan DPR dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR.

2. Rapat Paripurna Luar Biasa

Rapat Paripurna Luar Biasa ialah Rapat Paripurna yang diadakan dalam Masa Reses, apabila : (1) Diminta oleh Presiden; (2) Dikehendaki oleh Pimpinan DPR dengan persetujuan Badan Musyawarah; (3) Diusulkan oleh sekurang-kurangnya 10 anggota DPR dengan persetujuan Bamus.

3. Rapat Fraksi

Rapat Fraksi adalah rapat anggota fraksi yang dipimpin oleh pimpinan fraksi.

4. Rapat Pimpinan (Rapim) DPR-RI

Rapim DPR adalah rapat anggota Pimpinan DPR yang dipimpin oleh Ketua DPR.

5. Rapat Badan Musyawarah (Bamus)

Rapat Bamus adalah rapat anggota Bamus beserta anggota penggantinya, yang dipimpin oleh pimpinan Bamus.

5. Rapat Komisi

Rapat Komisi adalah rapat anggota komisi yang dipimpin oleh pimpinan komisi. Sedangkan Rapat Pimpinan Komisi adalah rapat anggota pimpinan komisi yang dipimpin oleh ketua komisi atau salah seorang wakil ketua komisi yang ditunjuk oleh ketua komisi.

6. Rapat Gabungan Komisi

Rapat Gabungan Komisi adalah rapat bersama yang diadakan oleh lebih dari satu komisi, dan dihadiri oleh anggota komisi-komisi yang bersangkutan, dengan dipimpin oleh Pimpinan Rapat Gabungan Komisi. Pimpinan rapat dalam hal ini merupakan satu kesatuan pimpinan kolektif yang mencerminkan unsur pimpinan komisi yang bersangkutan.

7. Rapat Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)

Rapat BURT adalah rapat anggota BURT beserta anggota penggantinya yang dipimpin oleh pimpinan BURT.

8. Rapat Badan Legislasi (Baleg)

Rapat Badan Legislasi adalah rapat anggota Badan Legislasi yang dipimpin oleh pimpinan Badan Legislasi.

9. Rapat Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP)

Rapat BKSAP adalah rapat anggota BKSAP yang dipimpin oleh pimpinan BKSAP.

10. Rapat Panitia Khusus (Pansus)

Rapat Pansus adalah rapat anggota Pansus yang dipimpin oleh pimpinan Panitia Khusus.

11. Rapat Panitia Kerja

Rapat Panitia Kerja adalah adalah rapat anggota Panitia Kerja yang dipimpin oleh Pimpinan Panitia Kerja.

12. Rapat Panitia Anggaran

Rapat Panitia Anggaran adalah rapat anggota Panitia Anggaran yang dipimpin oleh Pimpinan Panitia Anggaran.

13. Rapat Kerja

Rapat Kerja adalah rapat antara komisi, beberapa komisi dalam Rapat Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus dengan pemerintah, dalam hal ini Presiden dan/atau Menteri yang ditunjuk datang, atas undangan Pimpinan DPR, yang dipimpin oleh pimpinan komisi, pimpinan Rapat Gabungan Komisi atau pimpinan Panitia Khusus.

14. Rapat Dengar Pendapat

Rapat Dengar Pendapat adalah rapat antara komisi, beberapa komisi dalam Rapat Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya, atas undangan Pimpinan DPR, maupun atas permintaan pejabat pemerintah yang bersangkutan yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus.

15. Rapat Dengar Pendapat Umum

Rapat Dengar Pendapat Umum adalah rapat antara komisi, beberapa komisi dalam Rapat Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan Pimpinan DPR, maupun atas permintaan yang bersangkutan, yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus.

Sifat Rapat DPR RI

Rapat Paripurna, Rapat Paripurna Luar Biasa, Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Pansus, Rapat Panitia Anggaran, Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali apabila rapat yang bersangkutan, atau Badan Musyawarah memutuskan rapat tersebut bersifat tertutup.

Rapat Pimpinan DPR, Rapat Pimpinan Alat Kelengkapan DPR, Rapat BURT, Rapat Dewan Kehormatan dan Rapat Panitia Kerja bersifat tertutup.

Rapat terbuka ialah rapat yang selain dihadiri oleh anggota DPR, juga dapat dihadiri oleh bukan anggota DPR, baik yang diundang maupun yang tidak diundang.

Rapat tertutup ialah rapat yang hanya dihadiri oleh anggota DPR dan mereka yang diundang. Pembicaraan dalam rapat tertutup pada dasarnya bersifat rahasia dan tidak boleh diumumkan.

Karena sifat rapat dan/atau karena hal tertentu rapat dapat memutuskan untuk mengumumkan seluruh atau sebagian pembicaraan dalam rapat tertutup atas usul ketua rapat maupun atas usul salah satu fraksi dan/atau pemerintah yang menghadiri rapat tersebut.

Tata Cara Rapat dan Permusyawaratan

Sebelum menghadiri rapat, setiap anggota DPR menandatangani daftar hadir. Ketua rapat membuka rapat, apabila pada waktu yang telah ditentukan untuk membuka rapat, telah hadir lebih dari separuh jumlah anggota rapat, yang terdiri atas lebih dari

separuh unsur fraksi yang jumlah anggotanya 10 orang atau lebih. Jika waktu yang telah ditentukan belum terpenuhi, maka ketua rapat menunda pembukaan rapat tersebut paling lama satu jam.

Apabila setelah menunda pembukaan rapat tersebut paling lama satu jam kuorum belum juga dipenuhi, maka ketua rapat dapat membuka rapat.

Ketua rapat hanya berbicara selaku pimpinan rapat untuk menjelaskan masalah yang menjadi pembicaraan, menunjukkan duduk persoalan yang sebenarnya, mengembalikan pembicaraan kepada pokok persoalan, dan menyimpulkan pembicaraan anggota rapat. Apabila ketua rapat hendak berbicara selaku anggota rapat, untuk sementara pimpinan rapat diserahkan kepada anggota pimpinan yang lain.

Ketua rapat menjaga rapat agar berjalan sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib. Ketua rapat dapat menentukan lamanya anggota rapat berbicara dan apabila seorang pembicara melampaui batas waktu yang telah ditentukan, ketua rapat dapat memperingatkan dan meminta supaya pembicara mengakhiri pembicaraan.

Anggota rapat dapat melakukan interupsi untuk:

1. Meminta penjelasan tentang duduk persoalan sebenarnya tentang masalah yang sedang dibicarakan;
2. Menjelaskan soal yang di dalam pembicaraan menyangkut diri dan/atau tugasnya;
3. Mengajukan usul prosedur tentang soal yang sedang dibicarakan;
4. Mengajukan usul agar rapat ditunda untuk sementara.

Apabila seorang pembicara menggunakan kata-kata yang tidak layak atau melakukan perbuatan yang mengganggu ketertiban rapat, atau menganjurkan untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum, ketua rapat memperingatkan agar pembicara menghentikan perbuatannya dan/atau memberikan kesempatan pembicara untuk menarik kembali kata-katanya. Jika pembicara memenuhi permintaan ketua rapat, maka kata-kata itu dianggap tidak pernah diucapkan dan tidak dimuat dalam risalah atau catatan rapat.

Risalah Rapat ialah catatan rapat yang dibuat secara lengkap dan berisi seluruh jalannya pembicaraan yang dilakukan dalam rapat. Catatan rapat ialah catatan rapat yang memuat pokok pembicaraan, kesimpulan, dan keputusan yang dihasilkan dalam rapat. Laporan singkat ialah catatan rapat yang hanya memuat kesimpulan dan keputusan rapat.

Rapat yang bersifat tertutup dapat memutuskan bahwa suatu hal yang dibicarakan dan/atau diputuskan dalam rapat tidak dimasukkan dalam Risalah, Catatan Rapat dan/atau Laporan Singkat.

Prosedur Penyampaian Aspirasi

Berdasarkan Tata Tertib DPR-RI No: 03A / DPR RI / I / 2001-2002 Pasal 141, dinyatakan: (1) DPR menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPR; (2) Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum, sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) huruf c, dan melalui kunjungan kerja, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) huruf d, DPR menerima penyampaian dan pengaduan masyarakat secara langsung dan/atau melalui surat.

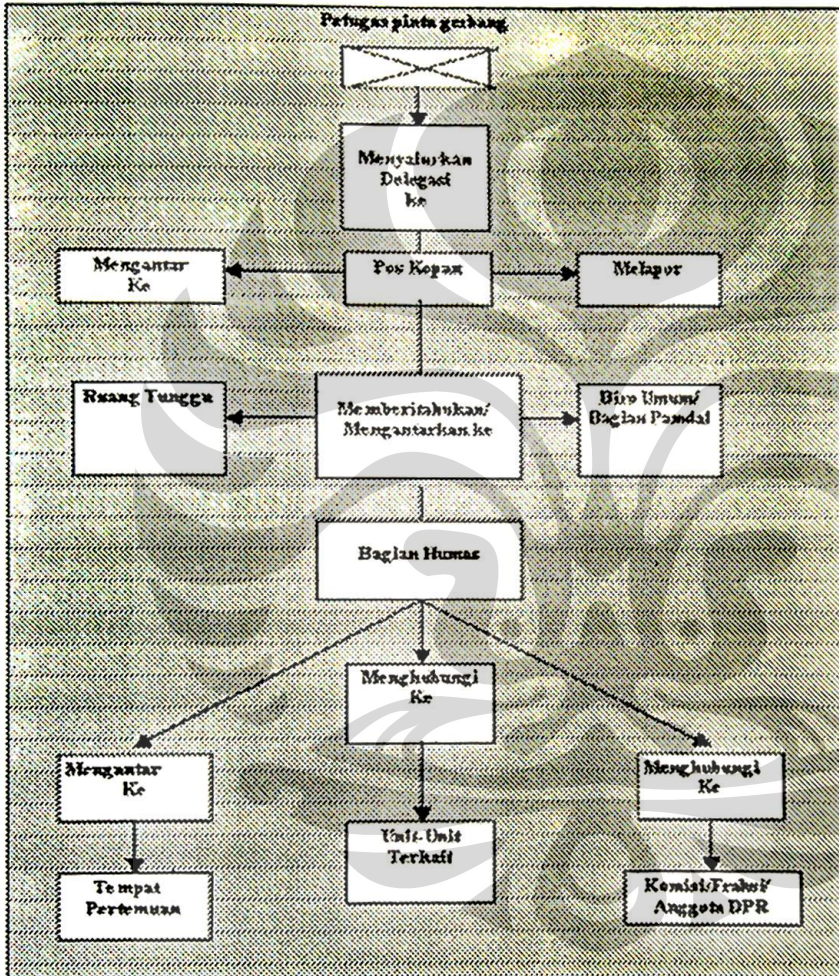
Demikian pula, menurut Pasal 142 ayat (1) diatur, masyarakat yang datang secara langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasi dan/atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat Jenderal ke Komisi yang membidangnya dan/atau Fraksi-fraksi. Sementara, dalam ayat (2) diatur, dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, Komisi melaksanakan ketentuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (4) dan (5), sedangkan Fraksi dapat mengambil langkah-langkah sesuai dengan kebijaksanaan masing-masing.

Secara tersirat, Sekretariat Jenderal juga bertugas menerima pengaduan masyarakat, sebagaimana yang diatur dalam Tata Tertib DPR RI pasal 197 ayat (2) yaitu: semua surat masuk, kecuali yang menyangkut tugas intern Sekretariat Jenderal, segera dijawab oleh Sekretaris Jenderal atas nama Pimpinan DPR, yang memberitahukan kepada pengirim bahwa suratnya telah diterima. Apabila masalahnya sedang dalam proses pengolahan, hal ini dapat diberitahukan kepada pengirim surat.

Dari Tata Tertib di atas, dapat dilihat bahwa DPR telah memiliki sarana-sarana dalam menerima pengaduan masyarakat. Pengaduan tersebut bisa merupakan delegasi masyarakat yang datang langsung ke DPR dan bisa juga berupa surat pengaduan atau surat tembusan. Surat tersebut akan diproses oleh Pembantu Asisten bidang

Pengawasan Legislatif, sedang delegasi masyarakat dicatat dan disalurkan melalui Bagian Humas Setjen.

Prosedur Penerimaan Delegasi Masyarakat



3. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. Dewan ini dibentuk untuk menampung aspirasi daerah

agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

a. Keanggotaan DPD²⁵⁵

Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.²⁵⁶ Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.²⁵⁷ Saat ini provinsi yang ada di Indonesia adalah 32 provinsi, yaitu²⁵⁸ : Nangroe Aceh Darussalam (NAD), Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Riau Kepulauan, Jambi, Kepulauan Bangka-Belitung, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Irian Jaya Barat²⁵⁹. Berdasarkan jumlah provinsi yang ada di Indonesia saat ini, maka jumlah anggota DPD saat ini adalah 128 anggota, bandingkan dengan jumlah anggota DPR menurut

²⁵⁵MPR RI, *Putusan Sidang Tahun MPR RI Tahun 2001*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), hal.10.

²⁵⁶ Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

²⁵⁷ Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

²⁵⁸ Data mengenai provinsi di Indonesia ini merupakan data yang penulis ambil dari Harian Kompas, Sabtu 4 Oktober 2003,, hal. 37. Dengan tulisan berjudul, "Pemilu 2004, Jadi Enggak Sih?".

²⁵⁹ Wilayah provinsi Papua, kemungkinan akan dibagi menjadi 3 wilayah provinsi, yaitu Papua Barat, Papua Tengah dan Papua Timur.

anggota DPD dinyatakan batal.²⁷¹ Jadwal waktu pendaftaran peserta Pemilu calon anggota DPD ditetapkan oleh KPU.²⁷² Perseorangan yang tidak memenuhi persyaratan, yang disebutkan pasal 11 ayat (1), (2) dan (3) tidak dapat menjadi peserta Pemilu, KPU menetapkan syarat-syarat tersebut dan KPU menetapkan tata cara penelitian dan melaksanakan penelitian keabsahan syarat-syarat tersebut.²⁷³

Di dalam Undang-Undang Pemilu ini, pada bagian kedua diatur mengenai daerah pemilihan dan jumlah kursi anggota DPD. Daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah provinsi.²⁷⁴ Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4.²⁷⁵

Dalam Undang-Undang Pemilu ini, diatur pula persyaratan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Syarat-syarat tersebut adalah sebagai berikut.²⁷⁶

- a. warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;

²⁷¹ Pasal 11 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁷² Pasal 11 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003

²⁷³ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003

²⁷⁴ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003

²⁷⁵ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003

²⁷⁶ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003

UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang baru berjumlah 550 anggota.²⁶⁰

Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.²⁶¹ Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.²⁶² Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.²⁶³ Peserta pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.²⁶⁴

Tentang keanggotaan secara lebih detail diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan juga Undang-Undang No.23 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.,

Di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, dikatakan bahwa Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.²⁶⁵ Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.²⁶⁶

Untuk dapat menjadi calon anggota DPD, peserta Pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :

²⁶⁰ Jika penulis analisa, dinyatakan dalam UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 33 ayat (2), Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR, maka anggota DPD sebanyak 120 adalah kurang dari 1/3 anggota DPR (550 anggota).

²⁶¹ Pasal 22C ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

²⁶² Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 Perubahan Ketiga

²⁶³ Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga

²⁶⁴ Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

²⁶⁵ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003

²⁶⁶ Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003

- a. provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1.000 (seribu) orang pemilih;
- b. provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) orang pemilih;
- c. provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3.000 (tiga ribu) orang pemilih;
- d. provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) orang pemilih;
- e. provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) orang pemilih.²⁶⁷

Dukungan sebagaimana dimaksud tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.²⁶⁸ Persyaratan sebagaimana dimaksud dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas yang sah.²⁶⁹ Seorang pendukung tidak diperbolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD.²⁷⁰ Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu orang calon

²⁶⁷ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003.

²⁶⁸ Pasal 11 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁶⁹ Pasal 11 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁷⁰ Pasal 11 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003.

- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- j. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan
- k. terdaftar sebagai pemilih.

Seorang calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota hanya dapat dicalonkan dalam satu lembaga perwakilan pada satu daerah pemilihan.²⁷⁷ Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 UU No. 12 Tahun 2003, juga harus memenuhi syarat:

- a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau

²⁷⁷ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;

- b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.²⁷⁸

Calon anggota DPD dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selain harus memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 dan pasal 63 huruf a, harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia.²⁷⁹

Pemungutan suara Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota diselenggarakan secara serentak.²⁸⁰ Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara bagi pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk semua daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU.²⁸¹

Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan.²⁸² Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata

²⁷⁸ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁷⁹ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸⁰ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸¹ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸² Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.²⁸³

Mengenai Penggantian calon terpilih hanya dapat dilakukan apabila calon terpilih tersebut meninggal dunia atau tidak lagi memenuhi syarat menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota.²⁸⁴ Penggantian calon terpilih anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah calon yang memperoleh suara terbanyak pada peringkat berikutnya dari daerah pemilihan yang sama.²⁸⁵ Penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPD dilakukan oleh KPU.²⁸⁶

Dalam Pemilu 2004, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilihnya.²⁸⁷ Calon anggota DPD dalam Pemilu tahun 2004 tidak menjadi pengurus partai politik paling lama 3 (tiga) bulan sejak diundangkan undang-undang ini.²⁸⁸

DPD terdiri atas wakil-wakil daerah Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.²⁸⁹ Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.²⁹⁰ Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (sepertiga) jumlah anggota DPR.²⁹¹

²⁸³ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸⁴ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003..

²⁸⁵ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸⁶ Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸⁷ Pasal 145 UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸⁸ Pasal 146 UU No. 12 Tahun 2003.

²⁸⁹ Pasal 32 UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

²⁹⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 33 ayat (3)

²⁹¹ DPR (Pasal 33 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,.

Keanggotaan DPD²⁹² diresmikan dengan Keputusan Presiden.²⁹³ Anggota DPD berdomisili²⁹⁴ di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di Ibukota Negara Republik Indonesia.²⁹⁵

Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.²⁹⁶ Anggota DPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna DPD.²⁹⁷

Pimpinan DPD²⁹⁸ terdiri atas seorang Ketua dan sebanyak-banyaknya 2 (dua) orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPD dalam Sidang Paripurna DPD.²⁹⁹ Selama Pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum

²⁹² Pasal 33 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD,.

²⁹³ Menurut Penjelasan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Peresmian keanggotaan DPD sekaligus dengan peresmian keanggotaan KPR yang ditetapkan satu naskah dalam Keputusan Presiden. Nama-nama calon anggota DPD berdasarkan hasil pemilihan umum, secara administratif dilaporkan oleh KPU kepada Presiden.

²⁹⁴ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 33 ayat (4).

²⁹⁵ Menurut Penjelasan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang dimaksud dengan bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia adalah bertempat tinggal di DKI Jakarta dan sekitarnya yaitu kabupaten /kota Bogor, kabupaten/kota Tangerang, kabupaten/kota Bekasi, dan kota Depok.

²⁹⁶ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 34.

²⁹⁷ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 35 ayat (1).

²⁹⁸ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 37 ayat (1)

²⁹⁹ Menurut Penjelasan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat ini bersifat kolektif, artinya dalam kinerjanya selalu mencerminkan kebersamaan sebagai satu kesatuan kepemimpinan.

terbentuk, DPD dipimpin oleh Pimpinan Sementara DPD.³⁰⁰ Pimpinan Sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang Ketua Sementara dan seorang Wakil Ketua Sementara yang diambil dari anggota tertua dan anggota termuda usianya.³⁰¹ Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda usianya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.³⁰² Ketua dan Wakil Ketua DPD diresmikan dengan keputusan DPD.³⁰³ Tata cara pemilihan Pimpinan DPD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD.³⁰⁴

Pimpinan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) RUU Susduk 2003 berhenti dari jabatannya karena :

- a. meninggal dunia;³⁰⁵
- b. mengundurkan diri atas permintaan sendiri
- c. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Pimpinan DPD;³⁰⁶

³⁰⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 37 ayat (2).

³⁰¹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 37 ayat (3).

³⁰² UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 37 ayat (4).

³⁰³ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 37 ayat (5).

³⁰⁴ Pasal 37 ayat (6) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

³⁰⁵ Menurut Penjelasan Pasal 39 ayat (1) Huruf a UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah bahwa Pernyataan meninggal dunia dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang.

- d. ditetapkan oleh badan kehormatan DPD untuk diberhentikan karena melanggar Kode Etik DPD;³⁰⁷ atau
- e. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman serendah-rendahnya 5 (lima) tahun penjara.

Pimpinan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) diberhentikan sementara dari jabatannya apabila dinyatakan bersalah oleh pengadilan karena melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman serendah-rendahnya 5 (lima) tahun penjara.³⁰⁸ Dalam hal salah seorang Pimpinan DPD diberhentikan dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif.³⁰⁹ Tata cara pemberhentian dan penggantian Pimpinan DPD sebagaimana dimaksud

³⁰⁶ Menurut Penjelasan Pasal 39 ayat (1) Huruf c UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah Yang dimaksud dengan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya, atau tidak hadir dalam rapat-rapat tanpa keterangan apapun selama tiga bulan berturut-turut.

³⁰⁷ Menurut Penjelasan Pasal 39 ayat 1 Huruf d UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, adalah Melanggar kode etik adalah suatu etika perilaku sebagai acuan kinerja anggota DPD dalam melaksanakan tugasnya.

³⁰⁸ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 39 ayat (2).

³⁰⁹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 39 ayat (3).

pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dan ayat (4) di atur dalam Peraturan Tata Tertib DPD.³¹⁰

Anggota DPD mempunyai hak :³¹¹

- a. menyampaikan usul dan pendapat;³¹²
- b. memilih dan dipilih
- c. membela diri
- d. imunitas;³¹³
- e. protokoler;³¹⁴ dan
- f. keuangan dan administratif.

Anggota DPD mempunyai kewajiban:³¹⁵

- a. mengamalkan Pancasila;

³¹⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 39 ayat (5).

³¹¹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 49.

³¹² UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Menurut Penjelasan Pasal 49 Huruf a adalah Hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan, namun demikian tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap dengan memperhatikan tatakrama, etika dan moral serta sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

³¹³ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 49 Huruf d adalah bahwa Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPD adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³¹⁴ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 49 Huruf e bahwa Yang dimaksud dengan hak protokoler adalah hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

³¹⁵ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 50.

- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
- c. membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah;
- g. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;³¹⁶
- h. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;³¹⁷
- i. mentaati Kode Etik dan Tata Tertib DPD; dan
- j. menjaga Kode Etik dan Tata Tertib DPD; dan
- k. menjaga etika dan norma adat daerah yang diwakilinya.

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 50 diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD (Pasal 48 UU Susduk).

³¹⁶ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 50 Huruf g bahwa Yang dimaksud dengan kepentingan kelompok dan golongan termasuk kepentingan daerah, ras dan suku.

³¹⁷ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 50 Huruf h bahwa yang dimaksud dengan pemberian pertanggungjawaban secara moral dan politis disampaikan pada setiap masa reses kepada pemilih di daerah pemilihannya.

Mengenai Penggantian Antarwaktu Anggota DPD, di dalam UU Susduk tahun 2003 ini diatur dalam Pasal 88, Pasal 89 dan Pasal 90.

Anggota DPD berhenti antarwaktu karena:³¹⁸

- a. meninggal dunia;³¹⁹
- b. mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis.³²⁰

Anggota DPD diberhentikan karena :³²¹

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota DPD;³²²
- b. tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai Anggota DPD sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang pemilihan Umum;
- c. dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik DPD, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPD;
- d. melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;

³¹⁸ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 88.

³¹⁹ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 88 ayat (1) Huruf a adalah bahwa Pernyataan meninggal dunia dibuktikan dengan surat dokter yang berwenang.

³²⁰ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 88 ayat (1) huruf b bahwa Pengunduran diri dilakukan secara tertulis kepada Pimpinan DPD.

³²¹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 88 ayat (2).

³²² Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 88 ayat (2) Huruf a adalah bahwa Yang dimaksud dengan tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya, atau tidak hadir dalam rapat-rapat tanpa keterangan apapun selama tiga bulan berturut-turut.

- e. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara;

Pemberhentian Anggota DPD yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud (meninggal dunia, mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis, melanggar ketentuan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan, dinyatakan bersalah berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara) langsung disampaikan oleh pimpinan DPD kepada Presiden untuk diresmikan.³²³

Pemberhentian Anggota DPD sebagaimana dimaksud (tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPD, tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPD sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik DPD, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPD) setelah dilakukan penyelidikan, verifikasi dan pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan DPD atas pengaduan pimpinan DPD, masyarakat dan atau pemilih.³²⁴

Pengaduan oleh pemilih dari daerah pemilihan Anggota DPD yang bersangkutan disampaikan melalui DPRD Provinsi setempat untuk diteruskan kepada

³²³ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 88 ayat (3).

³²⁴ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 88 ayat (4) .

Badan Kehormatan DPD.³²⁵ Tata cara pengaduan, pembelaan dan pengambilan keputusan oleh Badan Kehormatan DPD sebagaimana dimaksud diatur dalam tata tertib DPD.³²⁶

Anggota DPD yang berhenti atau diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud di atas digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan :³²⁷

- a. calon pengganti adalah calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara calon Anggota DPD daerah pemilihan di provinsi yang sama dengan yang digantikan berdasarkan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum;
- b. apabila calon pengganti dalam daftar peringkat perolehan suara calon Anggota DPD sebagaimana dimaksud pada huruf a mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya.

Anggota DPD pengganti antarwaktu melanjutkan sisa masa jabatan anggota yang digantikannya.³²⁸ Dalam hal anggota DPD berhenti antarwaktu, maka peresmian pemberhentiannya terhitung sejak anggota pengganti antarwaktu mengucapkan

³²⁵ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 88 ayat (5).

³²⁶ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 88 ayat (6).

³²⁷ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 89 ayat (1).

³²⁸ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 89 ayat (2).

sumpah/janji. Anggota pengganti antarwaktu menyelesaikan masa keanggotaan DPD yang diganti.³²⁹

Pimpinan DPD³³⁰ menyampaikan kepada KPU nama anggota DPD yang diberhentikan dan nama calon pengganti antarwaktu untuk diverifikasi.³³¹ Pimpinan DPD setelah menerima rekomendasi KPU mengenai hasil verifikasi terhadap persyaratan calon Anggota DPD, mengusulkan kepada Presiden untuk meresmikan pemberhentian dan pengangkatan Anggota DPD tersebut.³³²

Peresmian pemberhentian dan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota DPD ditetapkan³³³ dengan Keputusan Presiden.³³⁴ Sebelum memegang jabatannya pengganti anggota DPD yang direcall tersebut mengucapkan sumpah atau janji yang pengucapannya dipandu oleh ketua/pimpinan DPD.³³⁵ Penggantian

³²⁹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 89 ayat (2) .

³³⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 90 ayat (1).

³³¹ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 90 ayat (1) RUU Susduk 2003 bahwa Proses verifikasi terhadap persyaratan calon pengganti anggota DPD dilakukan oleh KPU.

³³² UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 90 ayat (2).

³³³ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 90 ayat (1).

³³⁴ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 90 ayat (2), bahwa Keputusan Presiden sudah harus diterbitkan selambat-lambatnya satu bulan sejak diterimanya usulan pemberhentian dan pengangkatan penggantian antar waktu anggota DPD yang disampaikan oleh Pimpinan DPD.

³³⁵ Pasal 90 ayat (4), UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Anggota DPD antarwaktu tidak dilaksanakan³³⁶ apabila sisa masa jabatan anggota yang diganti kurang dari empat bulan dari masa jabatannya.³³⁷

b. Kewenangan dan Tugas DPD

Adapun kekuasaan dari DPD adalah Dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan kekuasaan 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,³³⁸ DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;³³⁹ DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran

³³⁶ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 90 ayat (5).

³³⁷ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 90 ayat (5) bahwa Apabila waktu pelaksanaan penggantian antarwaktu anggota DPD kurang dari empat bulan menjelang berakhirnya keanggotaan DPD, tidak perlu lagi penggantian antarwaktu keanggotaan DPD dalam tenggang waktu tersebut, sehingga kursi bagi anggota DPD hasil pemilihan umum berikutnya.

³³⁸ Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

³³⁹ Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

pendapatan belanja negara, pajak pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.³⁴⁰

Kemudian pasal-pasal tersebut ditindak lanjuti lagi oleh UU Susduk, mengenai kedudukan dan fungsi nya diatur secara rinci seperti dibawah ini. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.³⁴¹ DPD mempunyai fungsi ³⁴²: a. mengajukan usul, ikut membahas dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;³⁴³ b. pengawasan atas pelaksanaan legislasi tertentu.³⁴⁴

Tugas dan wewenang DPD³⁴⁵ kemudian diatur lebih jauh sebagai berikut. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi

³⁴⁰ Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga

³⁴¹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 40.

³⁴² UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 41.

³⁴³ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 41 Huruf a, adalah Yang dimaksud dengan legislasi tertentu dalam hal fungsi pengajuan usul dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan dalam hal fungsi pemberian pertimbangan atas rancangan undang-undang adalah menyangkut rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

³⁴⁴ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 42 Huruf b, adalah Yang dimaksud dengan fungsi pengawasan atas pelaksanaan legislasi tertentu adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

³⁴⁵ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 42 ayat (1).

lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah.³⁴⁶ DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.³⁴⁷ Pembahasan rancangan undang-undang³⁴⁸ sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.³⁴⁹

DPD ikut membahas bersama DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR.³⁵⁰ DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai

³⁴⁶ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 42 ayat (1) adalah Yang dimaksud dengan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dalam hal ini adalah DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya yang berada di daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga dapat menjamin kepentingan masyarakat setempat dan bangsa Indonesia secara keseluruhan dengan tetap menjaga dan memelihara kelestariannya.

³⁴⁷ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 42 ayat (2).

³⁴⁸ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 42 ayat (2).

³⁴⁹ Menurut UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 42 ayat (3) adalah Pada saat pembahasan rancangan undang-undang antara DPR dengan pemerintah, DPD diundang untuk menyampaikan pendapat dan pandangannya mengenai rancangan undang-undang yang diusulkannya pada pembahasan tahap awal pembicaraan tingkat I.

³⁵⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 43 ayat (1).

Peraturan Tata Tertib DPR.³⁵¹ Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.³⁵² Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.³⁵³

DPD memberikan pertimbangan DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.³⁵⁴ Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan dengan pemerintah.³⁵⁵ Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.³⁵⁶

³⁵¹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 43 ayat (2).

³⁵² Pasal 43 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

³⁵³ Pasal 43 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

³⁵⁴ Pasal 44 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

³⁵⁵ Pasal 44 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

³⁵⁶ Pasal 44 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.³⁵⁷ Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota Badan Pemeriksa keuangan.³⁵⁸

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.³⁵⁹

Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.³⁶⁰ Dan yang dimaksud DPD dapat melakukan pengawasan sebagaimana ketentuan ini adalah:³⁶¹

- a. DPD menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.
- b. DPD dapat meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu.

³⁵⁷ Pasal 45 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

³⁵⁸ Pasal 45 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

³⁵⁹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 46 ayat (1).

³⁶⁰ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 46 ayat (2).

³⁶¹ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Penjelasan Pasal 46 ayat (2).

- c. DPD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu.
- d. DPD mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring/pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.³⁶²

DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara.³⁶³

Menurut Pasal 48 RUU Susduk ini, DPD mempunyai hak :

- a. mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) kepada DPR;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1);

³⁶²UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 46 ayat (3).

³⁶³ UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 47.

C. PROSES PEMBENTUKAN UNDANG UNDANG

Proses pembentukan undang-undang adalah serangkaian kegiatan yang dimulai dari proses perencanaan, penyiapan dan pengusulan, pembahasan untuk mendapatkan persetujuan dan proses pengesahan dan pengundangan.³⁶⁴ Kesemua proses tersebut, secara dominan, dilakukan oleh dua pihak penting yaitu eksekutif dan legislatif.



³⁶⁴ Diformulasikan berdasarkan pendapat Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar Pembentukannya*, Jakarta: Kanisius, 1998, hlm. 134. dan “Proses Penyusunan UU” dalam www.parlemen.net

1. Perencanaan

Sejak tahun 2000, DPR dan pemerintah telah menuangkan indikator program mereka dalam apa yang disebut dengan Program Pembangunan Nasional (Undang-undang N0. 25 tahun 2000). Di dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) itu terdapat indikator pembangunan bidang hukum, salah satu indikatornya adalah ditetapkan sekitar 120 butir peraturan perundang-undangan. Dari butir-butir Propenas tersebut disusun apa yang disebut dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), di mana di dalamnya terdapat kurang lebih 200 undang-undang yang rencananya akan diselesaikan dalam lima tahun. Kemudian dari Prolegnas dibuat prioritas tahunan RUU yang akan dibahas oleh pemerintah dan DPR, yang disebut Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta).

Dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru disetujui dalam sidang Paripurna DPR 24 Mei 2004³⁶⁵ lalu juga dipastikan bahwa perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional.³⁶⁶ Namun demikian UU PPP juga menyebutkan bahwa dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional.

³⁶⁵ Dalam tulisan ini Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditulis dengan UU PPP karena sampai tulisan ini dibuat belum dilakukan penomoran pada undang-undang ini

³⁶⁶ Dalam Pasal 15 ayat (1) UU PPP disebutkan "Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional". Dalam Pasal 17 (1) hal tersebut juga ditegaskan dengan menyebutkan "Rancangan undang-.undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional".

Prolegnas sendiri disusun melalui koordinasi antara DPR yang diwakili Badan Legislasi dan pemerintah yang diwakili oleh Bappenas. Kemudian proses pembahasannya sama dengan proses pembahasan undang-undang, hanya saja melibatkan seluruh perwakilan komisi yang ada di DPR.

Penyusunan Repeta dilakukan oleh pemerintah (yang diwakili oleh Menteri Kehakiman dan HAM) dan Badan Legislasi setelah mendapatkan masukan dari fraksi dan komisi serta dari Sekretariat Jenderal. Ada beberapa kriteria yang digunakan untuk menyusun daftar RUU yang akan dimasukkan dalam Repeta: Pertama adalah yang diperintahkan langsung oleh undang-undang, kedua yang ditetapkan oleh Ketetapan MPR, ketiga yang terkait dengan perekonomian nasional, dan yang keempat yang terkait dengan perlindungan terhadap ekonomi sosial. Untuk merespon atas kondisi sosial yang terjadi di masyarakat, ada batas toleransi 10-20 % untuk membahas RUU di luar yang ditetapkan dalam Repeta. Pengajuan suatu RUU oleh DPR ataupun pemerintah selanjutnya berpedoman pada Repeta yang bersangkutan. Secara umum terdapat lima tahapan dalam proses penyusunan Prolegnas dan Repeta³⁶⁷, yakni:³⁶⁸

Tahap 1: Kompilasi Rencana Legislasi Nasional

³⁶⁷Lihat bagan dalam Lampiran Proses Penyusunan Legislasi Nasional

³⁶⁸Paparan ini didasarkan pada dokumen berjudul "Desain Kerja Penyusunan Prolegnas dan Repeta" yang disusun oleh BPHN dalam rangka proses penyusunan Prolegnas 2004-2009, bukan didasarkan pada aturan baku.

Pada tahap ini dibentuk Panitia Kerja Harian (Panjahaar). Tugas utama Panjahaar ini adalah melakukan inventarisasi berbagai masukan yang berkaitan dengan legislasi, yang berasal dari Biro Hukum Departemen-departemen, Biro Hukum Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND), Badan Legislasi (Baleg) DPR RI, serta masyarakat yang pada umumnya dilakukan oleh LSM. Berdasarkan masukan yang diperoleh, disusunlah Draft Rencana Legislasi Nasional (Renlegnas).

Tahap 2: Klasifikasi dan Sinkronisasi

Selanjutnya, dibentuk Tim Inti Prolegnas, Tim Antar-Departemen dan Tim Konsultan Ahli. Aktivitas utama dari Tim Inti ini adalah menyusun strategi dan arah penyusunan Prolegnas sedangkan Tim Konsultan Ahli bertugas untuk membantu tugas-tugas Tim Inti. Tim Inti juga melakukan klasifikasi dan sinkronisasi atas draft Renlegnas hingga dihasilkan konsep perbaikan Renlegnas.

Tahap 3: Konsultasi dan Komunikasi

Pada tahap ini, konsep perbaikan Renlegnas akan dikonsultasikan antara BPHN dan Ditjen Peraturan Perundang-undangan DepkehHAM dalam rapat-rapat kerja yang disebut dengan Forum Konsultasi. Setelah itu, BPHN akan mengkomunikasikan konsep perbaikan tersebut dalam lima kali pertemuan Forum Komunikasi di daerah, yang dihadiri oleh sebagian kelompok masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Tahap 4: Penyusunan Naskah Prolegnas

Tahap ini dilakukan untuk menyusun naskah akhir Prolegnas dan Repeta. Penyusunan dilakukan dalam sebuah lokakarya selama tiga hari dengan mengundang berbagai pihak sebagai peserta lokakarya. Tugas utama para peserta lokakarya tersebut adalah menyusun naskah Prolegnas dan prioritas RUU dalam Repeta. Adapun hasil dari tahap ini adalah Konsep Prolegnas Final.

Tahap 5: Pengesahan

Pada tahap kelima yang merupakan tahap terakhir, konsep final Prolegnas tersebut akan dibahas dalam Rapat Kerja antara Menkeh HAM dan DPR RI, untuk kemudian disahkan menjadi Prolegnas dan Repeta. Acara pengesahannya itu sendiri dilangsungkan pada bulan November

2. Perancangan dan Pengusulan Undang-undang di Tingkat Pemerintah

2.1. Konsepsi Prakarsa

Proses prakarsa pembentukan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah diatur dalam Keputusan Presiden No. 188/1998 tentang Tata Cara Penyiapan Rancangan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, khususnya dalam Bab I yang mengatur tentang Prakarsa Penyusunan Rancangan Undang-undang. Terdapat empat kategori lembaga yang terlibat dalam penyusunan prakarsa ini, yaitu Lembaga Pemrakarsa (Departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen), Depkeh HAM, Sekretariat Negara, dan lembaga-lembaga pemerintahan yang terkait lainnya.

Proses penyusunan konsepsi prakarsa RUU ini di tingkat pemerintah ini memiliki 3 tahapan, yaitu:

Tahap 1: Penyusunan Naskah Akademik (tidak wajib)

Tahap ini dilakukan hanya bila Lembaga Pemrakarsa menganggap ada kebutuhan untuk memperkuat konsepsi prakarsa yang akan diajukannya kepada Presiden. Penyusunan Naskah Akademik (NA) ini dilakukan bersama-sama dengan Depkeh HAM, yang dalam pelaksanaannya dapat diserahkan pada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya.

Tahap 2: Konsultasi

Pada tahap ini, konsepsi prakarsa yang diajukan oleh Lembaga Pemrakarsa di konsultasikan dengan lembaga yang terkait dan dengan sekretariat negara, di bawah koordinasi Depkeh HAM. Dalam forum konsultasi ini, ahli dari Perguruan Tinggi, orsospol, organisasi profesi, atau organisasi kemasyarakatan lainnya dapat juga dilibatkan, sesuai dengan kebutuhan. Bila sudah ada naskah akademis yang telah disusun, maka naskah akademis tersebut akan dibahas juga dalam forum konsultasi ini.

Tahap 3: Persetujuan Prakarsa

Setelah kesepakatan konsepsi berhasil dicapai dalam forum konsultasi, maka Pimpinan Lembaga Pemrakarsa secara resmi mengajukan permintaan persetujuan

prakarsa kepada Presiden. Persetujuan prakarsa oleh Presiden diberitahukan secara tertulis oleh Sekretariat Negara kepada Pimpinan Lembaga Pemrakarsa dengan tembusan kepada Menkeh HAM.

Apabila dalam forum konsultasi tidak didapatkan kesepahaman konsepsi, maka MenkehHAM bersama-sama Lembaga Pemrakarsa dan Sekretariat Negara melaporkan ketidaksepahaman konsepsi tersebut kepada Presiden untuk mendapatkan keputusan. Keputusan yang diberikan Presiden ini sekaligus merupakan persetujuan terhadap prakarsa RUU yang diajukan. Persetujuan ini sekaligus juga persetujuan bagi penyusunan Rancangan PP dan Rancangan Keppres serta peraturan pelaksana lainnya yang diperlukan.

2.2. Perancangan

Berdasarkan persetujuan prakarsa, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen dan Lembaga. Panitia Antar Departemen dan Lembaga ini akan menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsip, seperti kelengkapan obyek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan Rancangan Undang-undang. Ketua Panitia Antar Departemen dan Lembaga secara berkala melaporkan perkembangan penyusunan Rancangan Undang-undang dan permasalahan yang dihadapi kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa untuk memperoleh pengarahan.

Selanjutnya, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa menyampaikan Rancangan Undang-undang yang dihasilkan Panitia Antar Departemen tersebut kepada Menteri Kehakiman dan Menteri atau Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait, untuk memperoleh pendapat dan pertimbangan terlebih dahulu. Apabila Rancangan Undang-undang tersebut telah memperoleh kesepakatan, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-undang tersebut kepada Presiden.

Setelah Presiden memberikan persetujuannya, Rancangan Undang-undang beserta penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademis tersebut disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan dilampiri Surat Pengantar Presiden yang di dalamnya menyebutkan Menteri yang mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-undang tersebut nantinya.³⁶⁹ Kemudian DPR dalam jangka waktu 60 hari harus mulai membahas Rancangan Undang-Undang tersebut.³⁷⁰ Rancangan Undang-undang yang berasal dari Pemerintah ini dapat ditarik kembali sepanjang pembicaraan Tingkat I di DPR belum berakhir.

3. Perancangan dan Pengusulan Undang-undang di Tingkat DPR

3.1. Perancangan

Tahap perancangan suatu Undang-undang di DPR tidak diatur dengan jelas. Dalam Tata Tertib DPR hanya disebutkan bahwa dari 10 orang (anggota DPR) pengusul,

³⁶⁹ Pasal 123 Tata Tertib DPR

³⁷⁰ Pasal 20 ayat (1), (2) dan (3) UU PPP

dapat diajukan sebuah Rancangan Undang-undang. Namun, bagaimana Rancangan Undang-undang tersebut dirancang oleh para pengusul tadi, tidak pernah diatur secara jelas.

Dalam praktek, sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu Rancangan Undang-undang, yaitu fraksi³⁷¹, Badan Legislasi (Baleg)³⁷², dan beberapa unit fungsional DPR, yaitu Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi Rancangan Undang-undang dan tim perancang sekretariat DPR untuk menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah Rancangan Undang-undang.

Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok Rancangan Undang-undang, baik Badan Legislasi, P3I, maupun tim ahli dari fraksi memiliki mekanisme sendiri-sendiri. Badan Legislasi misalnya, disamping melakukan sendiri penelitian atas beberapa Rancangan Undang-undang, juga bekerjasama dengan Universitas-universitas di beberapa daerah di Indonesia. Untuk satu Rancangan Undang-undang, biasanya Baleg akan meminta 3 universitas untuk melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut.³⁷³

³⁷¹ salah satu contohnya, untuk RUU Komisi Anti Korupsi dipersiapkan oleh Fraksi PPP,

³⁷² RUU Tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dipersiapkan oleh Tim asistensi Baleg

³⁷³ Permintaan ini biasanya dilakukan bersamaan dengan saat anggota reses dan melakukan kunjungan ke universitas-universitas yang bersangkutan. Badan Legislasi juga banyak mendapatkan draft Rancangan Undang-undang dari masyarakat sipil, misalnya Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi dari ICEL (*Indonesian Center for Environmental Law*), Rancangan Undang-undang tentang Kewarganegaraan dari GANDI (Gerakan Anti Diskriminasi) dan Rancangan Undang-undang Ketenagakerjaan dari Kopbumi. Bagi masyarakat sipil akan lebih baik bila memasukan suatu usulan Rancangan Undang-undang melalui Baleg dibandingkan melalui fraksi karena lebih terlihat "netral" tanpa ada kesan terafiliasi dengan partai manapun.

Sedangkan P3I, dalam menjalankan fungsinya yakni membantu DPR dalam menyusun sebuah Rancangan Undang-undang, biasanya bekerja sama dengan Sekretariat Jenderal DPR RI. P3I akan membantu dalam hal penelitian, sedangkan proses perancangan akan dilakukan oleh Sekretariat Jenderal, di bawah Asisten I Sekjen DPR. P3I sendiri dalam menyusun suatu Rancangan Undang-undang biasanya mengadakan diskusi dengan beberapa pakar atau LSM yang bergerak pada bidang tersebut, di samping melakukan penelitian kualitatif tentang permasalahan yang terkait.

Dalam hal penyusunan Rancangan Undang-undang dilakukan oleh fraksi³⁷⁴ penyusunan dimulai dari adanya amanat dari muktamar partai. Kemudian fraksi tersebut membentuk tim pakar yang bertugas khusus untuk merancang Rancangan Undang-undang berdasarkan masukan masyarakat melalui DPP maupun DPD partai.

3.2. Pengusulan di DPR

Proses pengusulan oleh DPR diatur dalam Pasal 127 Tata Tertib DPR. Sekurangnya 10 (sepuluh) orang Anggota dapat mengajukan usul Rancangan Undang-undang. Usul Rancangan Undang-undang dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi dengan memperhatikan Program Legislasi Nasional.³⁷⁵ Usul Rancangan Undang-undang beserta keterangan pengusul

³⁷⁴Diambil contoh dari fraksi PPP karena sampai saat ini baru PPP yang mengajukan usul inisiatif, yaitu RUU tentang Komisi Antikorupsi

³⁷⁵ Pasal 127 ayat (1) dan (2) Tata Tertib DPR

disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tandatangan pengusul beserta nama fraksinya.³⁷⁶

Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah usul Rancangan Undang-undang tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, ketua rapat memberitahukan kepada Anggota masuknya usul Rancangan Undang-undang tersebut. Selanjutnya, Rancangan Undang-undang dibagikan kepada seluruh Anggota. Rapat paripurna kemudian akan mengamanatkan kepada Badan Musyawarah (Bamus) untuk mengagendakan pembahasan Rancangan Undang-undang untuk menentukan apakah Rancangan Undang-undang tersebut diterima atau tidak.³⁷⁷

Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul Rancangan Undang-undang belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah. Pengusul juga berhak untuk menarik usulnya kembali, selama usul Rancangan Undang-undang tersebut belum diputuskan menjadi Rancangan Undang-undang oleh Rapat Paripurna. Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul, harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.³⁷⁸

Rapat Paripurna selanjutnya akan memutuskan apakah usul Rancangan Undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi Rancangan Undang-undang usul dari DPR atau tidak. Keputusan diambil setelah diberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan dan kepada fraksi untuk memberikan

³⁷⁶ Pasal 127 ayat (3) Tata tertib DPR

³⁷⁷ Pasal 128 ayat 1 Tata tertib DPR

³⁷⁸ Pasal 128 Tata tertib DPR

pendapatnya. Keputusan tersebut dapat berupa:³⁷⁹ persetujuan tanpa perubahan; persetujuan dengan perubahan; atau penolakan.

Persetujuan tanpa perubahan

Dalam hal Rancangan Undang-undang disetujui oleh DPR tanpa perlu perubahan, Pimpinan DPR akan menyampaikan Rancangan Undang-undang yang dimaksud kepada Presiden, sekaligus meminta Presiden untuk menunjuk Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-undang tersebut bersama-sama dengan DPR.

Persetujuan dengan Perubahan

Dalam hal Rancangan Undang-undang disetujui dengan perubahan, DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus untuk membahas dan menyempurnakan Rancangan Undang-undang tersebut. Setelah dilakukan perubahan dan atas perubahan tersebut disetujui menjadi Rancangan Undang-undang usul dari DPR, Pimpinan DPR akan menyampaikan Rancangan Undang-undang yang dimaksud kepada Presiden, dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-undang tersebut bersama-sama dengan DPR.

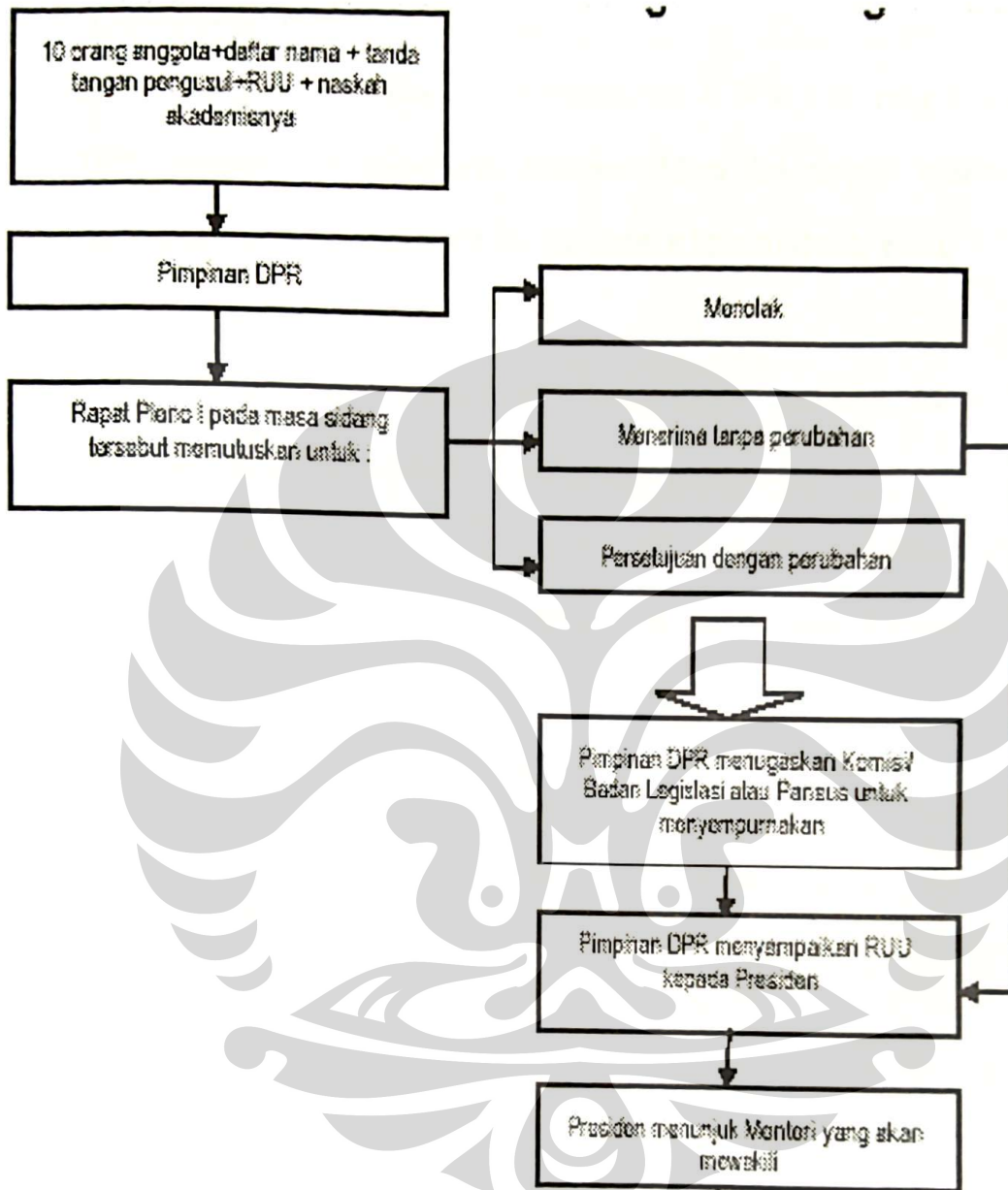
³⁷⁹ Pasal 127 ayat (1) Tata Tertib DPR

RUU ditolak

Dalam hal Rancangan Undang-undang ditolak untuk menjadi usul inisiatif oleh DPR, tidak ada pengaturan apakah Rancangan Undang-undang tersebut dapat diajukan lagi pada masa persidangan tersebut.³⁸⁰



³⁸⁰ Bandingkan dengan pasal 20 (3) UUD yang mensyaratkan bahwa jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Sedangkan dalam kasus usulan dari pemerintah tidak ada mekanisme untuk penolakan karena pada setelah masuk ke pimpinan DPR langsung masuk ke pembahasan tingkat I



Gambar Proses Pengusulan RUU di DPR³⁸¹

4. Pembahasan di DPR

Proses pembahasan suatu Rancangan Undang-undang di DPR baik yang merupakan usul DPR maupun usul pemerintah dilakukan dalam dua tingkat pembahasan, sebagaimana diatur dalam Tatib DPR No. 03A/DPR RI/I/2001-2002, yaitu;

Tingkat I: dilakukan dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran atau Rapat Panitia Khusus, bersama-sama pemerintah;

Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga baru dalam struktur parlemen Indonesia dilibatkan dalam proses legislasi dalam tahapan ini, seperti yang ditentukan dalam Pasal 32 UU PPP.

Pasal 32

- (3). Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.

Tingkat II: dilakukan dalam Rapat Paripurna



Gambar Dua Tingkat Pembicaraan RUU Usul Pemerintah³⁸²

Dalam hal Rancangan Undang-undang berasal dari pemerintah, pembahasan tingkat I meliputi: Pemandangan umum fraksi terhadap Rancangan Undang-undang yang berasal dari pemerintah kemudian akan dilanjutkan dengan jawaban pemerintah atas pemandangan umum fraksi, dan akhirnya pembahasan Rancangan Undang-undang oleh DPR dan pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Apabila Rancangan Undang-undang berasal dari DPR, pembahasan tingkat I meliputi: Tanggapan pemerintah terhadap RUU yang berasal dari DPR yang akan dilanjutkan dengan jawaban pimpinan komisi, pimpinan badan legislasi, pimpinan panitia anggaran atau pimpinan Pansus atas tanggapan pemerintah, dan akhirnya

382

Pembahasan Rancangan Undang-undang oleh DPR dan pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Dalam pembahasan tingkat I ini alat kelengkapan DPR (Komisi/ Gabungan Komisi/ Panitia Khusus) dapat mengadakan Rapat Dengar Pendapat atau Rapat Dengar Pendapat Umum, mengundang pimpinan lembaga tinggi negara atau lembaga negara yang lain apabila materi Rancangan Undang-undang berkaitan dengan lembaga tinggi negara atau lembaga negara lain, mengadakan rapat intern (dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Pansus). Dari hasil Rapat Dengar Pendapat Umum akan dibuat Daftar Inventasrisasi Masalah (DIM) atas Rancangan Undang-undang tersebut. Dapat pula dibentuk Tim Perumus yang bertugas melakukan perbaikan redaksi materi. Selanjutnya dalam tahap ini akan dibentuk Panitia Kerja (Panja). Rapat-rapat Panja ini biasanya bersifat tertutup.

Sedangkan pembahasan tingkat II, dilakukan pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna, yang didahului oleh laporan hasil pembicaran tingkat I dan pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggotanya, serta penyampaian sambutan pemerintah.

Namun perlu diingat bahwa sebelum memulai pembahasan UU PPP memerintahkan RUU yang akan dibahas untuk disebarluaskan kepada masyarakat. Bila RUU tersebut merupakan usul DPR penyebarluasannya dilakukan oleh Sekjen DPR dan bila RUU tersebut merupakan usul pemerintah penyebarannya dilakukan oleh instansi pemrakarsa dari RUU tersebut.³⁸³

³⁸³ Lihat Pasal 22 ayat (1) dan (2) UU PPP

Maksud "penyebarluasan" dalam ketentuan ini adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya rancangan undang-undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas. Penyebarluasan dilakukan baik melalui media elektronik seperti televisi, radio, internet maupun media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran.³⁸⁴ Pasal 53 UU PPP juga menegaskan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang.

Pembahasan RUU APBN di DPR-RI

Siklus pembahasan RUU APBN di DPR dimulai dengan pembentukan Panitia Anggaran yang bertugas menangani APBN. Keanggotaan Panitia Anggaran terdiri dari anggota seluruh unsur komisi.

Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan RAPBN oleh komisi-komisi dilakukan dalam Rapat Kerja dengan pemerintah dalam masa sidang pertama pada tiap tahun sidang. Hasil rapat kerja dilaporkan dalam Rapat Paripurna dan selanjutnya dibahas bersama-sama dalam Rapat Panitia Anggaran. Rapat Kerja penyelesaian terakhir pembicaraan pendahuluan dilakukan oleh Panitia Anggaran dengan pemerintah dalam masa persidangan kedua.

Dalam tujuh hari pertama tiap permulaan tahun takwim, Presiden menyampaikan Pidato Pengantar RUU tentang APBN serta Nota Keuangannya dalam Rapat

³⁸⁴Penjelasan Pasal 22 UU PPP

Paripurna DPR. Apabila Presiden berhalangan, pidato tersebut disampaikan oleh Wakil Presiden. Panitia Anggaran segera membahas RUU APBN serta Nota Keuangannya, dan menyampaikan hasil pembahasan tersebut berupa Pokok-pokok Pikiran kepada Rapat Paripurna sebelum pemandangan umum anggota.

Pembahasan dan penyelesaian selanjutnya dilakukan dalam empat tingkat pembicaraan, dengan tambahan ketentuan:

1. Rapat kerja dengan pemerintah yang diadakan oleh komisi;
2. Rapat kerja penyelesaian RUU APBN diadakan oleh Panitia Anggaran dengan pemerintah, dengan memperhatikan pandangan umum fraksi-fraksi, jawaban pemerintah, serta saran dan pendapat Badan Musyawarah dan komisi-komisi.

Pembahasan RUU APBN serta Nota Keuangannya harus selesai selambat-lambatnya satu bulan sebelum tanggal dimulainya tahun anggaran yang bersangkutan.

Panitia Anggaran mengadakan pembahasan terhadap laporan setengah tahunan yang disampaikan oleh pemerintah kepada DPR, selambat-lambatnya satu bulan setelah pertengahan pertama Tahun Anggaran yang bersangkutan berakhir.

Proses Pembahasan RUU tentang Perkiraan Perubahan APBN

Panitia Anggaran mengadakan Rapat Kerja dengan pemerintah untuk membahas perkiraan perubahan APBN yang sedang berjalan dalam triwulan ketiga setiap Tahun Anggaran.

RUU tentang perubahan APBN disampaikan oleh Presiden kepada DPR sebelum melewati tujuh hari pertama dari bulan terakhir Tahun Anggaran yang bersangkutan.

Pembahasan dan penyelesaian RUU tentang perubahan APBN dilaksanakan seperti pembahasan dan penyelesaian RUU APBN dan diselesaikan sebelum Tahun Anggaran yang bersangkutan berakhir.

Pembahasan dan penyelesaian RUU Perhitungan Anggaran Negara dilaksanakan dalam batas waktu yang ditentukan oleh UU tentang APBN yang bersangkutan.

5. Tahap Pengesahan dan Pengundangan

Setelah proses pembahasan Rancangan Undang-undang (tingkat I dan II) selesai dilakukan, tahap selanjutnya adalah persetujuan dan pengesahan. Dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 dinyatakan bahwa apabila dalam hal Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-undang tersebut disetujui, Rancangan Undang-undang tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan. Penyampaian rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR kepada pemerintah dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Sebelum itu, apabila dalam 15 (lima belas) hari kerja, Rancangan Undang-undang yang disampaikan DPR kepada Presiden belum disahkan menjadi Undang-undang, Pimpinan DPR mengirim surat kepada Presiden untuk meminta penjelasan. Pengesahan Presiden ini hanya bersifat formalitas belaka karena jika suatu Rancangan Undang-undang sudah disetujui maka pasti akan berlaku tanpa pengesahan oleh Presiden.

BAB IV

STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945 DAN PARTISIPASI PUBLIK

A. Partisipasi Publik Dalam Rekrutmen Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat

Perubahan UUD 1945 memberikan tempat bagi dimasukkannya bab khusus tentang pemilu dalam konstitusi Indonesia. Sebelumnya Pemilu yang diselenggarakan di Indonesia tidak memiliki dasar hukum yang cukup kuat karena pengaturannya tidak terdapat secara eksplisit dalam konstitusi negara. Pelaksanaan pemilu selama ini didasarkan pada penafsiran pelaksanaan kedaulatan rakyat yang merupakan salah satu asas yang terkandung dalam UUD 1945 sebelum amandemen,³⁸⁵ tidak ada satu katapun yang menyebut pemilu dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Perubahan ketiga UUD 1945 memasukkan satu bab khusus yang memberi dasar dan memberi

³⁸⁵ Lihat Abdul Bari Azed, “ Sistem Pemilihan Umum di Indonesia dalam Abdul Bari Azed, ed., *Sistem-Sistem Pemilu: Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000, hlm. 2.

pengaturan bagi terlaksananya pemilu di negara Republik Indonesia yaitu Bab VIIB UUD 1945.

Pemilu 2004 yang dilaksanakan setelah selesainya empat kali amandemen terhadap UUD 1945 dinilai memberikan perluasan bagi pembangunan partisipasi publik.³⁸⁶

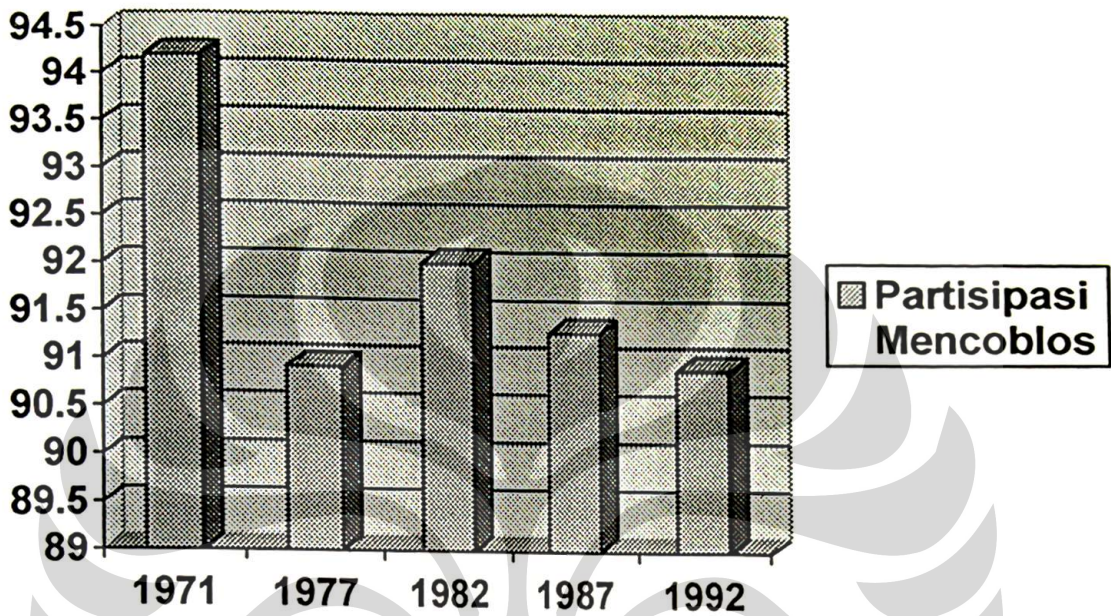
Walaupun jika yang dimaksud partisipasi hanya keikutsertaan mencoblos, jelas pemilu kali ini memiliki partisipasi yang relatif rendah dibanding sebelumnya.³⁸⁷ Tetapi partisipasi tidak bisa dinilai hanya sekedar dari keikutsertaan seseorang dalam mencoblos, alasan yang melatarbelakangi orang mau mencoblos lebih penting diteliti daripada hanya melihat tingkat keikutsertaannya.³⁸⁸ Fenomena yang terjadi dalam Orde Baru dapat lebih menjelaskan hal tersebut. Walaupun tingkat partisipasi rakyat yang ikut mencoblos ketika itu selalu di atas 90 % (lihat grafik) dan merupakan salah satu yang tertinggi di dunia tetapi hal tersebut tidak bisa dikatakan merupakan tingginya peluang partisipasi rakyat yang diciptakan negara dalam mempengaruhi negara. Berbagai intimidasi, sistem politik yang otoriter, dan berbagai kekurangan

³⁸⁶ penilaian terdapat kemajuan dalam pemilu 2004 dan hal-hal yang berbeda dalam pemilu 2004 dibanding sebelumnya antara lain dapat dilihat pada M. Djadjono, "Tinjauan Perkembangan Politik: Pemanasan Menjelang Pemilu 2004" dalam *Analisis CSIS Tahun XXXII/2003 No. 2*, Jakarta: CSIS, 2003, hlm. 131 – 132, atau dalam, Romli Atmasasmita, et al., *Apa, Mengapa dan Bagaimana Pemilu 2004*, Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informasi, 2004, hlm. 3

³⁸⁷ Hasil perhitungan akhir yang diumumkan KPU 5 Mei lalu, angka golput hampir seperempat jumlah pemilih, tepatnya 24,74 persen. Selama perjalanan bangsa ini melakukan pemilu, baru kali ini angka golput sebesar itu dalam Pemilu 1999 angka golput hanya 10 %. Banyak sekali faktor yang dapat menyebabkan hal tersebut, seperti semakin rendahnya kepercayaan rakyat terhadap gerakan reformasi (lihat survey LSI), sosialisasi yang minim dari penyelenggara pemilu, persoalan teknis memilih yang lebih kompleks dari sebelumnya dan lain sebagainya. Lihat Muhammad Asfar, "Di Balik Tingginya Angka Golput" *Harian Surya*, Selasa 11 Mei 2004.

³⁸⁸ Dalam Bab II hal ini dibahas lebih dalam, antara lain dengan mengklasifikasi partisipasi dalam dua jenis, seperti yang dikatakan Prof Jimly Asshiddiqie, yaitu *mobilized participation* dan *autonomous participation*.

dalam pemilu telah membatalkan asumsi bahwa telah terjadi pembangunan partisipasi politik pada masa Orde Baru.³⁸⁹

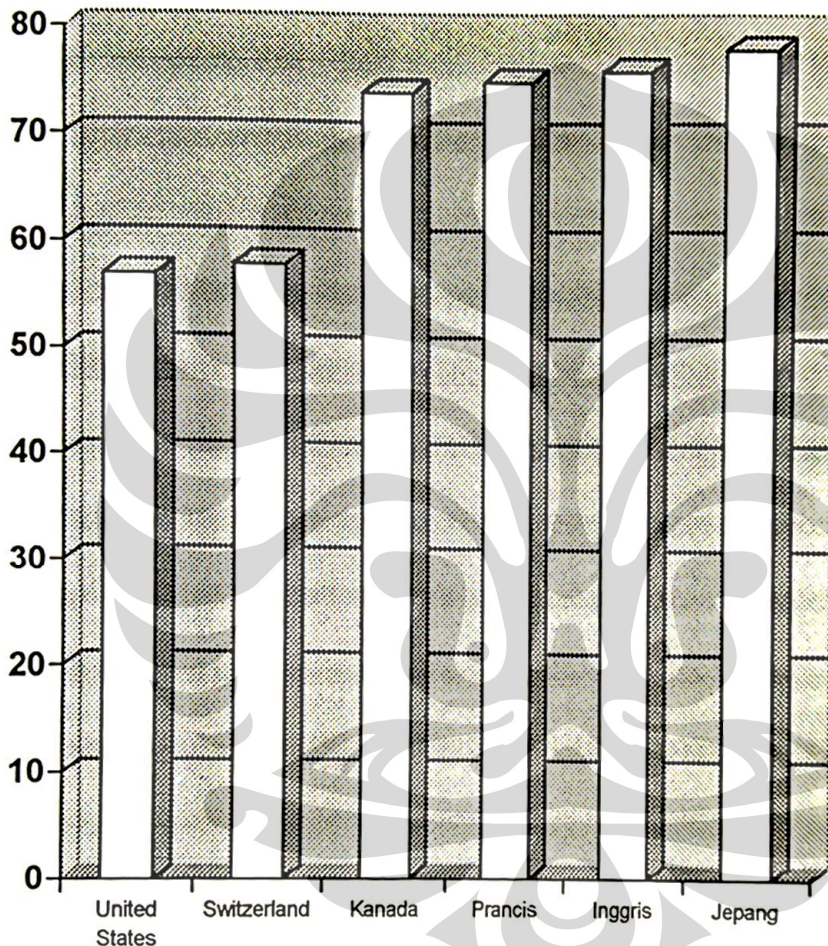


Oleh karena itu pembangunan partisipasi tidak akan dinilai hanya dari banyaknya orang mencoblos. Di banyak negara maju secara demokrasi juga memperlihatkan bahwa keikutsertaan warga negaranya dalam pemilu juga tidak terlalu tinggi (lihat tabel). Tetapi yang terpenting adalah apakah sistem hukum di negara-negara tersebut membuka peluang yang besar bagi partisipasi dalam pemilihan sehingga ketidakhadiran dalam pemilu bukan lagi persoalan teknis dan administratif³⁹⁰ tetapi

³⁸⁹ Dalam negara komunis, seperti Uni Soviet sebelum dibubarkan, partisipasi rakyat dalam pemilu juga sangat tinggi tetapi oleh para ahli tidak dapat dikatakan sebagai tingginya tingkat partisipasi rakyat dalam negara karena dilakukan dengan mobilized participation. Di Uni Soviet partai juga hanya satu. Lihat Budiardjo, *op. cit.*,

³⁹⁰ Di Amerika Serikat Kongres mengeluarkan suatu undang-undang yang dikenal dengan *motor-voter bill* yang memerintahkan kepada setiap negara bagian untuk mempermudah pendaftaran pemilih dalam pemilu dengan cara meminta para pemohon Surat Izin Mengemudi sekaligus mendaftar sebagai pemilih. Sebelumnya pendaftaran pemilih juga dilakukan bersamaan dengan dikeluarkannya

karena didasari sikap politik yang dimiliki masyarakat. Jika sudah demikian tidak memilih pun dapat dikategorikan salah satu bentuk partisipasi.



Rata-rata partisipasi dalam pemilihan di beberapa negara antara tahun 1950-an sampai 1980-an (persentase)³⁹¹

KTP bagi setiap warga negara. Kebijakan ini telah menghasilkan 49 juta pemilih yang sebelumnya tidak terdaftar. Lihat James Q. Wilson dan John J. Diulio Jr., *American Government: Institutions and Policies*, sixth edition, Lexington: D.C. Heath and Company, 1995 hlm. 132

³⁹¹ sumber: Russel J. Dalton and Martin P. Weinberg, "The Not So Simple Act of Voting" dalam *Political Science: The State of the Discipline*, ed. Ada Finifter, second edition, Washington D.C.: APSA, 1993, hlm. 210 yang dikutip dengan beberapa penyederhanaan oleh penulis dari James Q. Wilson, *ibid.*,

Dalam tesis ini akan dilihat sistem hukum lewat peraturan perundang-undangan yang berlaku membuka peluang bagi partisipasi publik dalam pemilihan umum. Hal tersebut dapat dilihat, paling tidak, dalam dua hal yang akan dibahas yaitu (1) perluasan hak pilih, dan hak dipilih serta (2) Struktur dan Mekanisme kerja Penyelenggara dan pengawasan pemilu.

1. Partisipasi dalam Hak Pilih dan Dipilih

a. Memilih Perwakilan Daerah

Dari segi ruang partisipasi politik rakyat, Pemilihan anggota legislatif 2004 yang diatur dengan UU No. 12 tahun 2003 memiliki tingkat keterbukaan yang cukup tinggi bagi partisipasi politik rakyat. Jika dalam UU No. 3 tahun 1999 yang mengatur pemilihan anggota legislatif dalam Pemilu 1999, ruang itu hanya terbuka bagi rakyat dalam, memilih anggota DPR, DPRD tingkat I dan II, maka dalam UU No. 12 tahun 2003 ruang itu terbuka lebar bagi rakyat, tidak hanya memilih DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, tetapi juga dalam memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).³⁹² Perwakilan daerah yang merupakan implementasi dari model perwakilan *regional representation*,³⁹³ dalam pemilu 2004 pemilihannya langsung ditentukan

³⁹² Hal ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang ada dalam Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah"

³⁹³ lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 3

rakyat. Dalam pemilu-pemilu sebelumnya perwakilan daerah yang dikategorikan sebagai utusan daerah dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, biasanya dipilih secara elitis. Dalam masa orde baru kewenangan menentukan anggota utusan daerah terletak pada presiden sedangkan dalam pemilu 1999, utusan daerah dipilih oleh DPRD di tiap-tiap Propinsi asal dari anggota Utusan Daerah tersebut.³⁹⁴

b. Kontestan Perseorangan

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah juga bermakna memberi ruang dan mengakselerasi kesempatan yang lebih luas bagi warga negara untuk dapat mewakili rakyat di dalam lembaga perwakilan rakyat. Dari segi kontestan yang tampil, peserta Pemilu 2004 tidak hanya monopoli Parpol, sebagaimana yang terjadi sebelumnya, tetapi ditambah dengan anggota perseorangan, yaitu dalam pemilihan anggota DPD.

Dalam pemilihan anggota DPD dengan sistem distrik berwakil banyak,³⁹⁵ jelas sekali terjadi pembangunan partisipasi publik yang cukup besar. Rakyatlah yang menentukan sendiri calon yang dikehendaknya sehingga para calon anggota DPD berusaha memperkenalkan dirinya sebaik mungkin kepada rakyat. Seperti lazimnya dalam sistim distrik hubungan antara calon dengan masyarakat menjadi sangat

³⁹⁴ lihat

³⁹⁵ Lihat Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003

erat.³⁹⁶ UU No. 12 Tahun 2003 juga mempertegas nilai akuntabilitas calon kepada para pemilihnya dengan memberikan syarat-syarat tertentu dalam pencalonan anggota DPD. Syarat-syarat tersebut intinya adalah tentang syarat dukungan dan syarat domisili. Undang-undang menentukan seorang yang mencalonkan menjadi anggota DPD harus mendapat sejumlah dukungan tertentu dari daerah pemilihannya dan dukungan tersebut harus merata di antara kabupaten/kota di daerah pemilihan tersebut. Dalam hal domisili, seorang calon anggota DPD harus membuktikan berdomisili di daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu tertentu.³⁹⁷ Dilihat dari persyaratan-persyaratan tersebut nampak bahwa keterikatan antara calon dan konstituennya dibuat begitu dekat dan hal ini tentu akan dapat meningkatkan pembangunan bagi partisipasi publik dalam rangka mempengaruhi dan mengawasi wakil mereka kelak.³⁹⁸

c. Partisipasi Politik Perempuan

Dari segi partisipasi politik perempuan UU No. 12 tahun 2003 juga memberikan semacam *affirmative action* untuk memberi peluang bagi tampilnya para wakil rakyat dari kalangan perempuan. Dalam Pemilu 2004 ini, gerakan perempuan berhasil mendesak melalui jalur perundang-undangan agar keterwakilan perempuan lebih

³⁹⁶ Keunggulan sistim distrik antara lain dapat dilihat dalam Miriam Budiardjo, "Sistem Pemilu yang Bagaimana?" dalam Bari Azed, *op. cit.*, hlm. 32.

³⁹⁷ Persyaratan tentang domisili dan dukungan dapat dilihat dalam Pasal 11 dan Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003

³⁹⁸ Seperti yang telah dibahas dalam bab sebelumnya aktivitas partisipasi adalah memilih wakil, mempengaruhi dan mengawasi.

diindahkan, agar peluang dibuka lebih lebar bagi perempuan untuk berkompetisi dan menduduki jabatan publik semacam anggota legislatif.

Dan sejauh ini, secara statistik, hasilnya cukup meyakinkan. Menurut data yang diolah oleh Eko Bambang Subiyantoro, dari 7.756 orang caleg dalam Daftar Calon Tetap (DCT), terdapat 2.502 orang atau 32,3 persen caleg perempuan. Di dalam DCT partai-partai "lama" (yang memiliki kursi relatif signifikan di DPR 1999-2004), persentase caleg perempuan ini agak beragam: PPP (22,3 persen), PBB (23,8 persen), PDIP (28,3 persen), Golkar (28,4 persen), PAN (35 persen), PKB (37,7 persen), dan PKS (40,4 persen). Sementara di kalangan partai-partai baru, persentasenya bergerak dari 27 persen (Partai Demokrat) hingga 38,7 persen (Partai Syarikat Islam). Hasil pemilu 2004 menunjukkan 11,82% dari anggota DPR yang terpilih berasal dari kalangan perempuan. Hal ini tentu merupakan kemajuan dibanding dua periode sebelumnya, walaupun belum sampai menagalahkan masa terbaiknya pada periode 1987 – 1992 yang ketika itu perempuan mendapat kesempatan menduduki kursi DPR hingga 13 %.

Tabel Keterwakilan Perempuan dalam DPR³⁹⁹

Periode	Perempuan		Laki-Laki	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase

³⁹⁹ Data diolah dari Sekretariat DPR, 2001, data IRI Indonesia dalam www.iri-indonesia.org dan Khofifah Indar Parawansa, "Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia", dalam Sarah Maxim, Perempuan Dalam Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, Jakarta: International IDEA, 2002, hlm. 41. Data dari Khofifah hasil perumusan ulang dari sekretariat DPR oleh Divisi Perempuan dan Pemilihan Umum, CETRO, 2002. Dengan tingkat representasi seperti ini, IPU menempatkan Indonesia pada posisi ke-83 dalam bidang Representasi Perempuan di Parlemen (Maret 2002).

1950 – 1955 (DPR Sementara)	9	3,8	236	96,2
1955 – 1960	17	6,3	272	93,7
Konstituante 1956 – 1959	25	5,1	488	94,9
1971 – 1977	36	7,8	460	92,2
1977 – 1982	29	6,3	460	93,7
1982 – 1987	39	8,5	460	91,5
1987 – 1992	65	13,0	500	87,0
1992 – 1997	65	12,5	500	87,5
1997 – 1999	54	10,8	500	89,2
1999 – 2004	45	9,0	500	91,0
2004 – 2009	65	11,82	550	88,18

Namun demikian, dari perspektif partisipasi politik perempuan, data statistik itu saja tentu tak cukup. Data statistik baru menggambarkan kemungkinan terbangunnya keterwakilan jenis kelamin, dan sama sekali belum mengindikasikan kemungkinan keterwakilan gender. "Jenis kelamin" adalah identitas biologis yang membuat perempuan dan laki-laki berbeda. Sementara "gender" adalah identifikasi hubungan-hubungan antara laki-laki dan perempuan. Keterwakilan berbasis jenis kelamin adalah sebuah "keterwakilan statistik", ditandai oleh tingginya persentase perempuan di dunia politik. Sementara keterwakilan gender adalah "keterwakilan politik": semakin banyak politikus yang memiliki kepekaan dan kesadaran akan perlunya hubungan-hubungan sosial, ekonomi, kebudayaan, dan politik yang adil antara perempuan dan laki-laki.

Sebagian aktivis beranggapan bahwa peningkatan jumlah perempuan yang terjun ke dunia politik membuat keterwakilan politik berbasis gender akan makin potensial terlayani. Alasannya sederhana: Perempuan sebagai pihak yang menjadi objek

ketidakadilan lebih berpotensi untuk memiliki kepekaan dan kesadaran gender ketimbang laki-laki yang menjadi subjek dan pemetik keuntungan dari ketidakadilan itu.

Argumen itu memang bisa diterima, tetapi kenyataannya tak ada hubungan serta merta antara jenis kelamin perempuan dan kepekaan gender. Selain itu, kepekaan gender adalah sesuatu yang tak hanya bisa dimiliki perempuan tetapi juga laki-laki.⁴⁰⁰

Maka, Pemilu 2004 sejatinya baru menandai masa-masa awal perjuangan bagi keterwakilan politik berbasis gender. Perjalanan masih panjang dan berliku untuk mencapai tingkat dan kualitas keterwakilan gender yang tinggi. Yang perlu diperjuangkan bukan saja kuota perempuan, tetapi terlebih-lebih pemasyarakatan kepekaan dan kesadaran gender di kalangan politikus perempuan dan laki-laki serta pembentukan kepekaan dan kesadaran gender di kalangan pemilih perempuan dan laki-laki.

d. Netralitas dalam Pendaftaran Pemilih

Menyangkut mekanisme pendaftaran pemilih, pemilu 2004 dapat dikatakan juga, secara normatif, memberikan ruang yang lebih baik dibanding sebelumnya. Dalam

⁴⁰⁰ Sebuah ilustrasi Menarik untuk menggambarkan persoalan ini ditampilkan oleh Eep Saefullah Fatah dalam "Panduan Pemilih" makalah pada www.imsa-sister.org. Pada tahun 1996, The Asia Foundation dan Harian Republika mengadakan sebuah penelitian yang menjadikan 104 dari 118 orang (88,14 persen populasi) perempuan anggota DPR Pusat dan DPRD DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara sebagai responden. Hasilnya, umumnya perempuan anggota parlemen itu ternyata hanya berjenis kelamin perempuan tanpa kesadaran gender.

pemilu 1999 pendaftaran pemilih dilakukan oleh Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang notabene adalah anggota Parpol dan wakil pemerintah, sehingga memiliki peluang untuk mempengaruhi pemilih.⁴⁰¹ Dalam UU Pemilu 2003, peluang itu sangat kecil karena pendaftaran pemilih dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sendiri bekerja sama dengan Biro Pusat Statistik (BPS) yang keanggotaanya relatif netral dari kepentingan politik dan intervensi pemerintah. Dengan begitu, peluang terjadinya intimidasi dan pemilih dipengaruhi oleh Parpol tertentu sangat kecil.⁴⁰²

e. Sistem Proporsional Daftar Calon Terbuka

Sistem yang dianut dalam Pemilu 2004 juga menunjukkan bahwa rakyat Indonesia diberi ruang partisipasi yang luas dengan kemampuan yang diberikan undang-undang kepada rakyat untuk menentukan sendiri wakil yang dikehendaknya.

Sistem Proporsional dengan daftar calon terbuka yang dipakai dalam menentukan pemilihan anggota-anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota⁴⁰³ memberi kesempatan pada rakyat untuk tidak lagi hanya memilih partai, melainkan dapat juga memilih orang yang dicalonkan oleh partai tersebut. Pemilihan calon wakil rakyat secara langsung ini diharapkan dapat membuat para calon lebih

⁴⁰¹ Lihat Gregorius Sahdan, *Analisis CSIS, Op. Cit.*, hlm. 208

⁴⁰² Walaupun dinilai dari segi pengaturannya nampak memberikan peluang besar bagi partisipasi publik namun dalam kenyataannya karena persoalan-persoalan teknis terjadi beberapa hambatan dalam hal pendaftaran pemilih dalam pelaksanaan Pemilu 2004 yang menyebabkan banyak pemilih tidak terdaftar, lihat ...

⁴⁰³ lihat Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003

berkualitas dan bertanggung jawab. Selain itu, para calon tersebut tidak lagi mendompleng kebesaran partainya. Cara ini menurut sementara pakar dapat mengatasi masalah renggangnya hubungan antara wakil rakyat dengan pemilihnya yang merupakan salah satu kelemahan sistem proporsional. Dan cara ini sekaligus dapat menghindarkan bias terhadap parpol kecil yang merupakan salah satu kelemahan sistem distrik.⁴⁰⁴

Selama ini, sebagaimana sudah dibuktikan selama 4-5 tahun terakhir, sistem proporsional tertutup yang dipakai dala pemilu 1999 telah menghambat terbangunnya mekanisme perwakilan politik yang demokratis. Anggota DPR dan DPRD akan kembali menjadi wakil partai, yang begitu terikat oleh partai dan, sebaliknya, tak terikat oleh pemilih. Dengan begitu, prinsip mandat dalam perwakilan terancam mati.⁴⁰⁵

Namun demikian, penerapan sistem proporsional daftar calon terbuka yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 ini masih menyisakan beberapa ancaman bagi pembangunan partisipasi publik. Pertama, Ketidakrincian pengaturan mengenai penentuan calon-calon anggota DPR oleh partai politik. UU No. 12 Tahun 2003 menentukan bahwa “Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan Partai Politik Peserta Pemilu merupakan hasil seleksi secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik.”⁴⁰⁶ Kalimat “secara demokratis dan terbuka” nampak memberikan peluang bagi

⁴⁰⁴ Abdul Bari Azed, *op. cit.*, hlm. 18 - 19

⁴⁰⁵ Eep Saefullah fatah, “Pemilih adalah Penentu” *Koran Tempo*, 1 Maret 2004

⁴⁰⁶ Pasal 67 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003

partisipasi publik dalam penentuan para calon anggota DPR yang akan dipilih dalam pemilu, tetapi pengaturan ini tidak mengandung makna imperatif karena tidak disertai pengaturan lebih lanjut mengenai ukuran demokratis dan terbuka serta tidak ada penegakannya, seperti sanksi, apabila ketentuan tersebut dilanggar oleh suatu partai politik. Akibatnya, banyak sekali partai politik yang nyata-nyata melanggar ketentuan tersebut dalam penentuan calon anggota DPR dalam Pemilu 2004.⁴⁰⁷

Kedua, diperbolehkannya hanya memilih tanda gambar partai politik saja dalam pencoblosan kertas suara dalam pemilu 2004 membuat niatan untuk memperkenalkan para calon wakil rakyat dan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menentukan sendiri wakil yang dikehendaknya menjadi kurang tercapai. UU No. 12 Tahun 2003 menyebutkan:

Pasal 84

- (1) Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.

Pasal 93

- (1) Suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan sah apabila:
 1. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS;

⁴⁰⁷ Hal ini terbukti dari berbagai pemberitaan media massa yang melansir konflik-konflik internal partai politik yang mencuat keluar yang diakibatkan tidak demokratisnya penentuan calon anggota DPR dalam mekanisme internal partainya, antara lain lihat “Penetapan Caleg PDIP Rawan Konflik”, *Harian Surya*, 8 November 2003.

2. tanda coblos pada tanda gambar partai politik dan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berada pada kolom yang disediakan; atau
3. tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan;

Hanya memilih tanda gambar berarti menyerahkan kepada partai politik kewenangan untuk menentukan calonnya dan cara seperti ini adalah yang dipakai selama ini dalam pemilu-pemilu sebelumnya, atau dengan kata lain membuat sistem pemilu menjadi proporsional tertutup. Namun demikian, secara teknis, terdapat permasalahan dalam sistem yang dianut oleh UU No. 12 tahun 2003 ini yaitu kemungkinan terjadinya suara tidak sah akibat salah mencoblos⁴⁰⁸ sehingga akan berakibat pada sia-sianya partisipasi yang diberikan pemilih. Walaupun golput tetap dapat dianggap salahsatu bentuk partisipasi tetapi suara tidak sah karena kesalahan bukan karena kesadaran ingin golput membuat pengukuran tingkat partisipasi menjadi tidak akurat.⁴⁰⁹ Oleh karena itu, agar partisipasi rakyat tidak terakomodasi hanya karena persoalan teknis maka proses sosialisasi mekanisme pemilu dan kesiapan penyelenggara pemilu menjadi sangat penting.⁴¹⁰

⁴⁰⁸ Berdasarkan UU No. 12 tahun 2003 mencoblos hanya nama calon atau mencoblos tanda gambar partai dan nama calon dari partai yang berbeda membuat suara menjadi tidak sah. Kenyataan banyak suara tidak sah akibat kesalahan tersebut.

⁴⁰⁹ Golput atau golongan putih adalah oarang yang secara sadar tidak menggunakan hak pilihnya atau sengaja datang ke pemungutan suara dan membuat kerta suara menjadi tidak sah. Tingginya tingkat golput dianggap berakibat pada Kurangnya legitimasi pemerintahan yang terbentuk, lihat bab II tesis ini.

⁴¹⁰ Dengan alasan persoalan teknis ini sejumlah partai mendorong supaya pemilih hanya memilih partai saja tanpa memilih nama kandidat untuk menghindari suara tidak sah, seperti yang disampaikan PPP, PKB dan PDIP. Antara lain lihat "Tak Siap Penuhi Sistem Pemilu 2004 Partai Rame- Rame Prioritaskan Coblos Gambar", *Surya*, 7 Oktober 2003

Ketiga, Sistem perhitungan suara dan pembagian kursi dengan mendasarkan perolehan kursi bagi suatu partai politik berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan calon yang berhak masuk ke DPR adalah yang memperoleh angka BPP sedangkan jika tidak mendapatkan BPP maka diberlakukan nomor urut, membuat pilihan rakyat pada salah seorang calon menjadi sia-sia karena tidak mendapatkan BPP walaupun perbedaannya hanya satu suara dari angka BPP. Sehingga hal ini tentu mengurangi nilai dianutnya sistem proporsional daftar calon terbuka karena tetap saja yang lebih menentukan calon anggota DPR adalah partai politik bukan rakyat sebagai pemilih. Sistem ini juga berimplikasi pada mekanisme pergantian antar waktu (PAW) anggota DPR sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam ketentuan mengenai PAW dalam rancangannya sebenarnya ditentukan:

- (1) Anggota DPRD Provinsi yang berhenti atau diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 ayat (1) dan ayat (2) digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan :
 - a. calon pengganti adalah calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam Daftar Peringkat Perolehan Suara Calon Anggota DPRD Provinsi Wakil Partai Politik yang bersangkutan dari Daerah Pemilihan di Kabupaten/Kota atau bagian-bagian Kabupaten/Kota yang sama dengan yang digantikan berdasarkan Undang-undang tentang Pemilihan Umum; dan
 - b. apabila calon pengganti dalam Daftar Peringkat Perolehan Suara Calon Anggota DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada huruf a mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya

Namun dalam hasil akhir pembahasan yang disetujui pada Sidang Paripurna DPR tanggal 9 Juli 2003 adalah ketentuan yang mengatakan:⁴¹¹

Pasal 86

- (1) Anggota DPR yang berhenti atau diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1) dan ayat (2) digantikan oleh calon pengganti dengan ketentuan :
- a. calon pengganti dari Anggota DPR yang terpilih memenuhi bilangan pembagi pemilihan atau memperoleh suara lebih dari setengah bilangan pembagi pemilihan adalah calon yang memperoleh suara terbanyak urutan berikutnya dalam daftar peringkat perolehan suara pada daerah pemilihan yang sama.
 - b. calon pengganti dari Anggota DPR yang terpilih selain pada huruf a adalah calon yang ditetapkan berdasarkan nomor urut berikutnya dari daftar calon di daerah pemilihan yang sama.
 - c. apabila calon pengganti sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b mengundurkan diri atau meninggal dunia, diajukan calon pengganti pada urutan peringkat perolehan suara atau urutan daftar calon berikutnya.

Hasil Pemilu 2004 telah membuktikan kelemahan akomodasi partisipasi rakyat oleh sistem pemilu yang dianut oleh UU No. 12 tahun 2003, seperti yang disebutkan di atas. Hasil pengolahan data yang dilakukan Center for Electoral Reform (CETRO) terhadap Pemilu Legislatif 5 April 2004 lalu menunjukkan, hanya dua orang saja yang bakal menduduki kursi di DPR RI dari seluruh anggota dewan yang jumlahnya 550 orang, karena berhasil mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Dua caleg yang berhasil mencapai angka BPP adalah Ketua Umum Partai Keadilan Sejahtera Hidayat Nur Wahid di daerah pemilihan Jakarta II, dan mantan Gubernur

⁴¹¹ Pasal 86 Undang Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Riau H. Saleh Djasit SH dari Partai Golkar di daerah pemilihan Riau.⁴¹² Perlu dicatat kedua caleg ini ternyata berada pada nomor urut satu pada daerah pemilihannya masing-masing sehingga, secara praktis, memang berhak lolos ke DPR tanpa harus mendapat angka BPP sendirian asal partainya mendapat angka BPP

Dengan demikian, sebanyak 548 calon anggota DPR RI lainnya yang bakal lolos ke DPR disebabkan posisinya dalam Daftar Calon Tetap (DCT) berada di urutan teratas. Namun ironisnya, sebanyak 69 persen pemilih mencoblos tanda gambar dan salah satu nama calon, artinya sebagian besar pemilih telah memberikan suaranya bagi caleg tertentu yang mereka percaya.⁴¹³

Nomor urut ternyata lebih menonjol dibanding perolehan suara murni. Dukungan pemilih secara langsung kepada para caleg pilihannya sia-sia karena pada akhirnya caleg-caleg yang mendapat dukungan suara terbesar tidak selalu memperoleh kursi.

Sementara sebanyak 34,2 persen caleg dari total caleg yang memperoleh suara terbanyak untuk parpolnya di semua daerah pemilihan DPR (69 daerah pemilihan) tidak berhasil meraih kursi karena tak mencapai BPP. Sebagai contoh, Artis Nurul Arifin dari partai Golkar dan Prof JE Sahetapy dari PDI-P tercatat sebagai contoh caleg dengan suara terbanyak tetapi tidak memperoleh kursi. Keduanya justru menjadi penyumbang suara terbanyak bagi caleg di atasnya.

Nurul Arifin, caleg nomor urutan ketiga, memperoleh suara terbanyak untuk Partai Golkar di daerah pemilihan Jabar VIII sebanyak 81.566 suara, tetapi dia tidak

⁴¹² lihat daftar "Caleg Terpilih DPR RI 2004 – 2009: Perolehan Suara Caleg dan Kursi Partai Politik" dalam www.cetro.or.id

⁴¹³ Lihat "Hanya Dua Caleg Capai Angka BPP", *Kompas*, 26 April 2004

berhasil meraih kursi karena tidak mencapai angka BPP. Caleg di nomor urutan 1 dan 2 yaitu Ade Komaruddin dan Wasma Prayitno memperoleh kursi yang dimenangkan Golkar di daerah pemilihan tersebut tersebut meskipun suara mereka masing-masing di bawah perolehan suara Nurul Arifin. Sementara, Prof JE Sahetapy dari PDI-P di daerah pemilihan Jatim I harus mengalah pada Soepomo dan Murdaya Poo meskipun suaranya jauh melebihi kedua caleg tersebut.⁴¹⁴

2. Penyelenggara Pemilu

Dalam hal penyelenggara pemilu, Perubahan UUD 1945 dengan didukung oleh UU No.12 tahun 2003 lebih menjamin penyelenggaraan pemilu yang demokratis dibandingkan dengan UU No. 3 tahun 1999 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu 1999. Dalam UU No. 3 tahun 1999, pemerintah melalui lima orang wakilnya di KPU masih memiliki peluang untuk mengintervensi penyelenggaraan pemilu dan hasil-hasilnya. Bukti dari intervensi itu nampak dalam penyelenggaraan Pemilu 1999, dimana pemerintah melalui birokrasi sipil tetap memobilisasi massa untuk memilih Golkar.⁴¹⁵ Memang dampaknya sangat kecil dan hanya terjadi di daerah-daerah tertentu seperti Papua dan Bengkulu, tetapi itu menunjukkan bahwa Pemilu 1999 masih belum dilaksanakan secara demokratis.⁴¹⁶ Kecenderungan yang sama ditunjukkan juga oleh adanya anggota Parpol yang menjadi anggota KPU, sehingga KPU rentan dengan konflik kepentingan Parpol. Dalam Pemilu 2004 yang didasarkan

⁴¹⁴ www.cetro.or.id, *ibid.*,

⁴¹⁵ Lihat Laporan KPU 1999

⁴¹⁶ Sahdan, *Op. Cit.*, hlm. 207.

pada Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945⁴¹⁷ dan UU No. 12 tahun 2003, pemerintah tidak lagi memiliki wakil di KPU karena keanggotaan di KPU sudah mengalami perubahan total, dan hanya terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari sektor non pemerintah dan non Parpol. Tidak adanya keanggotaan pemerintah di KPU sedikit menjamin tidak adanya intervensi dari pemerintah terhadap KPU dalam Pemilu 2004. Begitu juga dengan konflik kepentingan politik antar Parpol

Satu tahun setelah penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu) tahun 1999, pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Pokok isi dari UU No. 4/2000 adalah adanya perubahan penting, yaitu bahwa penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2004 dilaksanakan oleh sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan nonpartisan.

Independen dan nonpartisan inilah label baru yang disandang oleh KPU saat ini. KPU baru ini terdiri atas para anggota yang dipilih dari orang-orang yang independen dan nonpartisan.

Pembentukan KPU yang demikian tidak bisa dilepaskan dengan aktivitas KPU masa lalu, yaitu pada pemilu 1999. Pada saat itu KPU beranggotakan para fungsionaris partai peserta Pemilu. Dalam perjalanan KPU saat itu, publik melihat secara jelas bagaimana sangat kuatnya unsur kepentingan (*interest*) mewarnai setiap

⁴¹⁷ Dalam Pasal 22E ayat (5) disebutkan “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri” Ketentuan ini menegaskan bahwa penyelenggara pemilihan umum bukan lagi presiden seperti pengertian selama ini dan kata ‘mandiri’ menutup peluang intervensi kekuasaan dalam pelaksanaan pemilu yang seringkali terjadi di masa orde baru. Lihat Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 35

kegiatan KPU, sehingga sangat sering dalam pembahasan keputusan-keputusan KPU harus menghadapi situasi *deadlock*. Kenyataan ini tentu tidaklah menggembirakan, khususnya dilihat dari sudut pengembangan citra dan perkembangan KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu. Atas dasar pemikiran bahwa KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu seharusnya bebas dari tekanan kepentingan-kepentingan, serta kuatnya tuntutan dari banyak pihak bahwa lembaga penyelenggara Pemilu harus bersih dari intervensi partai politik dan pemerintah, maka DPR bersama pemerintah mengeluarkan UU No.4 tahun 2000 yang secara tegas menyatakan bahwa anggota KPU terdiri dari orang-orang independen dan non partisan.

Sifat independen dan nonpartisan KPU saat ini tercermin dari proses seleksi calon anggota KPU. Dari semua calon anggota KPU yang diajukan presiden kepada DPR untuk mendapat persetujuan, tidak satu pun yang berasal dari partai politik. Pada umumnya para calon berasal dari kalangan perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Dengan demikian pembangunan partisipasi dalam konteks ini terlihat dari netralitas penyelenggara pemilu yang menyebabkan lebih terjaganya hasil partisipasi rakyat dan keterlibatan rakyat melalui DPR dalam penentuan orang-orang yang berhak sebagai penyelenggara pemilu.

3. Pengawas Pemilu

Berkaitan dengan pengawasan pemilu, pemilu baru dikatakan dilaksanakan secara jujur dan adil apabila dipantau dan diawasi secara ketat oleh badan pengawas pemilu

yang independen. Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan pemilu, dalam pemilu 1999, UU No. 3 tahun 1999 mengatur tentang pembentukan panitia Pengawas yang keanggotaannya ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung untuk tingkat pusat, ketua pengadilan tinggi untuk tingkat provinsi dan ketua pengadilan negeri untuk tingkat kabupaten/kota dan kecamatan. Tugas utama panitia pengawas pemilu adalah mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum (pasal 24,25 dan 26). Sementara dalam UU No. 12 tahun 2003 juga diatur tentang badan Pengawas pemilu dan badan ini bertanggung jawab kepada KPU untuk tingkat nasional, dengan tugas mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, menerima Laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. (Pasal 120, 121, 122) dengan keanggotaan sebanyak-banyaknya sembilan orang yang berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Dengan struktur organisasi demikian dan mekanisme rekrutmen yang terbuka membuat kontrol dan kesempatan partisipasi rakyat menjadi lebih terbuka dalam pengawasan pemilu 2004, terlibatnya pers, perguruan tinggi dan tokoh masyarakat menjadikan pengawasan pemilu menjadi lebih berwibawa dan efektif di mata masyarakat. Apalagi jika melihat

mekanisme pengawasannya yang menyertakan rakyat sebagai pihak yang terlibat dalam pengawasan pemilu membuat pelanggaran pemilu menjadi lebih sulit terjadi. UU No. 12 Tahun 2003 menentukan pihak yang dapat melaporkan terjadinya pelanggaran peraturan pemilu adalah peserta pemilu, pemantau dan warga negara yang memiliki hak pilih.⁴¹⁸ Dalam tinjauan efektivitas penegakan hukum dalam pengawasan pemilu, pengawasan dalam pemilu 2004 juga dapat dikatakan mengalami kemajuan, antara lain dengan membuat mekanisme yang lebih efektif terhadap pemrosesan tindak pidana pemilu dan berbeda dengan tindak pidana pada umumnya. UU No. 12 tahun 2003 menentukan proses tindak pidana pemilu paling lama dilakukan dalam 30 hari dan pengadilan negeri sebagai tempat mengadili tindak pidana pemilu dianggap sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir.⁴¹⁹

B. Partisipasi Publik Dalam Proses Legislasi di DPR

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah disetujui DPR dalam Sidang Paripurna tanggal 24 Mei 2004⁴²⁰ secara eksplisit telah memberi peluang kepada masyarakat untuk dapat memberikan partisipasinya dalam proses legislasi yang dilakukan oleh DPR. Pasal 53 undang-undang ini menyatakan "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka

⁴¹⁸ Lihat Pasal 127 ayat (2) UU No. 12 tahun 2003

⁴¹⁹ Sejauh ini kasus yang masuk ke pengadilan dan sudah diputus jauh lebih banyak daripada yang terjadi dalam pemilu sebelumnya. Pada pemilu 1999 karena sulitnya mekanisme dalam pegakan hukum terhadap pelanggaran pemilu, tercatat hanya 4 kasus yang dapat diputus oleh Pengadilan dan hanya 1 kasus yang diputus bersalah, satu kasus masih dalam proses kasasi di Mahkamah Agung.

⁴²⁰ Sampai tesis ini ditulis undang-undang ini belum ditandatangani Presiden dan belum mendapatkan nomor

penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.”

Walaupun partisipasi publik dalam proses legislasi secara eksplisit telah dijamin oleh undang-undang tetapi undang-undang belum secara rinci menunjukkan mekanisme dan bentuk konkrit partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam proses legislasi di DPR. Tetapi, mengamati kesemua proses pembentukan undang-undang mulai dari tahap perencanaan dalam bentuk Prolegnas hingga Pengesahan dan pengundangan,⁴²¹ maka dapat dilihat peluang-peluang keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi undang-undang di Indonesia.

1. Partisipasi Publik dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional

Dari kelima tahap yang sudah dipaparkan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, hanya pada dua tahap masyarakat dapat berperan serta dalam penyusunan Prolegnas dan Repeta, yakni pada tahap kompilasi Rencana Legislasi Nasional (tahap 1) dan pada tahap konsultasi dan komunikasi (tahap 3). Pada tahap 1, masyarakat – dalam hal ini LSM - dapat memberikan *input* langsung daftar rencana legislasi yang diinginkan untuk kemudian diinventarisir sedangkan pada tahap 3, masyarakat— dalam hal ini wakil-wakil organisasi profesi dan wakil-wakil organisasi kepemudaan—hadir dalam *Forum Komunikasi* dalam rangka pemantapan kualitas Renlegnas dan penyamaan misi dan persepsi antara penyusun dan *stakeholders*.

⁴²¹ Proses pembentukan undang-undang secara lengkap dapat dilihat dalam Bab III tulisan ini.

Pada dasarnya pada tahap ke-4 juga dimungkinkan bagi masyarakat untuk berperan serta di dalamnya , yaitu ketika diselenggarakan lokakarya finalisasi konsep Prolegnas. Namun, tidak ada kejelasan apakah yang dimaksud dengan wakil-wakil forum komunikasi yang merupakan peserta lokakarya juga termasuk yang berasal dari masyarakat.

Prolegnas yang ada sekarang ini belum bisa mencerminkan aspirasi masyarakat tersebut, karena prolegnas pada kenyataannya disusun sekadar hasil inventarisasi yang dilakukan Bappenas berdasarkan masukan dari departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, dan institusi lainnya, yang kemudian didaftar kembali sehingga menghasilkan 120 buah undang-undang untuk diproduksi sampai tahun 2004. Dari awal proses penyusunannya, tidak ada patokan yang jelas untuk menentukan mana yang prioritas mana yang tidak. Misalnya saja pihak, DPR, dengan Baleg sebagai eksekutornya, menyusun daftarnya dari masukan komisi-komisi dan sekretariat jenderal. Acuanannya adalah amanat UUD, amanat Ketetapan MPR, amanat undang-undang dan undang-undang yang berhubungan dengan perekonomian nasional. Sedangkan pada tingkat pemerintah, yang dikoordinasikan oleh Departemen Kehakiman dan HAM, penyusunan prioritas dilakukan melalui pengumpulan daftar dari masing-masing departemen teknis berdasarkan kebutuhan masing-masing departemen. Akibatnya, hasilnya adalah daftar panjang tadi, tanpa

adanya forum yang secara intensif dan menyeluruh mengkaji serta mensinkronkan kebutuhan satu sektor dengan kebutuhan sektor lainnya.⁴²²

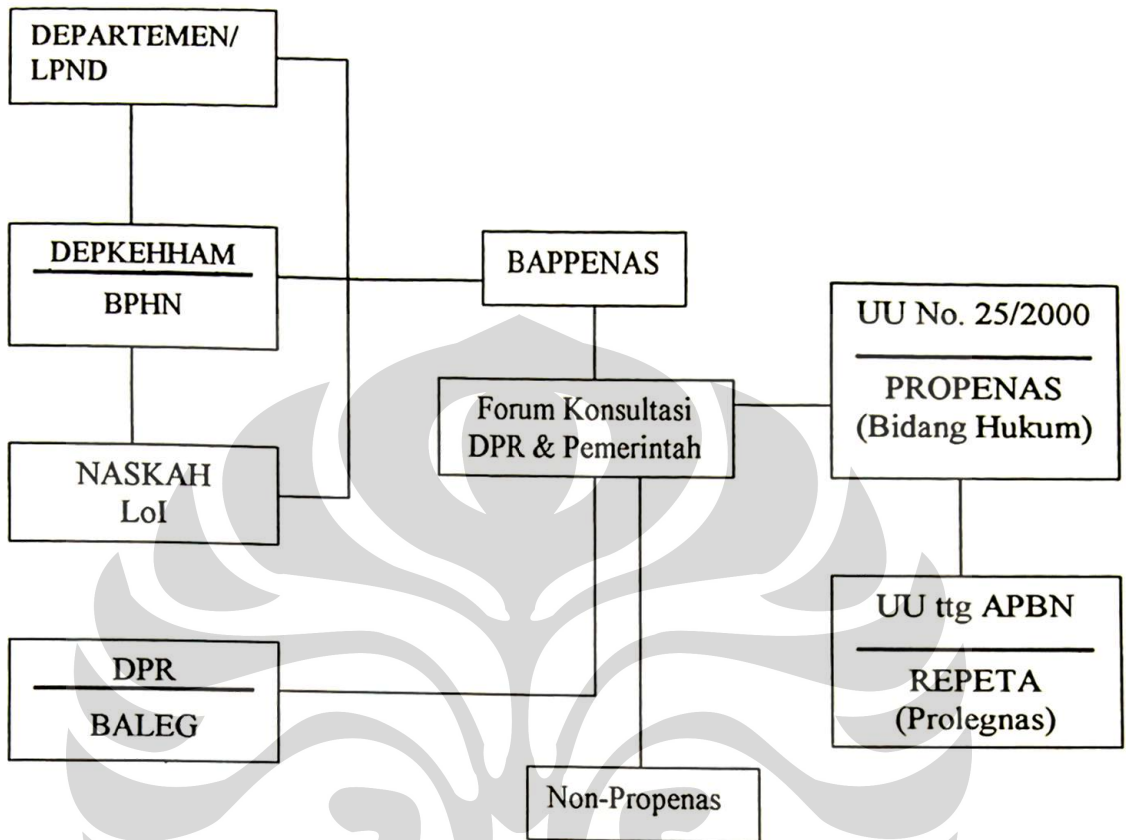
Lebih disayangkan Repeta bidang hukum yang *nota bene* merupakan penjabaran Prolegnas dalam Propenas, tidak secara konsisten melaksanakannya. Dari penelitian, diketahui bahwa inkonsistensi ini sebagian muncul karena faktor teknis yang dapat dimaklumi. Kendati demikian, tidaklah seharusnya bahwa daftar undang-undang yang muncul kemudian di luar Propenas justru mendominasi, sehingga praktis Propenas tidak lagi menjadi acuan yang efektif, yang bahkan penyimpangannya untuk Repeta tertentu berada di atas angka 70%.⁴²³

Berdasarkan gambaran realitas kondisi Prolegnas yang masih jauh dari responsif tersebut, tentu pertanyaan mendasar yang ingin dijawab adalah terkait dengan keinginan melahirkan mekanisme penyusunan Prolegnas yang lebih aspiratif, yang tidak sekadar mengacu pada jumlah undang-undang yang dihasilkan, melainkan pada kualitas pengakomodasian kebutuhan riil masyarakat luas. Untuk itu pertama tama harus dicermati mekanisme penyusunan Prolegnas yang saat ini digunakan. Bagan yang telah ditampilkan pada bab sebelumnya menunjukkan bagaimana tahap-tahap pembentukan Prolegnas dari berbagai sumber, yakni dari BPHN, Baleg DPR, LoI, dan Propenas. Apabila disederhanakan, tampak bagan alurnya sebagai berikut:⁴²⁴

⁴²² Bivitri Susanti et. al., "Menggugat Prioritas Legislasi DPR Catatan PSHK untuk Masa Sidang DPR 2003-2004" Disampaikan dalam Diskusi "Menggugat Prioritas Legislasi DPR" Hotel Indonesia, Jakarta, 2 September 2003

⁴²³ Komisi Hukum Nasional "Penelitian Program Legislasi Nasional", Jakarta: 2001, hlm. 58

⁴²⁴ Komisi Hukum Nasional. *Ibid*, hlm. 59



Aspirasi tuntutan kebutuhan masyarakat menurut bagan di atas ditampung melalui DPR dan Pemerintah. Sebab, kedua lembaga tinggi negara inilah yang mempunyai hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang. Namun yang menyebabkan bertambah kurangnya tempat bagi aspirasi masyarakat, dari empat sumber program legislasi yang tersebut (Propenas, BPHN, Baleg DPR, dan LoI), tampak bahwa prioritas perancangan undang-undang dari masing-masing sumber didasarkan pada sudut pandang yang berbeda. Sekalipun demikian, harus diakui bahwa kondisi

objektif yang dihadapi bangsa Indonesia dewasa ini senantiasa mewarnai setiap usulan, seperti terlihat pada tabel di bawah:

Propenas	BPHN	Baleg DPR RI	LoI
1. Membangun sistem politik yang demokratis serta mempertahankan persatuan dan kesatuan.	1. Keterkaitan dengan UU lainnya yang sudah dibentuk.	1. Pelaksanaan UUD 1945.	Percepatan pemulihan ekonomi, dengan cara:
2. Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik.	2. Mendukung pemulihan ekonomi.	2. Pelaksanaan TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN.	1. Mengontrol inflasi.
3. Mempercepat pemulihan ekonomi.	3. Mendukung demokrasi.	3. Persyaratan IMF - LoI.	2. Amandemen UU Bank Sentral.
4. Memperkuat landasan pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan berdasar-kan Ekonomi Kerakyatan.	4. Berasal dari zaman Hindia Belanda.	4. Perjanjian Int. tentang HAM.	3. Pengurangan utang publik.
5. Membangun kesejahteraan rakyat.	5. Masalah gender	5. Warisan Kolonial.	4. Mengurangi Subsidi
6. Meningkatkan kualitas kehidupan beragama.	6. Sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan rakyat	6. Diskrimatif (gender).	5. Meningkatkan pendapatan pajak.
7. Meningkatkan ketahanan budaya.		7. Tidak reformis	6. Otonomi daerah.
8. Meningkatkan pembangunan daerah.		8. Kebutuhan rakyat yang mendesak.	7. Menurunkan arus modal swasta ke luar negeri.
		9. Menjaga keutuhan bangsa.	8. Restrukturisasi Bank Pemerintah
		10. Pemulihan ekonomi, keuangan/perbankan	9. Privatisasi

		dan pembangunan.	
		11. Kesiapan pem. DPR dalam mengajukan RUU.	10. Keamanan investasi.
		12. Kesiapan masyarakat untuk melaksanakan UU.	11. Memastikan pengembalian aset.

Jika diperhatikan dengan seksama, semua indikator tersebut mengarah kepada tiga kelompok indikator sebagai kondisi objektif yang sedang dihadapi bangsa Indonesia. Tiga kelompok tadi adalah:

1. Desakan untuk memberi respon terhadap tuntutan reformasi di bidang hukum; termasuk kelompok ini adalah pandangan tentang masih banyaknya produk hukum warisan kolonial, perlunya memberi dukungan terhadap penyerapan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, pemberdayaan DPR dalam proses pengajuan RUU, otonomi daerah, supremasi hukum, kesejahteraan sosial, peningkatan kualitas kehidupan beragama, dan ketahanan budaya.
2. Klaim bahwa pemulihan ekonomi tidak berjalan disebabkan antara lain oleh kurang kondusifnya perangkat hukum pendukungnya; termasuk kelompok ini adalah alasan-alasan yang dikemukakan oleh LoI.
3. Urgensi untuk menyikapi perkembangan regional dan global; termasuk kelompok ini adalah alasan-alasan yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan isu gender.

Dasar-dasar pemikiran yang digunakan untuk meletakkan suatu rancangan undang-undang ke dalam daftar prioritas pada Propenas, Baleg DPR, dan LoI, semuanya

berlandaskan pertimbangan substansial. Artinya, materi rancangan undang-undang tersebut yang dijadikan patokan penempatan prioritas.

Dari penelitian yang dilakukan di BPHN, ternyata selain indikator substansial seperti dibentangkan dalam tabel di atas, masih terdapat sejumlah pertimbangan untuk memprioritaskan perancangan atau pemrosesan lebih lanjut sebuah perundang-undangan.

Dasar-dasar pertimbangan yang dimaksud dapat dikategorikan sebagai indikator formal atau prosedural. Alasan-alasan BPHN yang dapat dimasukkan dalam kriteria ini adalah apabila:

1. telah dipersiapkan naskah akademik untuk RUU tersebut;
2. telah ditetapkan sebagai program prioritas oleh instansi/lembaga tertentu;
3. telah dilakukan pembahasan terhadap RUU itu di tingkat departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen (LPND);
4. telah mendapat persetujuan dari Presiden;
5. rancangannya telah disampaikan ke Sekretariat Negara.

Dari alasan-alasan yang sangat formal-prosedural tersebut terlihat benar bahwa BPHN sendiri sebenarnya tidak memiliki program legislasi sendiri. Daftar prioritas yang dibuatnya lebih berdasarkan kebutuhan pragmatik Pemerintah tanpa memberi penilaian secara substansial. Dengan demikian tentu semakin sulit terakomodasinya keinginan lain yang berasal dari masyarakat. Bahkan yang lebih parah lagi adalah ketergantungan para pengambil keputusan kepada pihak asing yang tentu saja lebih

tidak mengetahui nilai-nilai yang tumbuh di masyarakat Indonesia. Dominasi ini terlihat jelas dalam praktek transplantasi hukum (*legal transplant*) dan berbagai pola tekanan politik maupun keuangan dalam mempengaruhi prioritas legislasi nasional. Potret yang paling mutakhir dapat terlihat dalam kasus UU No.15/2002 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (UU TPPU, *Money Laundering*). Walaupun telah membentuk UU TPPU, Indonesia hingga kini masih tercatat dalam daftar *Non-Cooperative Countries and Territories* (NCCTs) list karena *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) masih melihat beberapa kekurangan dalam undang-undang tersebut.⁴²⁵ FATF meminta Indonesia untuk dapat menyelesaikan perubahan UU TPPU sebelum bulan Oktober 2003. Apabila tidak dapat memenuhi “permintaan” tersebut, FATF mengancam akan menjatuhkan sanksi (*counter measures*) kepada Indonesia.⁴²⁶ Bamus DPR tidak pernah memasukkan Perubahan UU TPPU dalam daftar prioritas-nya, namun demikian telah ada komitmen dari Pimpinan DPR dan Komisi II DPR untuk menyelesaikan Perubahan UU TPPU ini sehingga akan segera dibahas.⁴²⁷

⁴²⁵ Lihat Siaran Pers Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), “Amandemen UU Pencucian Uang Jalan Keluar Indonesia dari Sanksi FATF”, tanggal 13 Agustus 2003

⁴²⁶ Dampak dari sanksi tersebut antara lain adalah pengenaan biaya tinggi (risk premium) terhadap setiap transaksi dengan perusahaan asing, pemutusan hubungan korespondensi antara bank-bank Indonesia dengan bank-bank anggota FATF, penolakan LC, serta hambatanlambatan

⁴²⁷ Hal ini disampaikan oleh DR.Yunus Husein SH, LL.M dalam acara Media Gathering PPATK. Yunus menyampaikan : “Target utama PPATK dalam waktu dekat ini tetap, yaitu amandemen UU No.15/2002 sebelum akhir bulan September 2003 mendatang. Kami yakin target tersebut akan terpenuhi karena kami telah mendapatkan komitmen dari Pimpinan DPR dan anggotaanggota Komisi II DPR-RI untuk menempatkan pembahasan tindak pidana pencucian uang ini sebagai salah satu prioritas utama mereka”. Lihat Siaran Pers, *Op.Cit.*

Penggalan kisah tersebut tentunya hanyalah merupakan satu contoh pengaruh tekanan internasional terhadap prioritas legislasi nasional. Kisah-kisah sejenis dapat ditemukan dalam berbagai produk undang-undang seperti Paket UU HaKI (amanat TRIPs),⁴²⁸ UU Yayasan (amanat *Letter of Intent International Monetary Fund/IMF*),⁴²⁹ dan lain-lain.

Lebih jauh lagi, beberapa desakan mendadak, kalau tidak dapat dikatakan “paksaan,” juga bisa terlihat dari dibuatnya beberapa undang-undang ke dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Dengan ditetapkan suatu Perppu, DPR menjadi lebih mudah ditekan untuk segera memahaminya. Contoh yang dapat disebutkan adalah Perpu No. 1 tahun 1998 tentang Kepailitan yang didorong pembentukannya oleh IMF. Berdasarkan konstitusi, Perppu dibuat dalam kondisi ‘kegentingan yang memaksa’.⁴³⁰ Walau tidak ada ketentuan yang definitif mengenai frasa ‘kegentingan yang memaksa’, gagasan dasar adanya Perppu adalah apabila negara dalam kondisi yang tidak memungkinkan DPR untuk bersidang.

⁴²⁸ Adalah suatu fakta bahwa gelombang besar pergerakan kebijakan hukum bidang HaKI di Indonesia sangatlah dipengaruhi oleh ratifikasi Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (Agreement Establishing the World Trade Organization/WTO) yang memuat lampiran Persetujuan mengenai Aspek-aspek Dagang yang Berkaitan dengan Hak Kekayaan Intelektual (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, singkatnya TRIPs) melalui UU No. 7 Tahun 1994. Indonesia terikat untuk tunduk, mematuhi ketentuan atau prinsip HaKI dalam TRIPs yang secara umum diterima di negara-negara lain

⁴²⁹ Letter Of Intent Tanggal 20 Januari 2000, Memorandum of Economic and Financial Policies Medium-Term Strategy and Policies for 1999/2000 and 2000 Bagian IV. Structural Reform, Pasal 32. Dikutip dari www.imf.org berbunyi : “We recognize that quasi-fiscal activities may also arise from the operations of foundations and we intend to bring their activities and accounts under government review and audit. The Ministry of Law and Legislation will form a working group to make policy recommendations and to draft legislation on foundations to be submitted to Parliament by end-April 2000. The legislation will require foundations to file a public statement of activities, including audited accounts”. Dikutip dari Bivitri Susanti, Op. Cit.,

⁴³⁰ Pasal UUD 1945

Kenyataannya, satu-satunya penghambat pada saat ditetapkannya Perpu No. 1 tahun 1998 itu adalah karena DPR sedang dalam masa reses sehingga tidak dapat bersidang.

Berbagai proses perencanaan legislasi nasional yang telah dilaksanakan terkesan tak berarti sama sekali ketika harus dihadapkan kepada desakan internasional tersebut.

Masukan dari dunia internasional tidak selalu berarti negatif, namun hal tersebut seharusnya dilakukan dengan cara dan prosedur yang benar. Kalau memang negara tidak dalam kondisi dapat menolak tekanan semacam ini karena kondisi politik dan ekonomi, kalau memang ada koordinasi dan metode yang baik dalam penyusunan prioritas, seharusnya dari awal komitmen semacam ini sudah dapat diidentifikasi dalam menyusun daftar prioritas.

Mengenai tahap perencanaan dalam proses legislasi ini, di negara-negara lain dapat diketahui terdapat berbagai cara dalam rangka berusaha membuat ruang yang luas bagi partisipasi publik. Thailand adalah salah satu negara yang memberikan peluang luas bagi warga negaranya untuk bertindak sebagai pengambil inisiatif dalam pembuatan undang-undang. Selain pemerintah dan parlemen, di Thailand, rakyat dapat mengusulkan suatu rancangan undang-undang. Syarat yang harus dipenuhi adalah inisiatif RUU yang berasal dari rakyat tersebut paling tidak harus mendapat persetujuan 50.000 warga negara Thailand yang sudah memiliki hak pilih dalam

pemilihan umum.⁴³¹ Di Australia, opini publik, secara resmi, juga dianggap sebagai salah satu alasan bagi lahirnya suatu rancangan undang-undang⁴³²

2. Partisipasi dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Dalam tahap penyusunan Prakarsa Rancangan Undang-undang, terlihat bahwa terdapat dua tahap di mana masyarakat dapat turut berperan serta dalam penyusunan konsepsi prakarsa. *Pertama*, dalam penyusunan naskah akademis dan *kedua*, dalam forum konsultasi. Tetapi keduanya hanya *bersifat fakultatif (mubah)*, artinya peran serta masyarakat tersebut tergantung mutlak pada kepentingan dan kebutuhan anggota utama forum konsultasi, yakni pemerintah sendiri. Apabila pemerintah menganggap perlu masukan dari masyarakat, maka pemerintah akan mengikutsertakan masyarakat. Namun apabila tidak dianggap perlu, maka masyarakat pun tidak akan diundang. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa secara normatif, keberadaan ruang bagi peran serta masyarakat dalam proses penyusunan konsepsi prakarsa ini tergantung pada niat baik pemerintah.

Dalam membuat naskah akademik pun pemerintah tidak terikat untuk membuat sebuah rancangan akademik (naskah akademik). Pasal 3 Keputusan Presiden No. 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, menegaskan bahwa:

⁴³¹ data diperoleh dari hasil studi banding Badan Legislasi DPR RI, 8 – 12 Oktober 2000.

⁴³² Lihat bagan yang dibuat oleh Aitkin, Junks dan Warhurst, *Australian Political Institutions*, Melbourne: Longman Cheshire, 1989, hlm. 84 yang dikutip dari Zulkifli Hamid, *Sistem Politik Australia*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999, hlm. 71

- (1) Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai Rancangan Undang-Undang yang akan disusun,
- (2) Penyusunan rancangan akademik dilakukan oleh Departemen atau Lembaga pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen Kehakiman dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.

Pasal tersebut menjelaskan bahwa memang membuat rancangan akademik ataupun naskah akademik bukanlah merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Harus diakui bahwa proses penyusunan Prakarsa adalah proses yang bersifat administratif internal pemerintahan dalam proses pembentukan Undang-undang. Namun, mengingat dalam tahapan ini sudah mulai dibuat sebuah perencanaan kebijakan umum dan desain substansi sebuah Rancangan Undang-undang maka keterlibatan masyarakat di dalamnya menjadi sangat penting. Oleh karena itu, terlepas dari wajib tidaknya penyusunan rancangan akademik dalam penyusunan Rancangan Produk Perundang-undangan, hasil penelitian akan sangat besar perannya dalam penyiapan rancangan akademik dan penyusunan serta pembahasan rumusan pasal-pasal suatu Rancangan Produk Perundang-undangan. Landasan atau dasar penyusunan suatu ketentuan yang berdasarkan penelitian akademik akan lebih menunjukkan kondisi yang komprehensif di tengah masyarakat. Menurut Maria Farida Indrati S,⁴³³ Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M sebagai penggagas pengadaan rancangan Akademik menyatakan bahwa tujuannya adalah untuk

⁴³³ Disampaikan pada *Workshop* tentang “Peranan Pelayanan Riset Terhadap Eksistensi Legislatif Dalam Penyusunan Produk Perundang-Undangan”, yang diselenggarakan pada tanggal 31 Juli tahun 2002 di Hotel Wisata Internasional Jakarta.

memberikan suatu pedoman bagi perumusan suatu Rancangan Produk Perundang-undangan yang akan dibentuk⁴³⁴ dengan tahap-tahap yang dilalui dalam penyusunan rancangan akademik tersebut adalah:

1. Pengkajian permasalahan yang berhubungan dengan suatu Rancangan Produk Perundang-undangan oleh suatu tim dan tenaga ahli yang terkait dalam masalah yang akan diatur,
2. Pelaksanaan penelitian terhadap berbagai segi yang berhubungan dengan masalah yang akan dituangkan dalam penelitian yang bersifat normatif, yaitu dengan mengadakan penelitian (studi) kepustakaan terhadap berbagai hal melalui literatur yang ada dan penelitian empiris di masyarakat,
3. Berdasarkan hasil penelitian tersebut disusun suatu rancangan akademik.

Permasalahan berikutnya adalah dalam hal penyusunan konsepsi naskah prakarsa kemungkinan terlibatnya masyarakat dapat dikatakan tidak ada. Walaupun konsepsi prakarsa hanyalah ringkasan pendek dari naskah akademis dan lebih bersifat administratif namun masyarakat tetap perlu dilibatkan dalam penyusunannya karena justru naskah prakarsa ini yang akan diajukan ke Presiden.

⁴³⁴ Masalahnya menurut C.F.G Sunaryati Hartono sebagai bekas pimpinan BPHN mengungkapkan bahwa hasil yang dikerjakan oleh lembaga ini tidak banyak dimanfaatkan dan bermanfaat dalam penyusunan Rancangan Produk Perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah sendiri. Disampaikan pada *Workshop* tentang “Peranan Pelayanan Riset Terhadap Eksistensi Legislatif Dalam Penyusunan Produk Perundang-Undangan”, yang diselenggarakan pada tanggal 31 Juli tahun 2002 di Hotel Wisata Internasional Jakarta.

Hasil persetujuan Presiden terhadap prakarsa Rancangan Undang-undang ini juga sangat penting untuk diketahui masyarakat luas, agar sebelum dan ketika proses perancangan, masyarakat yang berkepentingan akan bisa terlibat aktif secara optimal.

3. Partisipasi dalam Proses Perancangan Undang-Undang di DPR

Oleh karena perancangan sebuah Rancangan Undang-undang di DPR dimungkinkan untuk dilakukan oleh pihak-pihak yang berbeda, maka tingkat dan bentuk peran serta masyarakatnya pun berbeda-beda, sebagai berikut.⁴³⁵

a. *Perancangan oleh Perguruan Tinggi melalui Badan Legislasi*

Dalam tahap ini, Badan Legislasi hanya memberikan informasi pada kalangan Perguruan Tinggi mengenai materi Rancangan Undang-undang yang akan dibuat kemudian Perguruan Tinggi yang bersangkutan akan membuat Rancangan Undang-undang berdasarkan informasi yang diterimanya tersebut. Hasil rancangan dari Perguruan Tinggi ini nantinya akan disosialisasikan kepada masyarakat, dalam bentuk penyampaian informasi bahwa sudah ada Rancangan Undang-undang tertentu yang akan dibahas di DPR. Tidak ada pelibatan masyarakat secara *genuine* dari masyarakat. Unsur-unsur masyarakat yang lain, terutama masyarakat yang akan terkena dampak apabila Undang-undang ini diberlakukan nantinya, justru tidak diikutsertakan dalam penyusunannya.

b. *Perancangan oleh masyarakat melalui Badan Legislasi*

⁴³⁵ Koalisi Kebijakan Partisipatif, "Kertas Posisi Koalisi Kebijakan Partisipatif", September 2003, hlm. 11 - 12

Tingkat partisipasi pada bentuk ini sangat tergantung pada bagaimana kalangan *civil society* ini menjalankan proses perancangan. Dari beberapa pengalaman yang ada, misalnya Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, proses perancangan dilakukan dengan melibatkan banyak *stake holder* seperti wartawan, mahasiswa, akademisi, pemerintah, DPR, DPRD dan lain-lain. Proses penyerapan aspirasi pun dilakukan dengan beberapa metode seperti diskusi, kampanye radio, penyebaran petisi dan masih banyak lagi. Pada tingkat perancangan, pola partisipasi publik seperti ini sudah cukup memadai, walaupun hasil akhirnya akan ditentukan juga oleh pola pembahasan di DPR.

c. *Perancangan oleh P3I dan sekretariat jenderal*

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, Sekretariat Jendral dan P3I melakukan perancangan untuk membantu Komisi/ Gabungan Komisi yang akan mengusulkan suatu Rancangan Undang-undang. Pola partisipasi yang mereka terapkan masih sangat semu, yakni dengan hanya melibatkan beberapa saja dari kalangan akademis atau LSM untuk memberikan masukan dalam proses perancangan.

Sebagai Perbandingan, di Philipina, agar suatu rancangan undang-undang memiliki kualitas dalam segi intelektual, sosiologis dan memenuhi kaidah hukum yang berlaku maka dibuat suatu Biro Referensi dan Riset yang terdiri dari tiga divisi, yaitu (1) Divisi Perancang undang-undang (*The Bill Drafting Division*) yang berfungsi merancang setiap RUU yang diperlukan dan akan dibahas di parlemen (2) Divisi

Konseling Legislasi (*The Legislative Counseling Division*) yang berfungsi memberikan pertimbangan dan pendapat hukum mengenai suatu RUU yang sedang dibahas (3) Divisi Penelitian Legislasi (*The Legislative Research Division*) yang berfungsi melakukan penelitian dalam rangka proses pembuatan undang-undang di bidang politik, sosial dan ekonomi.⁴³⁶

4. Partisipasi Dalam Proses Pembahasan di DPR

Dalam proses peluang partisipasi diawali dengan penyebarluasan kepada masyarakat rancangan undang-undang yang akan dibahas di DPR. Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan oleh Pasal 22 ayat (1) dan (2) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴³⁷ Maksud "penyebarluasan" dalam ketentuan ini, seperti yang dijelaskan dan penjelesannya, adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya rancangan undang-undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas. Penyebarluasan dilakukan baik melalui media elektronik seperti televisi, radio, internet maupun media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran.

Dengan adanya penyebarluasan membuka kesempatan pada masyarakat untuk memahami, menkritisi dan mengontrol proses pembahasan suatu rancangan undang-undang.

⁴³⁶ Data diperoleh dari hasil Studi Banding Pusat Pelayanan dan Pengkajian Informasi (P3I) DPR RI ke Philipina tanggal 2 Desember 1998.

⁴³⁷ Pasal 22 UU PPP berbunyi "(1). Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat". "(2). Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa"

Di Australia dalam proses pengajuan RUU untuk dibahas di parlemen juga dikenal sebuah tahap yang dinamakan ‘Publikasi dan Pertimbangan Publik’. Dalam tahap ini kegiatan yang dilakukan adalah mengumumkan suatu RUU yang akan dibahas kepada masyarakat dan menariknya proses ini dimaksudkan untuk menerima pertimbangan dari oposisi dan masukan dari masyarakat.⁴³⁸

Di Inonesia peran serta masyarakat pada tahap pembahasan dapat dilakukan pada saat dilakukakannya Rapat Dengar Pendapat Umum antara alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-undang dengan masyarakat. Rapat Dengar Pendapat Umum menurut Pasal 91 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR pada dasarnya bersifat terbuka, kecuali apabila Rapat yang bersangkutan atau Badan Musyawarah memutuskan Rapat tersebut bersifat tertutup. Karena sifat terbuka Rapat Dengar Pendapat Umum dapat dihadiri berbagai pihak, baik yang diundang maupun yang tidak. Jalannya Rapat Dengar Pendapat Umum maupun substansi yang dibahas dan kesimpulan yang diambil dapat diliput oleh media massa untuk disebarkan kepada masyarakat luas. Secara definitive Rapat Dengar Pendapat Umum diatur dalam Pasal 90 Peraturan Tata Tertib DPR RI yang berbunyi:

“Rapat Dengar Pendapat Umum adalah rapat antara Subkomisi, Komisi, beberapa Komisi dalam rapat Gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan DPR maupun atas permintaan yang bersangkutan, yang dipimpin oleh pimpinan Komisi, pimpinan Rapat Gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus”.

⁴³⁸ Halim, *Op. Cit.*,

Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa Rapat Dengar Pendapat Umum dapat dilakukan atas undangan Pimpinan DPR maupun atas permintaan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta. Tetapi dalam praktiknya kebanyakan Rapat Dengar Pendapat Umum diselenggarakan atas undangan DPR dengan alasan agar lebih mudah mengagendakannya sesuai dengan kepentingan Komisi-komisi DPR atau Badan Legislasi. Jarang sekali Rapat Dengar Pendapat Umum dilakukan atas permintaan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta.⁴³⁹ Hal ini terjadi, menurut Mahendra (2002) disebabkan karena:⁴⁴⁰

- a. Masyarakat tidak mengetahui bahwa Rapat Dengar Pendapat Umum dapat dilakukan atas permintaan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, karena kesenjangan informasi.
- b. Prosedur permintaan untuk Rapat Dengar Pendapat Umum tidak jelas dalam Peraturan Tata Tertib DPR.
- c. Tidak ada jaminan bahwa Badan Musyawarah DPR akan segera mengagendakan Rapat Dengar Pendapat Umum tersebut.
- d. Efektifitas masyarakat secara langsung kepada DPR atau unjuk rasa merupakan alternatif yang dapat ditempuh masyarakat. Rapat Dengar Pendapat Umum menurut Pasal 91 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR pada

⁴³⁹ Komisi Hukum Nasional, "Penelitian tentang Dengar Pendapat", Penelitian Kerja Sama Yayasan Citra Surabaya dengan Komisi Hukum Nasional, 2003, hlm. 18

⁴⁴⁰ Sebagaimana dikutip dalam Komisi Hukum Nasional, *Ibid.*,

dasarnya bersifat terbuka, kecuali apabila Rapat yang bersangkutan atau Badan Musyawarah memutuskan Rapat tersebut bersifat

Beberapa hal yang dapat dikatakan mengurangi kualitas dari Rapat Dengar Pendapat Umum dalam rangka menyerapa aspirasi masyarakat antara lain:

a. Kejelasan pengaturan dari Rapat Dengar Pendapat Umum

Peraturan Tata Tertib DPR RI yang merupakan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 03 A/DPR RI/I/2001-2002 Tanggal 16 Oktober 2001 hanya memberikan definisi mengenai apa itu rapat Dengar Pendapat (RDP) dan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Sedangkan pengaturan mengenai prosedur untuk menentukan siapa yang harus diajak untuk dengar pendapat, berapa lama dan berapa kali dengar pendapat serta atas dasar apa pihak tersebut dianggap pantas untuk diajak dengar pendapat, tidak diatur sama sekali.

b. Tindak Lanjut Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum

Tindak lanjut dari RDPU merupakan sebuah pertanyaan yang tak terjawab. Sering kali, semua aspirasi yang disampaikan masyarakat ke DPR hanya berhenti di ruang dengar pendapat. Hal ini terjadi karena memang tidak ada aturan yang jelas mengenai tindak lanjut apa yang harus dilakukan dari sekian banyak masukan yang diterima oleh DPR. Akibatnya, RDPU seringkali dilihat sebagai forum politik yang secara esensi tidak mengubah kebijakan yang akan dibentuk

karena sikap DPR yang cenderung defensif dan mempertahankan pendapat pribadi/fraksinya.⁴⁴¹

Pengaturan mengenai jaminan adanya tindak lanjut ini seharusnya diatur dalam undang-undang tentang susunan dan kedudukan DPR tidak cukup hanya di Peraturan Tata Tertib karena hal tersebut menyangkut hal yang esensial bukan sekedar permasalahan teknis.

c. Kepedulian Anggota DPR terhadap Rapat Dengar Pendapat Umum

Kehadiran anggota DPR yang minim di berbagai rapat memang sudah merupakan rahasia umum. Situasi di mana rapat dimulai tanpa memenuhi kuorum sangat sering terjadi meskipun waktu rapat sudah mundur jauh dari waktu yang telah ditentukan. Alasan yang paling sering dikemukakan oleh pimpinan sidang untuk dapat segera memulai persidangan adalah tidak adanya keputusan yang akan diambil dalam sidang yang akan berlangsung.⁴⁴² Kondisi lain yang sangat memprihatinkan adalah minimnya perwakilan dari tiap fraksi yang hadir. Seringkali sebuah fraksi hanya diwakili oleh satu orang anggota saja⁴⁴³ Tingkat

⁴⁴¹ Satu hal yang cukup mencolok dalam perjalanan rapat-rapat dengar pendapat RUU KKR sampai dengan hari terakhir rapat Pansus KKR di Masa Persidangan II Tahun Sidang 2003-2004 adalah adanya garis keberpihakan yang sangat jelas dari anggota Pansus terhadap pembentukan KKR. Hal ini setidaknya terlihat dari komentar-komentar yang dikeluarkan oleh pimpinan sidang, Sidharto Danusubroto (Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan). Dalam banyak dengar pendapat, ketika terjadi lontaran kritik dan saran agar RUU tentang KKR ditunda atau dibekukan atau bahkan dibatalkan, pimpinan sidang secara terus-menerus memberikan sanggahan-sanggahan akan pentingnya KKR. Seringkali pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan tersebut seperti tidak memberikan ruang bagi perbedaan pendapat. Seolah-olah menepikan kemungkinan kebenaran dari pendapat pihak lain. Lihat Susanti, Op. Cit, hlm. 6

⁴⁴² Dalam aturannya RDPU memang tidak mengambil putusan apapun

⁴⁴³ Sebagai contoh, pada saat dilakukan dengar pendapat RUU KKR dengan duta besar dari Afrika Selatan, Jerman dan Argentina, jumlah anggota DPR yang hadir sangat sedikit. Bahkan ada sekitar tiga fraksi yang belum ada perwakilannya sama sekali pada saat sidang akan dimulai. Pada saat

kehadiran yang minim dari anggota Pansus dapat dilihat sebagai indikasi ketidakpedulian mereka terhadap proses yang sedang berjalan. Tetapi menariknya Rapat Dengar Pendapat Umum yang mengundang lembaga-lembaga strategis di pemerintahan mendapat perhatian yang lebih baik dari para anggota dewan,⁴⁴⁴ hal ini tentu membuat timbul pertanyaan tentang pihak mana yang kepentingannya lebih di dengar para anggota DPR dan mewakili siapa para anggota dewan tersebut duduk di parlemen⁴⁴⁵

5. Partisipasi Publik Pasca disahkannya Undang-Undang

Perubahan UUD 1945 memberikan peluang kepada rakyat Indonesia untuk memberikan partisipasinya dalam legislasi bukan saja ketika suatu undang-undang direncanakan, diusulkan ataupun dibahas tetapi dengan didirikannya Mahkamah

itu, karena sudah melampaui waktu yang ditentukan sedangkan sidang sudah harus dimulai, pimpinan sidang memerintahkan penterjemah dan staf administrasi DPR untuk duduk di kursi Fraksi yang anggotanya tidak hadir hanya agar ruang sidang terlihat penuh. Keluhan yang serupa juga disampaikan oleh Ketua Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI), Nathan Setiabudi, pada RDPU Pansus KKR dengan pemuka-pemuka lembaga agama pada tanggal 12 November 2003. Ia mengatakan bahwa minimnya tingkat kehadiran anggota DPR pada saat dengar pendapat, sebagaimana yang selalu ia temui setiap kali diundang untuk dengar pendapat umum, menunjukkan prioritas anggota DPR yang tidak jelas dalam pembahasan sebuah undang-undang.

⁴⁴⁴ Dari hasil pemantauan PSHK terhadap proses yang sedang berjalan di Pansus KKR, tingkat kehadiran yang tinggi biasanya terjadi pada saat dilakukan rapat kerja dengan pihak-pihak dari instansi Pemerintah yang memiliki posisi yang strategis. Sebagai contoh, pada saat rapat kerja Pansus KKR dengan Panglima TNI dan Gubernur Lemhanas (Selasa, 11 November 2003), anggota pansus yang hadir sebanyak 27 dari 50 orang anggota. Angka ini turun menjadi hampir separuhnya (hanya 15 orang anggota yang hadir) ketika rapat keesokan harinya dengan berbagai perwakilan lembaga agama dan penganut kepercayaan (Rabu, 12 November 2003).

⁴⁴⁵ Pembahasan mengenai pertanyaan ini secara teoretis dapat dilihat dalam Bab II tesis ini

Konstitusi bahkan rakyat dapat berpartisipasi untuk menilai apakah keputusan DPR dalam menyetujui suatu undang-undang sesuai dengan UUD 1945.

Jika masyarakat menyatakan bahwa undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama dan diundangkan⁴⁴⁶ tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan mengakibatkan masyarakat terganggu hak-hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya⁴⁴⁷ maka masyarakat dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian terhadap undang-undang tersebut. Pasal 24 C UUD 1945 memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, undang-undang yang dapat diuji adalah undang-undang yang telah diundangkan, artinya permohonan masyarakat hanya dapat dilakukan setelah undang-undang tersebut telah diumumkan kepada masyarakat dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dikatakan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

⁴⁴⁷ Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 menyatakan "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:..."

⁴⁴⁸ Pasal 45 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan "Agar Setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam (a) Lembaran Negara Republik Indonesia (b). Berita Negara Republik Indonesia (c). Lembaran Daerah; atau (d). Berita Daerah" Dalam Pasal 46 ayat (1) disebutkan "Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi" (a) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (b). Peraturan Pemerintah (c). Peraturan Presiden mengenai: 1) pengesahan perjanjian antara negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional; dan 2) pernyataan keadaan bahaya. (d). Peraturan

Berdasarkan Pasal 51 (1) UU No. 24 tahun 2003 dapat dilihat bahwa permohonan pengujian terhadap undang-undang terbuka secara luas kepada seluruh bagian masyarakat.⁴⁴⁹ Dengan kata lain, partisipasi masyarakat dalam hal mengajukan hak keberatan terhadap berlakunya undang-undang dibuka secara luas. Jadi dipandang dari sudut partisipasi publik, didirikannya Mahkamah Konstitusi melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 merupakan salah satu kemajuan yang berarti bagi partisipasi masyarakat dalam hal legislasi.

C. Partisipasi Publik Melalui Penyampaian Aspirasi Masyarakat ke DPR

1. Surat dan Delegasi

Partisipasi publik tidak selalu dilakukan dalam bentuk pertemuan-pertemuan formal tetapi dapat pula dilakukan dalam bentuk-bentuk lain yang kadang kala lebih efektif dan lebih terakomodasi oleh lembaga-lembaga negara.⁴⁵⁰ Dewan Perwakilan Rakyat RI juga membuka peluang-peluang untuk jenis partisipasi seperti ini karena DPR memang harus mencari masukan dari segala pihak demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan dan pembangunan. Peraturan Tata Tertib mengaturnya di dalam Pasal 5 ayat 2 yang berbunyi:

Perundang-undangan lain yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

⁴⁴⁹ Pasal tersebut menentukan pihak yang dapat mengajukan permohonan adalah (a). perorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum publik atau privat; atau (d) lembaga negara.

⁴⁵⁰ Bahkan dalam kondisi-kondisi tertentu partisipasi publik sering ditunjukkan dalam bentuk yang cenderung dekat dengan kekerasan atau kekerasan itu sendiri. Partisipasi jenis ini sering disebut partisipasi non konvensional seperti pemogokan, demonstrasi, Konfrontasi, perang gerilya dan revolusi, lihat Almond Op. Cit., hlm. 47. Lebih lengkap tentang hal ini dibahas dalam Bab II

DPR, dalam kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya dapat :

- a. mengadakan konsultasi & koordinasi dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya; dan
- b. meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.”

Partisipasi jenis ini dalam Peraturan Tata Tertib DPR disebut dengan pengaduan masyarakat. Pengaduan masyarakat ke DPR dapat dibedakan atas dua cara yaitu berupa delegasi yang datang langsung ke DPR dan dapat pula berupa surat pengaduan atau surat tembusan. Untuk delegasi yang datang langsung ke DPR pengaduannya dicatat dan melalui Bagian Hubungan Masyarakat Sekretariat Jenderal DPR disalurkan sesuai dengan keinginan delegasi kepada Fraksi dan atau Komisi di DPR. Setiap surat pengaduan, baik yang langsung ditujukan kepada DPR dan alat perlengkapannya ataupun surat tembusan diproses oleh Pembantu Asisten bidang Pengaduan Masyarakat, Asisten Sekretaris Jenderal bidang Pengawasan Legislatif . Pengaturan mengenai pengaduan masyarakat terutama tindak lanjut dari aspirasi dan pengaduan masyarakat tersebut terdapat pada Bab XVIII Keputusan DPR RI Nomor : 03A / DPR RI / I / 2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib DPR

BAB XVIII

ASPIRASI DAN PENGADUAN MASYARAKAT

Pasal 141

- (1) DPR menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPR.

- (2) Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (4) huruf c dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (4) huruf d, DPR menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan/atau melalui surat.

Pasal 142

- (1) Masyarakat yang datang secara langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasi dan/atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat Jenderal ke Komisi yang membidangnya dan/atau Fraksi.
- (2) Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, Komisi melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (4) dan ayat (5), sedangkan Fraksi dapat mengambil langkah-langkah sesuai dengan kebijakan masing-masing.
- (3) Pengaturan lebih lanjut mengenai teknis penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat yang disampaikan secara langsung diatur lebih lanjut oleh Sekretaris Jenderal dengan sepengetahuan Pimpinan DPR.

Walaupun di dalam Peraturan Tata Tertib DPR tersebut disebutkan Fraksi dan Komisi yang dapat menerima pengaduan masyarakat, namun pada kenyataannya Pimpinan Dewan juga seringkali menerima aspirasi masyarakat tersebut baik yang dilakukan melalui surat pengaduan masyarakat maupun delegasi pengaduan masyarakat.

Berdasarkan hasil penelitian terungkap, tindak lanjut pengaduan masyarakat dilakukan sesuai dengan mekanisme yang ada di dalam Peraturan Tata Tertib DPR yaitu melalui Rapat Kerja (Raker) atau Rapat Dengar Pendapat (RDP) atau Rapat Dengar Pendapat Umum atau Juga saat Kunjungan Kerja (kunker).⁴⁵¹

⁴⁵¹ hasil penelitian yang dilakukan oleh P3I Sekjen DPR RI yang dipublikasikan dalam Uli Sintong Siahaan dan Siti Nur Solechah, ed., *Peran Politik DPR RI pada Era Reformasi*, Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001, hlm. 131 -163

Rapat kerja merupakan rapat DPR dengan Presiden yang diwakili oleh Menteri. Pasangan kerja dari Menteri yang dimaksud adalah sesuai dengan bidang tugas Komisi yang mengundangnya. Dalam kaitannya dengan pengaduan masyarakat, materi yang diajukan dalam Raker tersebut adalah yang sesuai dengan bidang tugas menteri yang diundang. Pada umumnya masalah yang dimaksud merupakan kritik, saran, ketidakpuasan atau merasa dirugikan dalam kebijakan menteri tersebut. Namun bisa juga aspirasi tersebut merupakan masukan terhadap materi RUU yang akan dan sedang dibahas di DPR.

Rapat Dengar Pendapat (RDP) merupakan rapat DPR dengan instansi pemerintah. Dibawah menteri atau lembaga non departemen. Seperti juga raker, masalah yang diajukan pada RDP merupakan kritik, saran, ketidakpuasan atau merasa dirugikan dengan kebijakan instansi yang dimaksud. Sedangkan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) merupakan rapat DPR dengan individu atau organisasi atau instansi non pemerintah. Dalam kaitannya dengan pengaduan masyarakat, materi yang dibahas adalah sama dengan materi dalam RDP.

Sedangkan kunjungan kerja (kunker) merupakan aktivitas Dewan diluar gedung DPR untuk mengadakan peninjauan terhadap objek-objek pengamatan yang terkait dengan bidang kerja Komisi masing-masing. Dalam kaitannya dengan pengaduan masyarakat, masa kunker merupakan masa dimana anggota Dewan dapat mengetahui secara langsung permasalahan yang diadukan masyarakat. Selain itu juga dimaksudkan untuk mendapatkan masukan-masukan lain yang dapat memperkaya

wawasan anggota Dewan yang bersangkutan terhadap permasalahan yang dihadapinya.

Penyelesaian pengaduan masyarakat melalui raker, RDP, RDPU, dan Kunker dapat dikatakan merupakan standar baku yang selama ini dapat dilakukan oleh Dewan. Namun bila dikaji berdasarkan nilai efektivitasnya, cara seperti ini memang dinilai lambat dalam penyelesaian pengaduan masyarakat. Hal ini disebabkan tindak lanjut aspirasi masyarakat tersebut harus disesuaikan dengan waktu yang dijadwalkan pada kegiatan-kegiatan tersebut. Namun demikian penanganan masalah seperti ini bukanlah tidak bermanfaat. Cara seperti ini cukup efektif, terutama untuk mempengaruhi atau memperbaiki kebijakan dari suatu instansi yang diundang ke DPR tersebut.

Fenomena yang ditemui dalam tindak lanjut pengaduan masyarakat yaitu aktifnya Fraksi melakukan usaha penyelesaian terhadap masalah yang diadukan masyarakat tersebut. Cara-cara yang ditempuh biasanya dalam bentuk mengirim surat kepada instansi terkait dengan masalah tersebut. Materi suratnya bisa berupa teguran, minta penjelasan, klarifikasi atau penyelesaian masalah. Sedangkan cara lain adalah mengundang instansi yang terkait dengan masalah tersebut untuk menyelesaikan atau mengklarifikasikan permasalahan yang dihadapinya. Biasanya cara seperti ini dilakukan dengan mempertemukan kedua belah pihak yang berselisih. Kedua cara ini memang cukup efektif dalam menyelesaikan masalah yang membutuhkan

penyelesaian segera. Namun karena penyelesaian dilakukan melalui Fraksi, image adanya nuansa politis tidak bisa dihindari.

Penyelesaian pengaduan delegasi masyarakat yang diterima oleh Pimpinan Dewan pada umumnya dilakukan dengan memberikan rekomendasi kepada Komisi di DPR yang terkait dengan permasalahan yang ada. Namun demikian tidak menutup kemungkinan Pimpinan Dewan juga menindaklanjuti pengaduan masyarakat tersebut.

Tabel Sistem Penanganan Pengaduan Masyarakat⁴⁵²

DITUJUKAN	MASUKAN (INPUT)	KELUARAN (OUTPUT)	HASIL (OUTCOME)	DAMPAK (IMPACT)
KE PIMPINAN DPR RI LANGSUNG KE: • KOMISI • FRAKSI • ANGGOTA	• Surat • Kunjungan (di data, di-analisis dan di-laporkan)	Output Setjen: Surat ke: • Pengadu dan ke • Pimpinan Output Pimpinan/Setjen: Surat ke: • Pihak terkait • Pembahasan di Komisi dan fraksi	Masalah pengaduan diselesaikan (oleh pihak-pihak terkait) • Pengadu puas	• DPR RI lebih responsif • Masyarakat lebih percaya

⁴⁵² dikutip dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Melaksanakan Demokrasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun Keempat 2002 – 2003", Agustus 2003, hlm. 720.

Dari tabel di atas memperlihatkan bahwa Laporan pengaduan ke DPR RI pada kolom masukan (*input*) berupa surat dan kunjungan diartikan bahwa DPR RI sedang menampung aspirasi masyarakat. Pada kolom keluaran (*output*) adalah tindak lanjut penanganan, dimana setelah melalui analisis pengaduan diteruskan kepada pihak terkait/Pemerintah untuk diselesaikan, atau ke komisi DPR untuk dibahas/dibicarakan lebih lanjut dengan pasangan kerja atau pihak yang dianggap proporsional untuk menyelesaikan masalah. Sedangkan pada kolom hasil (*outcome*) pengaduan diselesaikan oleh pihak-pihak terkait dan pengadu merasa puas atau kurang puas. Pada kolom dampak (*impact*) memperlihatkan DPR lebih responsif dan publik lebih percaya.

Mencermati hasil penelitian pengaduan masyarakat ke DPR baik yang dilakukan melalui surat maupun delegasi masyarakat, menunjukkan harapan masyarakat yang begitu besar kepada Dewan untuk mampu menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat utamanya pada bidang politik.⁴⁵³ Di satu sisi, kondisi yang demikian dapat dijadikan cerminan, bahwa pendidikan politik masyarakat cukup memadai. Artinya, mereka paham bahwa aspirasi masyarakat sangat tepat jika disalurkan kepada lembaga perwakilan yang memang bertugas untuk hal tersebut yaitu DPR. Terangkatnya pendidikan politik masyarakat tentunya terkait erat dengan

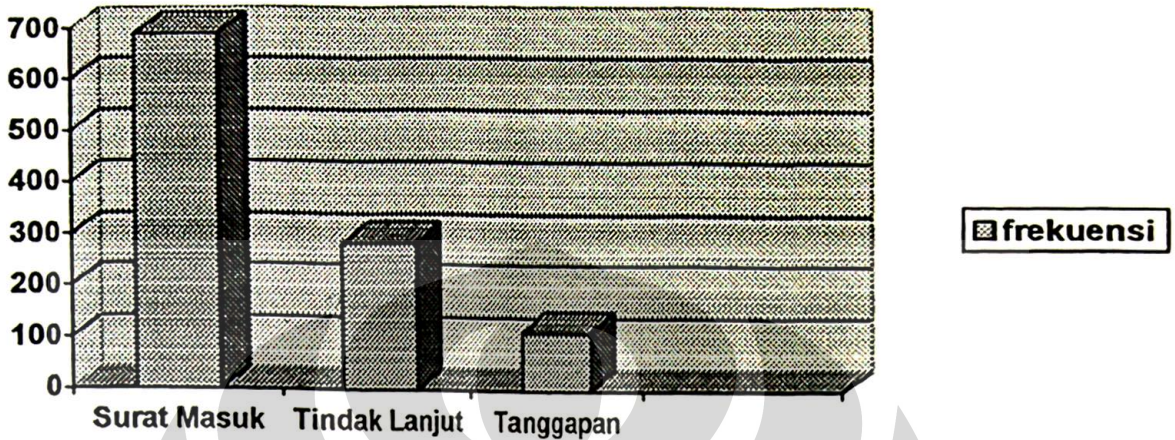
⁴⁵³ Pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada Pimpinan DPR RI dalam periode 2002 – 2003 menurut koordinator bidang yang terbanyak adalah bidang Korpul sebanyak 497 kasus dari 843 kasus (58,96%), disusul bidang Korkesra 195 kasus (23,13%), korekku 137 kasus (16,25%) dan Korinbang 14 kasus (1,66%) lihat DPR RI, *Ibid.*, hlm. 744

kemampuan agen-agen sosialisasi politik sebagaimana dikemukakan Almond,⁴⁵⁴ utamanya melalui media massa. Hampir setiap hari media massa menayangkan berita-berita politik khususnya yang terjadibdan dilakukan oleh anggota Dewan. Sebagaimana kemampuan agenda setting media, bahwa semakin lama suatu media memberitakan suatu berita maka selama itu pula masyarakat membicarakan masalah tersebut, dan ini semua dapat mempengaruhi pengetahuan masyarakat terhadap tugas dan wewenang DPR. Karena itu tak salah bila begitu besarnya harapan yang digantungkan masyarakat kepada DPR, yang diyakini dapat memperjuangkan semua aspirasi yang dimilikinya. Kondisi yang kondusif ini pada hakikatnya cukup positif, terutama dalam mencegah terjadinya aksi “parlemen jalanan” yang acap kali berpotensi untuk terjadinya pemaksaan kehendak, kekacauan bahkan korban jiwa.

Selain faktor pendidikan politik, dinamika pengaduan masyarakat dapat terpengaruh oleh kondisi politik yang berkembang di tanah air. Era reformasi, yang dipahami oleh sebagian masyarakat sebagai era kebebasan, mendorong masyarakat untuk mempercayai lembaga DPR sebagai lembaga yang mampu memperjuangkan aspirasinya. DPR adalah “rumah rakyat” dan anggota DPR dipilih oleh rakyat, karena itu masyarakat beranggapan bahwa semua aspirasinya pasti diterima dan diperjuangkan anggota dewan.

⁴⁵⁴ Lihat Almond, *op. cit.*, hlm 49.

Perbandingan antara surat masuk, tindak lanjut dan tanggapan⁴⁵⁵



2. Unjuk Rasa

Delegasi pengaduan masyarakat yang langsung datang ke DPR sering kali diiringi oleh unjuk rasa atau demonstrasi. Hal tersebut dilakukan karena demonstrasi dinilai akan menambah efektifitas dari pesan yang dibawa oleh para delegasi. Unjuk rasa yang damai, santun dan cerdas dapat dikategorikan bentuk partisipasi publik yang dapat membangun proses demokratisasi dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu sebagai negara demokrasi, Republik Indonesia juga mengakomodasi cara-cara seperti ini, bahkan dengan mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.

⁴⁵⁵ DPR, *Op. Cit.*, hlm. 735

pembentukan UU No. 9/1998 diyakini pemerintah sebagai salah satu bentuk usaha pemerintah Republik Indonesia untuk mewujudkan HAM dalam suatu pemerintahan yang demokratis. Hal ini terlihat dari konsiderans Menimbang, dimana disebutkan bahwa yang menjadi pertimbangan dari dibentuknya UU No. 9/1998 adalah karena kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 28) dan Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (Pasal 19), dan merupakan perwujudan demokrasi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Sebenarnya substansi, isi dari Undang-Undang ini tidak merintangi hak dari warga negara untuk menyampaikan pendapatnya secara merdeka. Undang-undang ini justru telah menguatkan kedudukan salah satu hak asasi manusia yang diatur dalam Pasal 28 UUD 1945, yaitu hak untuk menyampaikan pendapat di muka umum. Undang-Undang semacam ini telah ada sebelumnya di berbagai negara, yang dikenal otoriter sampai demokratis seperti: Korea Selatan, Malaysia, Singapura, Jepang, Jerman, Perancis, Kanada dan Belanda.

Jika dilihat isinya, maka dapat dikatakan bahwa UU No. 9/1998 sesungguhnya tidak merintangi rakyat untuk mengemukakan pendapatnya di muka umum. UU No. 9/1998 justru telah menguatkan hak rakyat untuk bebas menyampaikan pendapatnya sebagaimana dinyatakan dalam pasal 2 Undang-Undang ini yang berbunyi:

“Setiap warga negara, secara perorangan atau kelompok bebas menyampaikan pendapat sebagai perwujudan hak dan tanggung jawab berdemokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.”

Padahal sebelumnya dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia tidak pernah ada undang-undang yang mengatur tentang kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, selain pasal 28 UUD 1945. Sementara undang-undang lainnya seperti pasal 510 KUHP dan UU No. 5/1963 hanya mengatur tentang masalah perizinan kegiatan politik saja tanpa ada pasal yang menguatkan kedudukan hak untuk menyampaikan pendapat di muka umum secara merdeka.

Akibat dari tidak adanya undang-undang yang mengatur tentang hak untuk menyampaikan pendapat di muka umum, di masa lalu sering inkonsistensi pada pelaksanaan hak ini. Hal inilah yang kemudian berusaha diperbaiki oleh Pemerintah Indonesia dengan membentuk UU No. 9/1998

Permasalahan dalam Undang-Undang ini justru terdapat pada penerapannya. warga masyarakat, mahasiswa, peserta demonstrasi lainnya dan aparat masih banyak yang belum mengerti substansi dari UU No. 9 tahun 1998. Antara warga, mahasiswa dan aparat pun tidak terdapat suatu kesepakatan yang pasti tentang bagaimana seharusnya undang-undang ini dilaksanakan, sehingga dalam praktek UU No.9 tahun 1998 tetap berpotensi menimbulkan multiinterpretasi.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ Perbedaan dalam memahami undang-undang ini terus saja terjadi sehingga berpotensi terjadinya politisasi dalam penyerapan undang-undang ini dan penguasa seakan memiliki senjata untuk menghalau para demonstran. Salah satu contoh perbedaan persepsi tersebut adalah: dalam kesempatan menjadi saksi ahli dalam kasus pelanggaran UU No. 9 Tahun 1998 Guru Besar Hukum Pidana Universitas Indonesia (UI) Loebby Loeqman mengungkapkan sesuai ketentuan pasal 10 UU Nomor 9 Tahun 1998, “memang ada kewajiban memberitahu secara tertulis kepada polisi bagi para peserta unjuk rasa dan secara normatif itu harus diikuti, tapi di samping itu ada satu kebiasaan yang bisa dilakukan, seperti misalnya menelepon polisi. Kebiasaan itu sudah secara umum” pernyataan tersebut dikeluarkan dalam rangka menyatakan tindakan BEM UI yang melakukan demonstrasi di depan kediaman Presiden Megawati tidak melanggar UU No. 9 Tahun 1998 karena terlebih dahulu telah memberitahu pihak kepolisian melalui telepon. Lihat *Kompas* Senin, 16 Juni 2003

BAB V

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

1. Pilihan terhadap demokrasi perwakilan tidak mematikan adanya aspirasi langsung warga negara dalam proses-proses politik seperti yang diterima dalam sistem demokrasi langsung. Demokrasi perwakilan, sebenarnya hanya merupakan regulasi terhadap aspirasi warga negara yang plural. demokrasi perwakilan sendiri pada hakikatnya tidak pernah menghalangi aktivitas-aktivitas individual dan kelompok warga negara untuk berpartisipasi, mengawasi, mengevaluasi, dan melakukan advokasi terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik. Oleh karena itu, demokrasi perwakilan yang dipakai di setiap negara harus mampu membuktikan bahwa ruang partisipasi bagi warga negara dalam membentuk suatu keputusan tetap terbuka luas.

2. Kehilangan kesempatan melakukan partisipasi dalam suatu negara demokratis berarti menunjukkan kelemahan nilai demokrasi yang dijalankan di suatu negara. Kehilangan kesempatan partisipasi masyarakat dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara memberi peluang besar dominannya unsur-unsur non demokratis untuk mengambil keputusan politik di suatu negara. suatu pemerintahan yang demokratis sangat tergantung pada seberapa besar keterlibatan politik (*civic engagement*) warganya. Proses pelibatan masyarakat bukan saja dalam pengawasan pemerintahan tetapi juga mempengaruhi kebijakan yang harus diambil oleh para penyelenggara negara. Sebuah pemerintahan demokratis harus mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada pihak yang secara langsung akan dibebani atau terpengaruh oleh keputusan tersebut. Hal ini berarti perlu mengembalikan hak-hak rakyat sebagai *stakeholders* di dalam pengambilan keputusan.
3. Struktur ketatanegaraan dan mekanisme ketatanegaraan suatu negara dapat menggambarkan apakah suatu negara responsif atau tidak terhadap partisipasi publik.
4. Peluang Partisipasi publik dalam parlemen dinilai dari proses pemilihan para anggota parlemen, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam poses pembentukan kebijakan umum yang dibuat oleh parlemen
5. Dilihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme rekrutmen anggota lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia pasca

amandemen UUD 1945 ini dapat dilihat beberapa hal yang dinilai merupakan kemajuan dibanding pemilu sebelumnya. Kemajuan tersebut dapat dilihat dari implementasi prinsip keterwakilan, akuntabilitas dan legitimasi.

6. Pasca perubahan UUD 1945 struktur parlemen Indonesia diorganisasikan dengan sistem unikameral dengan MPR sebagai Lembaga Permusyawaratan Rakyat, DPR sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat dan DPD sebagai Lembaga Perwakilan Daerah.
7. Secara umum permasalahan utama bagi partisipasi publik di Indonesia adalah minimnya pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan jaminan yang memastikan bahwa peran serta masyarakat adalah suatu kewajiban dalam penyusunan kebijakan publik. Walaupun dalam beberapa peraturan perundang-undangan atau jenis peraturan lainnya memberikan peluang partisipasi bagi masyarakat, tetapi pengaturannya tidak lengkap dan rinci mengenai mekanismenya dan jaminan bahwa peran serta masyarakat tersebut akan ditindaklanjuti.
8. Proses pembentukan undang-undang di Indonesia dimulai dari tahap perencanaan dalam program legislasi nasional, perancangan dan pengusulan dari pemerintah atau DPR, pembahasan di DPR dan pengesahan dan pengundangan. Dari keseluruhan proses tersebut peluang partisipasi publik, secara prinsip, sebenarnya dibuka namun peraturan perundang-undangan yang ada dan peraturan tata tertib DPR yang berlaku tidak mengaturnya

secara rinci dan jelas sehingga dalam pelaksanaannya partisipasi publik dianggap bukan suatu keharusan dalam proses penyusunan suatu undang-undang. Walaupun peran serta masyarakat ada, hal itu hanya sampai tataran yang bersifat formalistik belaka, tanpa menyentuh hakekat dari peran serta masyarakat itu sendiri. Kondisi ini diperparah dengan kondisi para pembuat kebijakan yang tidak mengakar, tidak berasosiasi dan tidak berelasi dengan massa.

9. Pembangunan partisipasi publik dalam proses rekrutmen anggota DPR RI pasca perubahan UUD 1945 secara prinsip memang nampak sangat meningkat dibandingkan sebelumnya tetapi dalam beberapa hal perlu dilakukan perbaikan dalam pengaturannya. Pemilu 2004 telah membuktikan bahwa jaminan perluasan partisipasi publik yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang ada banyak yang tidak efektif dalam penerapannya bahkan dalam beberapa kasus perluasan partisipasi yang diberikan oleh peraturan-peraturan tersebut praktis tidak terlaksana.
10. Partisipasi publik dalam bentuk penyampaian aspirasi langsung ke DPR memiliki permasalahan dalam mekanisme tindak lanjut dari DPR yang belum ada ketentuannya secara jelas dan dapat dikontrol publik. Selain itu dalam pelaksanaan unjuk rasa, sebagai bentuk penyampaian aspirasi, regulasinya menimbulkan multitafsir dalam praktek sehingga berpotensi menjadi alat bagi

penguasa untuk membatasi kemerdekaan menyampaikan pendapat bagi warga negara.

11. Hambatan bagi partisipasi publik dapat juga berasal dari rendahnya kesadaran masyarakat tentang

B. SARAN

1. Diperlukan jaminan hukum yang lebih memadai untuk memastikan bahwa peran serta masyarakat adalah suatu kewajiban proses penyusunan kebijakan publik. Partisipasi publik tidak boleh lagi dipandang hanya sebagai alat peredam konflik antara *state* and *civil society* namun harus diperlakukan sebagai sebagai sebuah kebutuhan bagi pengambil keputusan dan alat pengawasan bagi masyarakat.
2. Diperlukan perbaikan dalam sistem pemilu mendatang, terutama mengenai penerapan sistem proporsional daftar terbuka versi UU No. 12 Tahun 2003 yang terbukti tidak efektif.
3. Dengar pendapat umum dan Penyampaian Aspirasi langsung sebagai salah satu pintu masuk bagi partisipasi publik perlu dilakukan berbagai perbaikan, antara lain:
 - a. keharusan adanya perangkat hukum yang lebih tinggi mengenai pengaturan pelaksanaan Dengar Pendapat Umum. Hal ini didasari kenyataan perangkat hukum yang ada saat ini kurang memadai untuk

memenuhi kebutuhan tersebut. Perangkat hukum yang ada saat ini hanya terdapat dalam Tata Tertib DPR, padahal dengan pendapat umum melibatkan pihak lain diluar anggota DPR yaitu masyarakat dan eksekutif.

- b. Keharusan adanya pengaturan yang lebih jelas dan terinci mengenai Dengar Pendapat Umum, apa yang tertera dalam Tata Tertib DPR hanya menetapkan tentang pengertian Rapat dan Rapat Dengar Pendapat Umum, tetapi tidak ada aturan dari segi Masukan, Proses dan Keluarannya. Terlalu sederhananya pasal dalam Tata Tertib yang mengatur hal ini memberikan keleluasaan kepada masyarakat dan anggota DPR untuk memberikan penafsiran yang beragam. Akibatnya mekanisme Dengar Pendapat Umum berlangsung tidak sebagaimana seharusnya dan atau bisa memenuhi tuntutan. Ketidakjelasan pelaksanaan Rapat Dengar Pendapat, juga mengakibatkan banyak sekali persoalan dan permasalahan disampaikan ke DPR yang seharusnya bukan wewenang DPR; misalnya pengaduan terhadap putusan pengadilan yang karena dianggap tidak adil oleh masyarakat harus dan dianggap perlu disampaikan ke DPR
- c. Perlu membuat mekanisme komunikasi yang lebih efektif antara DPR dengan rakyat. DPR memang menerima dan mencatat dengan baik aspirasi dan pengaduan masyarakat, tetapi dalam prosesnya

masyarakat tidak dilibatkan, termasuk apakah masyarakat juga diberikan kesempatan turut mengevaluasi produk (keluaran) nya.

4. Di tengah berbagai kelemahan mekanisme formal dalam mengakomodasi partisipasi publik di dewan, para anggota DPR tetap penting untuk mendengarkan suara masyarakat di luar agenda yang telah dimiliki oleh lembaga dewan. Seharusnya anggota DPR memiliki mekanisme sendiri untuk mendengar rakyat, terutama konstituennya. Pendirian Rumah Aspirasi di daerah pemilihan, membuat *homepage* pribadi di internet, pertemuan umum berkala di daerah pemilihan adalah diantara cara-cara yang bisa dilakukan para anggota DPR untuk mendengar dan melibatkan rakyat.
5. Dalam regulasi mengenai unjuk rasa, perlu dibuatkan peraturan-peraturan pendukung yang bersifat teknis akan tidak terjadi lagi multitafsir yang dapat menghalangi kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum yang justru merupakan tujuan utama diaturnya pelaksanaan unjuk rasa.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada 1996,
- Alrasid, Harun Prof. Mr. Djokosutono: *Kuliah Ilmu Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985
- Arfani, Riza Noer, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996,
- Arinanto, Satya, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia, 2003
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka, 1998
- _____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004
- _____. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002
- _____. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press, 1996
- Bachler, Jean, *Demokrasi Sebuah Tinjauan Analitis* (Terjemahan dari *Democracy An Analytical Survey*). Yogyakarta: Kanisius, 2001
- Bahar, Safroedin, Ananda B.Kusuma, Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*; Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995
- Barendt, Eric, *An Introduction Constitutional Law*, New York: Oxford university Press, 1998

Boboy, Max, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1996

_____, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Gramedia, 1981

_____, Miriam, *Masalah Accountability Dalam ilmu Politik*. Pidato pada Penganugerahan Gelar Doktor Kehormatan dalam Ilmu Politik dari Universitas Indonesia, Jakarta, 199

Budiman, Arief, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia, 1996.

Centre for Strategic and International Studies, *Analisis CSIS Tahun XXXII/2003 No. 2*, Jakarta: CSIS, 2003

_____, *Analisis CSIS Tahun XXXII/2003 No. 4*, Jakarta: CSIS, 2003

Cipto, Bambang, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern – Industrial*, Jakarta: Grafindo Persada, 1995

Dahl, Robert A., *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Jilid I dan II, (Terjemahan dari *Democracy and Its Critics*). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992.

_____, *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat* (Terjemahan dari *On Democracy*). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.

Djiwandono, J. Soedjati dan T.A. Legowo, (ed), *Revitalisasi Sistem Politik*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1996

Giddens, Anthony, *Jalan Ketiga: Pembaruan Demokrasi Sosial*, Jakarta: Gramedia, 1999

Gould, Carol C., *Demokrasi Ditinjau Kembali* (Terjemahan dari *Rethinking Democracy*). Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1993.

Hamid, Zulkifli, *Sistem Politik Australia*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999

- Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara, Kewargangaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003
- Held, David, *Models of Democracy*, Cambridge, UK: Polity Press, 1996
- Harris, Peter dan Ben Reilly, *Demokrasi dan konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Cetakan I, Jakarta: AMEETPRO, 2000
- Holmes, Stephen, *Passions and Constraint*, Chicago: The University Of Chicago Press, 1995
- Ibrahim , Harmaily, *Majelis Permusyawaratan Rakyat; Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Sinar Bakti: Jakarta, 1979
- Internasional IDEA, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta: Ameeepro Graphic Design and Printing, 2000.
- Jackson, Vicki C dan Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, New York: Foundation Press, 1999
- Jennings, W. Ivor. *The Law and the Constitution*. 3rd Ed. Warwick Square, London: University of London Press, 1946.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cet. Ke-III, Jakarta: Bumi Aksara, 1990
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Dasar Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*. Alih Bahasa Somardi. Cet. 1. Bandung: Rimdi Press, 1995.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Kusnardi, Muhammad dan Ibrahim, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 1983
- Kusuma, Mulyana W. "Pelaksanaan Pemilu Tahun 1999" dalam *Transisi Demokrasi: Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*. Jakarta: Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Jakarta, 1999.

- Lijphart, Arend, *Democracies Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984
- _____, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Pers, 1996.
- Manan, Bagir, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003
- Mansoor, Moh. Tolchah, *Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, Dari Disertasi Universitas Gadjah Mada 1969, Jakarta Pradnya Paramita, 1977
- Mas'ood, Mohtar dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001.
- MPR RI, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000
- _____, *Buku Ketiga Jilid 2; Risalah Rapat Paripurna Ke-4 s/d Ke -7 Tanggal 3 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Jakarta: Sekjen MPR RI, 2001
- _____, *Buku Ketiga Jilid 3; Risalah Rapat Paripurna Ke-7 (Lanjutan 1) s/d Ke-8 Tanggal 9 November 2001 Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Jakarta: Sekjen MPR RI, 2001
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia; Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956 –1959*, Cetakan kedua, Jakarta: Grafiti, 2001
- Nasution, Adnan Buyung, Harun Alrasid, Ichlasul Amal, dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta: Kompas, 1999.
- Nurtjahjo, Hendra, *Perwakilan Golongan Di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Indonesia, 2002
- O'Donnel, Guillermo, et all. (ed.), *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Amerika Latin*, Jakarta: LP3ES, 1993)

- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1985.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman dan Nalin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*, terjemahan dari *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, Jakarta: Proyek Elips, 2001
- Siahaan, Uli Sintong dan Siti Nur Solechah, ed., *Peran Politik DPR RI pada Era Reformasi*, Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001
- Simorangkir, J.C.T., *Penetapan Undang-Undang Dasar 1945; Dilihat dari Segi Hukum Tata Negara*, Jakarta: Gunung Agung, 1984
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius, 2002
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cet. 3. Jakarta: Rajawali, 1990.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1979.
- _____. *Tentang Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*. Cet. 6. Bandung: Alumni, 1986
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution: an Introduction to the Comparative Study Of their History and Existing Forms*, Ed. VI, London: Sidwick & Jackson, 1963
- Sukardja, Ahmad, *Piagam Madinah Dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan*, Jakarta: UI_Press, 1995
- Suny, Ismail, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara baru, 1986.
- _____, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1980
- Syadzily, TB Ace Hasan dan Burhanuddin, *Civil Society dan Demokrasi: Survey tentang Partisipasi Sosial Politik Warga Jakarta*, Jakarta: Incis, 2003

Tanuredjo, Budiman, *Pasung Kebebasan: Menelisik Kelahiran UU Unjuk Rasa*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1999.

Thaib, Dahlan, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1994

The Asia Foundation, *Demokrasi di Indonesia: Sebuah Survei Pemilih Indonesia 2003*, Jakarta: The Asia Foundation, 2003

Wahjono, Padmo. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: Rajawali, 1984.

_____, *Diktat Standard Ilmu Negara FHUI*. Jakarta.

Wheare, K.C. *Modern Constitution*. 3rd ed. London: Oxford University Press, 1975.

Wilson, James Q. dan John J. Diulio Jr., *American Government: Institutions and Policies*, sixth edition, Lexington: D.C. Heath and Company, 1995

Makalah

Arinanto, Satya. "DPD dan Mekanisme Kerja Internalnya." Makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion tentang "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) bekerjasama dengan United Development Programme (UNDP) di Jakarta, 28 Januari 2003.

Asshiddiqie, Jimly, *Reformasi Menuju Indonesia Baru: Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaruan Hukum, Dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, makalah yang disampaikan dalam forum Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia I, di Chicago, Amerika Serikat, 28 Oktober 2000

_____, *Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah*, Makalah yang Ddisampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000

- _____. "Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan Dan Realitas Masa Depan." Pidato Diucapkan Pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia Bertempat di Balai Sidang Universitas Indonesia, Pada hari Sabtu, 13 Juni 1998.
- _____, "Kapita Selekta Teori Hukum; Kumpulan Tulisan Tersebar." Fakultas Hukum UI, 2000.
- _____, "Perkembangan Teknologi Informasi dan Implikasinya terhadap Hukum dan Pemerintahan", Makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional tentang E-Government yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI di Gedung Nusantara IV MPR RI, Jakarta 25 Oktober 2001.
- _____, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945" Makalah ini disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Melaksanakan Demokrasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun Keempat 2002 – 2003", Agustus 2003
- Fadjar, Mukthie A. "Mekanisme Kerja Internal Dewan Perwakilan Daerah." Makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion tentang "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) bekerjasama dengan United Development Programme (UNDP) di Jakarta, 28 Januari 2003
- Koalisi Kebijakan Partisipatif, "Kertas Posisi Koalisi Kebijakan Partisipatif", September 2003.
- Komisi Hukum Nasional, "Penelitian Pelayanan Riset di Bidang Legislatif", Jakarta, 2003
- _____, "Penelitian Program Legislasi Nasional", Jakarta: 2001
- _____, "Penelitian tentang Dengar Pendapat", Penelitian Kerja Sama Yayasan Citra Surabaya dengan Komisi Hukum Nasional, 2003

Lubis, Solly. "Kedudukan Dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." Makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion tentang "Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) bekerjasama dengan United Development Programme (UNDP) di Jakarta, 28 Januari 2003

Mamudji, Sri dan Hang Rahardjo. "Teknik Menyusun Karya Tulis Ilmiah." Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum. Ed. II. Jakarta, 1994

Suhrman, *Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan: Analisis atas Kerangka Hukum dan Praktek Pembuatan Kebijakan Ketenagakerjaan*, penelitian atas sponsor USAID dipublikasikan 12 Agustus 2003

Susanti, Bivitri et. al., "Menggugat Prioritas Legislasi DPR Catatan PSHK untuk Masa Sidang DPR 2003-2004" Disampaikan dalam Diskusi "Menggugat Prioritas Legislasi DPR" Hotel Indonesia, Jakarta, 2 September 2003

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Diterjemahkan oleh Moeljanto. Jakarta: Bumi Aksara, 1996

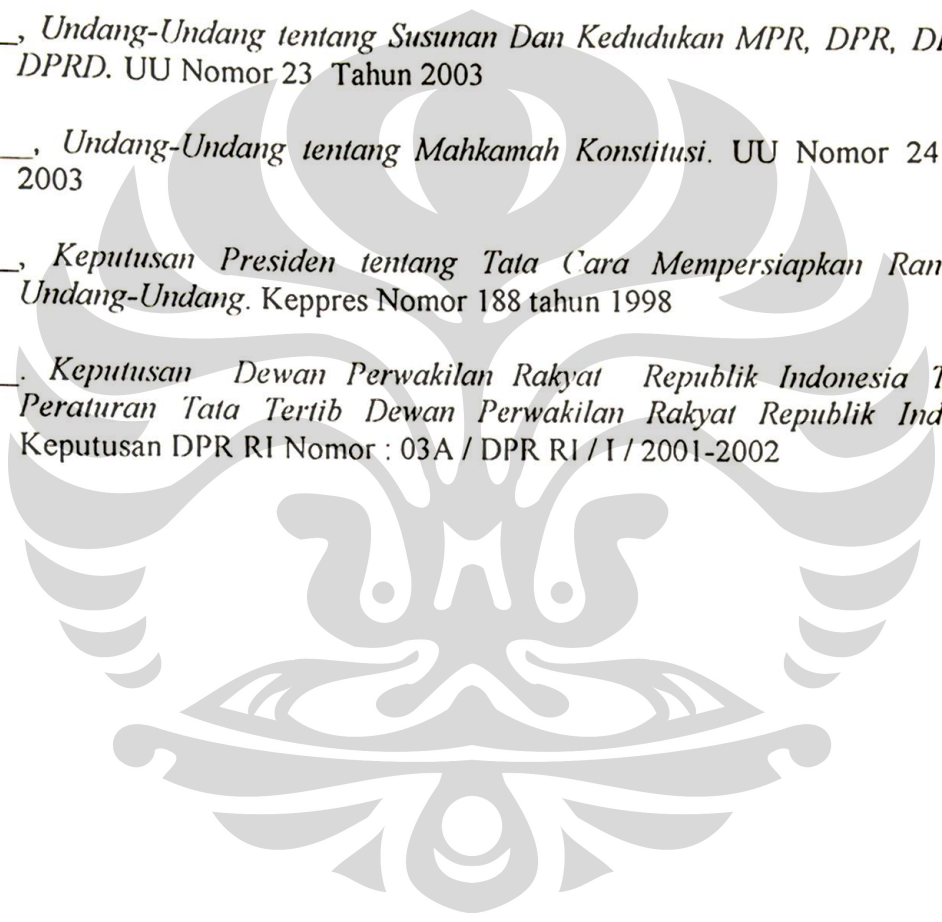
Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*

_____. *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

_____. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

_____. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

_____. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*.

- 
- _____. *Undang-Undang Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum*. UU Nomor 9 Tahun 1998
- _____. *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, disetujui dalam Sidang Paripurna DPR RI tanggal 24 Mei 2004
- _____. *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*. UU Nomor 12 Tahun 2003
- _____. *Undang-Undang tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*. UU Nomor 23 Tahun 2003
- _____. *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*. UU Nomor 24 Tahun 2003
- _____. *Keputusan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang*. Keppres Nomor 188 tahun 1998
- _____. *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Keputusan DPR RI Nomor : 03A / DPR RI / I / 2001-2002