

# ASPIRASI RAKYAT DAN REFORMASI PARLEMEN

Oleh: Al Muzzammil Yusuf

## *Abstract*

*Survey shows that Indonesian citizens are not satisfied with the performance of their Parliament because the Members of Parliament do not do their function optimally in legislating, controlling and budgeting. It creates a democratic deficit. Therefore, a parliamentary reformation – based on aspiration and participation of Indonesian citizens – is very much needed. The Reformation will be done through Policy Products. Some of those policy products are including issuing Law that pro-citizen, strengthening public participation in controlling process of the Executive Board and using Media optimally as tools for political socialization and communication towards Indonesian citizens.*

## Latar belakang

Pasca tumbangnya Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia telah melakukan reformasi. Sebagai salah satu buah penting reformasi (kalau tidak yang terpenting) adalah amandemen konstitusi (Undang-undang Dasar Negeri Republik Indonesia Tahun 1945) sehingga kemudian berdampak sangat luas. Termasuk berlangsungnya reformasi parlemen. Parlemen pada masa Orde Baru hanya sekadar stempel dari kebijakan politik pemerintah Orde Baru. Peran dan fungsi parlemen dibatasi dan dimanipulasi sehingga fungsi pengawasan terhadap pemerintah tidak berjalan dengan baik. Di sisi lain fungsi legislasi pun kewenangannya ada di tangan Presiden.

Reformasi parlemen ini lebih penting karena melalui parlemen kebijakan-kebijakan reformis dapat dilembagakan sehingga akan mendorong perubahan yang signifikan dalam penyelengaraan pemerintahan. Parlemen diharapkan benar-benar representasi dari kepentingan rakyat dan wujud dari kebhinekaan bangsa Indonesia yang terdiri atas berbagai macam suku, ras, agama, dan golongan.

Sebagai wujud dan buah dari reformasi parlemen, melalui perubahan Undang-undang Dasar 1945, telah memosisikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara yang strategis dalam pembentukan perundang-undangan, pelaksanaan pengawasan terhadap eksekutif, dan penetapan anggaran (Pasal 20A

UUD 1945) dibandingkan pada masa Orde Baru. Perubahan tersebut membawa konsekuensi meningkatnya beban tanggung jawab parlemen dan semakin tingginya harapan masyarakat terhadap kinerja DPR.<sup>1</sup> Namun, setelah dua belas tahun pascareformasi, masyarakat menilai bahwa DPR belum dapat melaksanakan fungsinya secara optimal, seperti yang diharapkan. Secara umum dikatakan bahwa kinerja DPR RI relatif rendah dan menyebabkan citranya buruk.

Hasil riset yang dilakukan beberapa lembaga survei publik terhadap kinerja DPR pascareformasi menunjukkan bahwa pada umumnya masyarakat tidak puas terhadap kinerja DPR, baik dalam fungsi pengawasan, legislasi maupun anggaran. *International Foundation for Election System* (IFES) Indonesia melakukan survei pada bulan Maret–April 2002 dengan menggunakan *stratified random sampling*.<sup>2</sup> Hasil penelitian menunjukkan bahwa separuh dari masyarakat (52%) merasa tidak puas dengan kinerja DPR, sedangkan yang merasa puas 32%. Sisanya 16% masyarakat tidak menilai kinerja DPR karena tidak mengetahui apa itu DPR dan apa saja yang telah dicapai oleh DPR. Dalam menjalankan

<sup>1</sup>Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, 2006, *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekjend DPR RI, 2006), hlm. 1

<sup>2</sup>Ahmad Budiman, *Mengukur Citra Dewan dengan Menggunakan Skala Semantic Differential* (Online), 2007, dalam [http://images.purwagarlaky.multiply.multiplycontent.com\\_attachment\\_ukuranpencitraandewan.pdf](http://images.purwagarlaky.multiply.multiplycontent.com_attachment_ukuranpencitraandewan.pdf), diunduh pada 1 Maret 2011, hlm. 3

fungsinya sebagai lembaga pengawas eksekutif, tampak bahwa 50% masyarakat tidak puas dengan kinerja DPR. Sementara dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pembuatan undang-undang dan anggaran, tingkat ketidakpuasan masyarakat masing-masing 54% dan 42%.

Sementara itu, beberapa kali hasil riset Litbang Kompas yang dilakukan pada masa Era Reformasi membuktikan bahwa penilaian negatif terhadap parlemen masih terus dominan. Pada 2005, lebih dari separuh responden (58,8%) menilai citra DPR buruk. Penilaian negatif itu berlanjut pada tahun-tahun sesudahnya dan mencapai puncak tahun 2008, yakni 68,5%. Jajak pendapat terakhir pada September 2009, penilaian buruk citra DPR masih diutarakan oleh 64% responden.<sup>3</sup>

Penilaian buruk terhadap kinerja DPR RI telah diidentifikasi oleh Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI yang dibentuk secara independen oleh Sekjen DPR RI. Tim tersebut menilai secara umum belum optimalnya peran dan fungsi DPR di bidang legislasi, pengawasan, dan penganggaran sehingga menyebabkan kinerja DPR buruk di mata publik.<sup>4</sup> Dalam bidang legislasi masalah yang diidentifikasi sebagai berikut: pertama, kualitas undang-undang yang dihasilkan belum memberi manfaat langsung terhadap kehidupan masyarakat. Kedua, target jumlah penyelesaian RUU yang ditetapkan dalam Prioritas Tahunan Program Legislasi Nasional belum dapat dipenuhi. Ketiga, proses pembahasan RUU kurang transparan sehingga sulit diakses publik.

Dalam bidang pengawasan masalah yang muncul adalah pertama, rendahnya efektivitas pengawasan dalam rapat-rapat. Kedua, aspirasi masyarakat/konstituen pada saat anggota DPR RI melakukan pengawasan ke daerah dalam kunjungan kerja/reses sering kali tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Ketiga, DPR belum efektif menjalankan tugas dan fungsi *checks and balances*. Fungsi pengawasan ini pada praktiknya dimanfaatkan untuk politik transaksional agar menguntungkan kelompok tertentu untuk menutupi perilaku koruptif, bukan

untuk mewujudkan *good governance* dan *clean government*.

Sementara itu, di bidang penganggaran masalah yang ada di antaranya: pertama, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) belum menjawab kebutuhan masyarakat. Dalam pandangan masyarakat, APBN lebih banyak dihamburkan untuk kepentingan birokrasi pemerintahan, sedangkan anggaran yang langsung dirasakan oleh rakyat miskin sedikit. Kedua, mekanisme penyusunan APBN belum efektif dan banyak anggota DPR RI yang belum memahami siklus mekanisme penyusunan APBN. Ketiga, tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK oleh Komisi dan Kelengkapan DPR RI lainnya kurang efektif. Inilah yang menyebabkan banyaknya kebocoran anggaran tanpa mampu diadvokasi ke ranah hukum oleh DPR.

Selain itu, penulis mengidentifikasi penilaian buruk dari publik terhadap anggota DPR RI selama ini karena masih banyak perilaku tidak terpuji yang telah dilakukan oleh para oknum anggota DPR yang terjerat korupsi, tersandung skandal seks, berperan sebagai mafia kasus, melakukan perjudian, dan rendahnya tingkat kehadiran dalam rapat-rapat DPR. Lebih parah lagi ketika perilaku tidak terpuji itu diekspos besar-besaran di berbagai media massa secara berulang-ulang. Dampak berikutnya menyebabkan aktivitas dan terobosan program kerja dan produktivitas anggota dewan tertutupi oleh pemberitaan yang tidak berimbang oleh media massa. Hal inilah yang menyebabkan penilaian yang buruk itu muncul dari publik secara umum. Padahal banyak pula hal positif yang telah dihasilkan oleh DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga legislatif.

Dari identifikasi masalah di atas maka penulis memandang penilaian buruk masyarakat terhadap DPR RI memperlihatkan bahwa upaya reformasi parlemen yang sudah dijalankan oleh DPR belum dirasakan manfaatnya oleh masyarakat luas padahal hampir dalam setiap tahapan pengambilan kebijakan masyarakat dilibatkan. Selain itu proses pengambilan kebijakan di DPR telah menghabiskan dana yang tidak sedikit dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Tampaknya ada kesenjangan antara proses dan

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, *Op.Cit.*, hlm. 47.

mekanisme pembuatan keputusan dengan hasil keputusannya sendiri sehingga menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat. Jika demikian dibutuhkan terobosan agar reformasi parlemen dapat mengakomodasi aspirasi rakyat sebagai pemegang utama kedaulatan negara.

Dalam paper ini penulis mencoba untuk menggali lebih dalam permasalahan dan hambatan DPR dalam menjalankan peranannya sebagai wakil rakyat. Kemudian memaparkan terobosan apa saja yang harus dilakukan oleh DPR dalam menjalankan reformasi parlemen agar aspirasi masyarakat berbanding lurus dengan produk kebijakan yang dikeluarkan oleh DPR. Dengan demikian, masyarakat selain dilibatkan juga merasa diuntungkan dari produk kebijakan yang dikeluarkan oleh DPR.

## Defisit Demokrasi dalam Demokrasi Perwakilan

Seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk maka konsep demokrasi langsung yang digagas oleh Rousseau tidak relevan untuk diaplikasikan dalam konteks kekinian. Lahirlah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan melalui lembaga-lembaga perwakilan yang disebut sebagai parlemen atau disebut Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>5</sup> Penyebutan kata parlemen biasanya hanya ditujukan untuk negara yang mengadopsi sistem demokrasi parlementer. Namun saat ini kata parlemen yang berasal dari bahasa Perancis ini digunakan juga di negara yang menggunakan sistem demokrasi presidensial sebagai bahasa umum dalam menyebut lembaga perwakilan.

Pada mulanya parlemen ini lahir dari kelicikan sistem feodal di Inggris, bukan dari ide demokrasi. Parlemen dibentuk karena adanya kepentingan raja untuk meminta dukungan wakil-wakil bangsawan dan tokoh-tokoh masyarakat untuk memungut pajak kepada rakyatnya. Hal ini dijelaskan oleh A.F. Pollard dalam bukunya yang berjudul *“The Evaluation of Parliament”* yang menjelaskan tentang bangunan konstruksi Parlemen Inggris sebagai parlemen yang tertua di dunia.<sup>6</sup> Pollard menjelaskan bahwa raja mem-

butuhkan parlemen untuk meredam perlawanan dari kelompok bangsawan dan rakyat jelata atas kebijakan politik raja dalam pemungutan pajak kepada rakyatnya. Parlemen bukan diposisikan sebagai lembaga untuk mengakomodasi dan memperjuangkan kepentingan rakyat namun lebih berperan sebagai stempel dari kebijakan yang menguntungkan raja dan keluarganya.

Dalam perkembangan selanjutnya lembaga perwakilan dimapangkan dengan sistem demokrasi modern yang banyak dianut oleh banyak negara sebagai instrumen penting dalam demokrasi perwakilan. Pilihan demokrasi perwakilan diterjemahkan melalui pembentukan sistem pemilu yang menghasilkan parlemen yang anggotanya mewakili semua golongan dan kelompok sehingga diharapkan dapat mengakomodasi aspirasi rakyat.<sup>7</sup>

Dalam demokrasi perwakilan, hubungan wakil dan terwakil dalam lembaga perwakilan sangat penting karena pola hubungan keduanya sangat menentukan kualitas demokrasi. Beberapa ilmuwan politik menjelaskan berbagai teori untuk menjelaskan hubungan wakil dan terwakil. Gilbert Abcarian adalah seorang ilmuwan politik yang membagi empat tipe mengenai hubungan antara keduanya,<sup>8</sup> yaitu pertama, si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*) dan wakil memiliki kebebasan untuk bertindak tanpa harus berkomunikasi dengan terwakil. Kedua, si wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*) di sini wakil hanya boleh menyuarakan instruksi dan tugas dari terwakil. Ketiga, si wakil bertindak sebagai “politico” yaitu si wakil terkadang menjadi utusan atau wali disesuaikan dengan substansi materi yang sedang dihadapi. Keempat, si wakil bertindak sebagai “partisan” dari partai politik si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihnya maka loyalitas bukan kepada terwakil namun kepada partai politik.

Sementara itu, ilmuwan politik Indonesia Bintan Saragih dalam bukunya berjudul “Ilmu Negara” di dalam subbab lembaga perwakilan menjelaskan tentang 4 teori hubungan wakil

<sup>5</sup> Bintan Saragih dan Kusnardi, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995), hlm. 237.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Tim Penulis, *Kerja untuk Rakyat: Buku Panduan Anggota Legislatif*, (Depok: Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik UI, 2009), hlm. 41.

<sup>8</sup> Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, *Op.Cit.* hlm. 8.

dan terwakil.<sup>9</sup> Pertama, teori mandat. Teori ini menempatkan wakil sebagai mandataris rakyat. Pada perkembangannya teori mandat ini diklasifikasikan dalam mandat imperatif, mandat bebas, dan mandat representatif.

Kedua, teori organ. Teori ini menjelaskan bahwa negara merupakan suatu sistem organ yang memiliki kelengkapan lembaga eksekutif, legislatif, dan mempunyai rakyat. Mereka memiliki fungsinya masing-masing yang diatur dalam konstitusi.

Ketiga, teori sosiologi Rieker. Teori ini menjelaskan bahwa lembaga perwakilan merupakan bangunan masyarakat yang didasari oleh keahlian dan kepentingan masyarakat sehingga terwakil akan memilih wakil yang memiliki keahlian dalam mengurus negara.

Keempat, teori hukum objektif dari Duguit. Teori ini menjelaskan bahwa ada pembagian tugas antara rakyat dengan wakil yang didasari oleh solidaritas. Rakyat memilih wakil untuk duduk di parlemen, sedangkan parlemen menjalankan tugas negara. Hukum objektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan.

Dari penjelasan teori hubungan wakil dan terwakil di atas menurut penulis ada empat hal penting yang harus diperhatikan dalam lembaga perwakilan. Pertama, hubungan wakil dan terwakil harus terjalin dengan baik karena keberadaan wakil pada hakikatnya adalah representasi rakyat. Seorang wakil harus berkomitmen untuk menjalankan amanah dari terwakil dengan sebaik-baiknya dengan menjalankan semua fungsi dalam lembaga perwakilan. Kedua, keberadaan partai politik merupakan mesin politik untuk menjaring aspirasi rakyat yang akan disampaikan kepada wakil di lembaga perwakilan sehingga tidak ada dikotomi mana yang merupakan kepentingan partai politik dan mana kepentingan rakyat. Ketiga, wakil tetap harus diberikan kewenangan untuk menentukan pilihan politiknya meskipun berbeda dengan aspirasi rakyat selama dapat dipertanggung-jawabkan, baik secara politik maupun hukum.

<sup>9</sup> Bintan Saragih dan Kusnardi, *op.cit.*, hlm. 240.

Keempat, terwakil harus proaktif mengawasi kinerja wakilnya agar sesuai dengan harapan terwakil. Jika tidak diawasi maka bisa saja janji yang telah disampaikan dalam kampanye tidak dijalankan oleh wakil.

Kendati demikian, pada praktiknya hubungan wakil dan terwakil dalam konsep demokrasi perwakilan sangat dipengaruhi oleh cakupan luas wilayah dan besarnya jumlah yang diwakili sehingga cakupan kepentingan yang harus direspon oleh si wakil menjadi sangat luas dan biaya operasionalnya sangat tinggi.<sup>10</sup> Untuk itu, sulit bagi si wakil untuk mengakomodasi semua kepentingan yang diwakilinya. Di sisi lain dalam konteks kekinian, peranan partai politik sangat kentara dalam memengaruhi si wakil dalam parlemen sehingga bisa tidak sejalan dengan kepentingan terwakil. Padahal terwakil memiliki harapan besar agar si wakil menyuarakan aspirasinya dalam proses politik di parlemen sehingga terwakil mendapat manfaat dari pilihan politiknya untuk memilih si wakil.

Untuk itu muncul ketidakpuasan masyarakat dalam demokrasi perwakilan ini karena rakyat sebagai terwakil merasa banyaknya aspirasi dari mereka dengan *cost* politik yang besar yang telah dikeluarkannya tidak sebanding dengan produk politik yang telah dihasilkan oleh lembaga perwakilan. Kondisi ini oleh para pakar politik disebut sebagai defisit demokrasi, yakni kesenjangan antara proses dan mekanisme pembuatan keputusan dengan keputusannya sendiri. Singkatnya, sekalipun setiap warga negara secara aktif berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan, keputusan yang diambil lebih banyak ditentukan oleh mereka yang tidak memiliki privilege politik dalam proses demokrasi.<sup>11</sup> Kebijakan yang dihasilkan hanya mementingkan sekelompok orang. Hal ini tentunya menjadi proses politik dalam demokrasi perwakilan menjadi tidak sehat.

Menurut Riggs (1985), kondisi demikian terjadi saat dalam kehidupan demokrasi sehari-hari kita dijebak oleh apa yang dinyatakan

<sup>10</sup> Tim Penulis, *Kerja untuk Rakyat: Buku Panduan Anggota Legislatif*, 2009, hlm. 220.

<sup>11</sup> Muhadi Sugiono, *Demokrasi dan Dinamika Globalisasi*, 2007, dalam <http://msugiono.staff.ugm.ac.id/publikasi/demokrasi-dinamika-global.pdf>, diunduh pada 5 Maret 2011.

sebagai “formalisme”. Artinya, apa yang sudah menjadi cita-cita dan garis besar yang sudah ditulis dan disepakati kian jauh dari yang seharusnya dipraktikkan.<sup>12</sup> Proses politik yang berbelit-belit dan prosedural menjadikan rakyat lesu dan kecewa dengan kebijakan wakilnya di parlemen karena rakyat merasa tidak diakomodasi kepentingan di parlemen.

Defisit demokrasi muncul karena adanya fenomena terputusnya demokrasi perwakilan. Beberapa ilmuwan politik menyebutnya dengan istilah diskontinuitas demokrasi representatif.<sup>13</sup> Diskontinuitas demokrasi representatif terjadi ketika masyarakat hanya diminta untuk berpartisipasi aktif dalam pemilihan umum sebagai pesta demokrasi lima tahun. Namun, selanjutnya anggota DPR yang dipilih tidak menghiraukan aspirasi yang berkembang dari rakyat yang telah memilihnya. Tak heran jika Aristoteles mengatakan bahwa demokrasi berdasarkan seleksi lebih aristokratis daripada nilai demokrasi itu sendiri karena ia tak berbeda dengan aristokrasi yang mampu menciptakan kelompok elite. Kelompok elite di era demokrasi tak lain adalah elite politik yang tidak lagi merepresentasikan kepentingan publik yang diwakilinya melainkan merepresentasikan kepentingan golongannya.

Hal ini terjadi karena fungsi-fungsi yang dimiliki oleh wakil dalam lembaga perwakilan tidak berjalan dengan baik. Fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran yang pada umumnya melekat pada lembaga perwakilan masih harus terus diperbaiki dalam menjalankan amanah rakyat agar adanya hubungan positif antara aspirasi rakyat dengan produk kebijakan yang telah dikeluarkan oleh lembaga perwakilan. Untuk itulah diperlukan langkah penyempurnaan reformasi parlemen yang berdasarkan atas kehendak aspirasi rakyat.

<sup>12</sup> Benny Susetyo, Defisit Demokrasi, dalam, [http://www.unisosdem.org/article\\_detail.php?aid=8067&coid=3&caid=3&gid=2](http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=8067&coid=3&caid=3&gid=2), diunduh pada 5 Maret 2011.

<sup>13</sup> Kemal Stambul, “Jangan Berharap Banyak pada Demokrasi Perwakilan”, dalam <http://www.kemalstamboel.com/blog-manajemen/masa-depan-demokrasi-perwakilan-kita.html>, diunduh pada 20 Maret 2011.

## Rekrutmen Partai Politik dan Kualitas Parlemen

Langkah pertama dalam reformasi parlemen menurut penulis adalah reformasi dalam tubuh partai politik karena setiap wakil rakyat di DPR merupakan anggota partai politik. Selama ini masyarakat pada umumnya lebih banyak menyalahkan DPR karena hanya menyuarakan kepentingan dirinya dan partai politik bukan kepentingan rakyat yang telah memilihnya dalam pemilihan umum. Hal ini membuktikan bahwa fungsi partai politik dalam menjaring aspirasi masyarakat tidak berjalan dengan baik. Oleh karena itu, ketidakpuasan rakyat terhadap lembaga perwakilan berbanding lurus dengan ketidakpuasaan rakyat terhadap partai politik.

Para pengamat politik menilai bahwa merosotnya citra DPR merupakan potret kegagalan partai politik dalam menjaring aspirasi rakyat dan mengelola konflik kepentingan yang ada dalam kelompok masyarakat dan internal partai politik.<sup>14</sup> Di sisi lain, mereka memandang bahwa buruknya kualitas kinerja anggota DPR mengindikasikan ada yang keliru dengan sistem perekrutan yang terperangkap pada praktik politik uang dan nepotisme dalam tubuh partai politik.

Menurut penulis, hal tersebut di atas tidak akan terjadi jika partai politik menjalankan fungsi utamanya yang dituangkan dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Fungsi itu di antaranya sebagai sarana pendidikan politik, pemersatu bangsa, penyalur aspirasi rakyat, partisipasi politik rakyat, dan rekrutmen politik.<sup>15</sup> Kelima fungsi tersebut sangat berpengaruh dengan fungsi yang dijalankan oleh anggota DPR di parlemen.

Dalam reformasi politik yang harus dilakukan adalah Pertama, menjalankan pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasarakat, berbangsa, dan bernegara. Masyarakat harus dipahamkan bahwa negara kita menganut sistem demokrasi yang membagi kekuasaan an-

<sup>14</sup> Hanta Yudha AR, “Rapor Merah DPR”, dalam <http://www.theindonesianinstitute.com/index.php/publikasi/artikel-opini/hanta-yuda-ar/214-rapor-merah-dpr>, diunduh pada 20 Maret 2011.

<sup>15</sup> Naskah Undang-undang No. 2 Tahun 2008.

tara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Peran anggota legislatif bukan sebagai eksekutor kebijakan namun lebih kepada pembuat undang-undang, pengawas kerja eksekutif, dan penentu anggaran. Adapun pelaksana kebijakan politik ada pada lembaga eksekutif.

Kedua, partai politik harus berusaha untuk menyerap, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan politik yang ada di lembaga perwakilan. Aspirasi tersebut dijaring dari seluruh masyarakat di Indonesia melalui struktur partai politik yang ada di daerah atau melalui fasilitas teknologi informasi yang saat ini ada. Jika ini dilakukan maka penulis yakin bahwa tidak akan ada delegitimasi politik dari rakyat kepada wakilnya di DPR.

Ketiga, partai politik harus membangun komunikasi politik yang intensif dengan rakyat terutama dengan konstituennya. Jelaskan kepada mereka tentang alasan dan tujuan dari kebijakan politik yang diambil oleh anggota DPRnya di parlemen. Karena anggota DPR tidak memiliki sarana dan waktu yang cukup untuk menyampaikan setiap kebijakan yang diambilnya kepada konstituen, maka syarat mutlak berjalannya fungsi ini seorang anggota DPR mesti membangun komunikasi yang intensif dengan struktur partai politik dari pusat hingga daerah pemilihan.

Keempat, rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan keadilan bagi semua anggota. Praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam proses rekrutmen pejabat publik dalam tubuh partai politik hanya akan menyisakan konflik. Untuk itu dalam upaya reformasi partai politik maka yang harus dilakukan dalam rekrutmen politik adalah sebagai berikut:

- a) Partai politik harus menyosialisasikan kriteria calon yang berkualitas, di antaranya yang memiliki kapasitas intelektual yang mumpuni, memiliki integritas yang tidak diragukan, dan mendapatkan legitimasi dari masyarakat.
- b) Proses rekrutmen yang berlangsung secara adil, jujur, dan terbuka. Selain itu, partai politik harus berkomitmen untuk menghindari praktik KKN dalam proses seleksi. Terbuka terkait dengan proses mulai dari awal penja-

ringan bakal calon sampai penentuan calon terpilih dari partai politik.

- c) Proses rekrutmen yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam hal menentukan kriteria dan menjaring nama-nama calon kandidat anggota DPR yang menurut rakyat layak untuk menjadi wakil mereka.

## Penguatan Fungsi Legislasi untuk Rakyat

Langkah kedua dalam penyempurnaan reformasi parlemen adalah dengan melakukan penguatan fungsi legislasi untuk yang dikonsentrasi untuk kepentingan rakyat. Perubahan pertama terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dorongan yang kuat dalam fungsi legislasi yang merupakan kekuasaan utama yang dimiliki DPR. Pada pasal 20 UUD 1945 menjelaskan (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU tersebut tidak boleh diajukan dalam persidangan DPR pada masa itu. (4) 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.<sup>16</sup>

Dari perubahan atas pasal 20 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut memberikan konsekuensi pada kekuasaan dan peran DPR yang dapat disarikan sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. UU merupakan produk legislatif yang utama sebagai operasionalisasi kekuasaan legislatif.
2. Presiden sebagai kepala eksekutif tidak memiliki kekuasaan membentuk UU
3. Peran Presiden dalam fungsi legislasi adalah mengajukan rancangan undang-undang, ikut serta dalam pembahasan dan pengesahan keberlakuan UU yang telah disetujui bersama oleh DPR.

<sup>16</sup> Naskah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20.

<sup>17</sup> Tim Penulis, *Kerja untuk Rakyat: Buku Panduan Anggota Legislatif*, op.cit., 2009, hlm. 43.

- Memberikan otonomi pada anggota DPR untuk mengajukan usul RUU yang harus dijamin oleh berbagai peraturan di bawah konstitusi.

Penguatan fungsi legislasi ini disepakati melalui sidang MPR RI pada tahun 2000 dengan harapan agar DPR dapat menghasilkan produk undang-undang yang berpihak kepada kepentingan rakyat dan memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk seluruh masyarakat. Legislasi ini sangat penting karena memiliki kekuatan yang mengikat bagi semua warga negara tanpa kecuali. Di dalamnya mengatur apa saja yang boleh dan tidak boleh sehingga menimbulkan sanksi hukuman bagi si pelanggar dan menjamin perlindungan atas hak warga negara. Selain itu, fungsi legislasi ini memberikan kewenangan kepada DPR untuk membentuk lembaga baru negara, yang di dalamnya memberikan hak dan kewenangan serta menguatkan lembaga yang sudah ada agar mendukung kebutuhan masyarakat.<sup>18</sup>

Untuk mendukung perubahan konstitusi tersebut maka ditetapkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yaitu instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.<sup>19</sup> Prolegnas ini ditetapkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 16 dan diatur dalam Peraturan Presiden RI No. 51 Tahun 2005. Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah, dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Pada pelaksanaan Prolegnas ini tidak semua RUU yang telah ditetapkan dapat dibahas. Pada masa kerja DPR RI periode 2004–2009 dari 335 RUU yang diprioritaskan hanya 173 RUU yang dibahas dan yang disahkan. Artinya produktivitas DPR pada periode 2004–2009 dalam menjalankan fungsi legislasi hanya 50,75%.

Beberapa kendala dalam penyelesaian daftar rancangan undang-undang menurut pengalaman penulis disebabkan beberapa hal. Pertama, rancangan undang-undang yang diajukan dalam prioritas Prolegnas tersebut belum dilengkapi

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> Naskah Undang-Undang RI No.10 Tahun 2004.

**Tabel 1.** Prioritas RUU Kumulatif

Tahun	Prioritas RUU Kumulatif	Disetujui
2005	55	14
2006	45	39
2007	80	40
2008	79	61
2009	76	19

Sekjend DPR RI, *Laporan Kinerja DPR RI Periode 2004–2009: Mengemban Amanat Rakyat*, (Jakarta, Setjen DPR RI, 2009), hlm.14.

draft dan naskah akademik. Kedua, pembahasan rancangan undang-undang mentok karena tidak ada titik temu antarfraksi di DPR dan pemerintah sehingga menghabiskan waktu lama untuk menyelesaikan satu undang-undang. Ketiga, belum optimalnya sistem pendukung dalam menyiapkan bahan-bahan rancangan undang-undang, baik di Sekretaris Jenderal DPR, Badan Legislasi, komisi maupun fraksi di DPR. Keempat, adanya pengajuan rancangan undang-undang di luar dari yang telah ditetapkan dalam Prolegnas.

Untuk point nomor empat, Ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD, menilai bahwa DPR tidak tertib dalam menjalankan Prolegnas. Seharusnya rancangan undang-undang yang tidak menjadi prioritas Prolegnas tidak dibahas pada masa sidang tahun tersebut namun dapat disepakati untuk dibahas pada tahun berikut. Kalaupun tetap harus dibahas maka harus memenuhi salah satu dari 4 alasan.<sup>20</sup> Pertama, jika ada peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) meski tidak ada dalam Prolegnas pada tahun tersebut tetap harus dibahas. Kedua, karena ada perjanjian internasional yang harus diratifikasi. Ketiga, pembahasan RUU yang tidak masuk Prolegnas harus dilihat urgensinya. Sebagai contoh jika ada putusan MK yang menyebabkan adanya kekosongan hukum. Seperti UU pemerintahan yang membolehkan calon independen yang tidak ada di Prolegnas tapi karena MK memutuskan harus ada maka harus dibahas. Keempat, ada kejadian yang luar biasa yang urgensinya harus diatur dalam UU.

<sup>20</sup> Primair Online, “Mahfud Nilai DPR RI Tidak Tertib”, 2010, dalam <http://www.djpp.info/berita-hukum-dan-perundangan/823-mahfud-nilai-anggota-dpr-tidak-tertib-bahas-ruu-di-prolegnas.html>, diunduh pada 20 Maret 2011.

**Tabel 2. Komposisi Bidang RUU Tahun 2005–2009**

Bidang RUU	Jumlah RUU	Prosentase
Politik, Hukum, dan Keamanan	159	55,98%
Ekonomi	78	27,46%
Kesejahteraan Rakyat	42	14,78%
Lain-Lain	5	1,76%

*Ibid.*, hlm. 48.

Permasalahan dalam fungsi legislasi tersebut bukan hanya masalah kuantitas namun juga kualitas dari produk undang-undang yang dihasilkan oleh DPR. Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI dalam laporannya menyampaikan bahwa kualitas undang-undang yang dihasilkan belum memberi manfaat langsung terhadap kehidupan masyarakat.<sup>21</sup> Sebagai contoh hal ini dapat dilihat dari jumlah RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas nasional tahun 2005–2009 berikut.

Selain itu Tim yang dibentuk oleh Setjend DPR RI tersebut mengidentifikasi penyebab dari kurang berpihaknya produk undang-undang yang telah disetujui oleh DPR karena minimnya partisipasi publik dalam penyusunan daftar RUU dalam Prolegnas. Kendati ada peluang keterbukaan publik untuk memberikan masukan lisan dan tulisan, baik melalui kunjungan kerja pada saat reses maupun rapat dengar pendapat umum namun dalam pelaksanaannya tidak semua kelompok yang berkepentingan dapat menyampaikan aspirasinya ke DPR. Kalaupun aspirasi itu masuk melalui sarana yang ada ke DPR namun belum tentu diakomodasi dalam produk undang-undang yang sedang dibahas.<sup>22</sup>

Jika benar demikian maka wajar jika para ilmuwan politik menilai negara yang menganut sistem demokrasi perwakilan akan cenderung mengalami defisit demokrasi. Kondisi di mana aspirasi masyarakat sebagai pemegang keadautan negara telah disalurkan melalui lembaga perwakilan yang ada namun tidak memberikan manfaat yang berarti bagi masyarakat. Jika kondisi ini dibiarkan maka wajar jika ada di antara kelompok masyarakat yang meminta agar meninjau ulang konsep demokrasi yang tengah diterapkan sejak lama di Indonesia. Bagi mereka

tidak ada korelasi positif antara sistem demokrasi dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan hanya milik para kawula elit bukan kawula alit.

Dengan demikian, reformasi parlemen dalam bidang legislasi penting untuk segera dilakukan. Di antaranya adalah pertama, meningkatkan sosialisasi mekanisme dan proses penyusunan rancangan undang-undang kepada masyarakat. DPR dan partai politik memiliki kewajiban untuk menyosialisasikan hal ini kepada masyarakat. Tujuannya adalah agar masyarakat terlibat dalam setiap proses legislasi.

Kedua, dalam setiap proses legislasi harus diberikan waktu yang lebih besar untuk menerima masukan dari masyarakat, baik melalui rapat dengar pendapat umum, rapat dengar pendapat, maupun dengan reses ke daerah pemilihan. Masyarakat atau kelompok masyarakat yang hendak memberikan aspirasi harus memberikan data-data yang valid dan dijadwalkan setiap hari kerja. Proses ini bisa dilakukan kepada anggota DPR, fraksi, ataupun alat kelengkapan lainnya.

Ketiga, perlibatan permanen para pakar dari perguruan tinggi dalam setiap proses legislasi. Para pakar ini bukan mengatasnamakan individu tapi sebagai wakil dari institusi perguruan tinggi. Hal ini penting agar hubungan kerja yang terjalin bukan antara DPR dengan personal seorang pakar namun dengan institusi perguruan tinggi sehingga ada kontrol dan pertanggungjawaban lembaga atas rekomendasi dan analisis dari pakar tersebut.

Keempat, agar waktu anggota dewan lebih luang untuk fokus dalam menyerap aspirasi publik dan membahas legislasi di komisi dan fraksi masing-masing maka tidak perlu adanya kewajiban hadir dalam setiap rapat paripurna yang hanya menyampaikan sikap fraksi. Paripurna cukup dihadiri jika ada pengambilan keputusan

<sup>21</sup> Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR, *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, op.cit., 2006, hlm. 48.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

yang menuntut kehadiran semua anggota seperti dalam penentuan hak DPR (interpelasi, angket, menyatakan pendapat), pemilihan pimpinan dewan dan lembaga negara, dan laporan pertanggungjawaban eksekutif.

Kelima, DPR harus memprioritaskan undang-undang yang langsung dirasakan oleh masyarakat dan memiliki daya dorong yang besar untuk melakukan perubahan dalam tatanan masyarakat. Sebagai contoh rancangan undang-undang reformasi birokrasi dalam meningkatkan pelayanan publik dan menurunkan praktik KKN; RUU perlindungan terhadap pasar tradisional yang terancam oleh keberadaan pasar modern/mal; revisi UU pemilihan kepala daerah agar lebih efisien dan meminimalkan praktik *money politics*; RUU untuk pemberdayaan potensi kelautan yang jauh tertinggal; RUU Integrated Criminal Justice System untuk menegakkan supremasi hukum secara komprehensif.

Keenam, kunjungan kerja ke luar negeri yang dilakukan dalam rangka studi banding legislasi negara lain harus diinformasikan secara terbuka kepada publik. Jelaskan secara resmi kepada publik urgensi berangkat ke luar negeri. Perwakilan yang berangkat cukup satu fraksi satu orang. Tidak perlu pembagian proforsional sesuai dengan jumlah anggota di fraksi. Ini untuk menghemat APBN. Sampaikan kepada publik data apa saja yang ingin didapat untuk mendukung rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Setelah pulang dari luar negeri perwakilan komisi menyampaikan secara terbuka data yang didapat. Namun, jika data dari KBRI dirasa cukup maka tidak diperlukan kunjungan keluar negeri. Hal ini penting untuk mendapatkan kepercayaan rakyat agar mereka tidak mempersepsikan kunjungan kerja ke luar negeri hanya untuk kepentingan pelesiran.

### **Pelibatan Publik dalam Pengawasan**

Fungsi pengawasan DPR adalah fungsi yang dilakukan oleh DPR dalam mengawasi eksekutif terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah. Fungsi pengawasan DPR merupakan bentuk hubungan dalam konsep *checks and balances*, sebagai sebuah konsep pengawasan antarlembaga negara. Fungsi pengawasan ini dilakukan dengan mengadakan raker

Komisi dengan pasangan kerja masing-masing atau rapat gabungan komisi, kunjungan kerja, dan membentuk kepanitiaan seperti Pansus dan Panja untuk menanggapi permasalahan yang berkembang di masyarakat.

Fungsi pengawasan DPR pada dasarnya dilekatkan pada hak yang dimiliki oleh anggota DPR dan DPR yang diatur dalam Pasal 20A ayat 2 UUD 1945,<sup>23</sup> yaitu pertama hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua, hak angket adalah hak DPR untuk mengadakan penyelidikan terhadap pelaksanaan Undang-Undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Ketiga, hak menyatakan pendapat atas:

- a) Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia Internasional;
- b) Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi
- c) Hasil hak angket
- d) Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum, baik berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pada masa periode kerja DPR RI mulai tahun 2005 sampai 2009, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif melalui hak angket dan hak interpelasi terkait dengan beberapa kasus penting sebagai berikut.

Dari hasil Tim Peningkatan Kinerja DPR RI permasalahan dalam fungsi pengawasan ini pertama, efektivitas pengawasan dalam rapat-rapat, rendah. Tidak dapat penulis pungkiri bahwa terkadang banyak anggota yang tidak hadir dalam rapat kerja DPR dengan pemerintah dengan berbagai alasan. Selain itu, kualitas

<sup>23</sup> Naskah UUD Negara Republik Indonesia Pasal 20A ayat 2.

**Tabel 3. Penggunaan Hak DPR Periode 2005–2009**

No	Kasus	Hak	Keterangan
1	Masalah Kebijakan Pemerintah Menaikkan BBM	Angket	ditolak, hak angket ini terjadi tiga kali
2.	Kasus Penjualan Tanker Pertamina	Angket	Diterima
3	Kasus Skandal Kredit Macet Bank Mandiri	Angket	Ditolak
4	Lelang Gula Ilegal	Angket	Ditolak
5	Masalah Kebijakan Impor Beras	Angket	Ditolak
6	Masalah Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara terkait dengan DPT Pemilu 2009	Angket	Diterima
7	Masalah Kebijakan Impor Beras oleh Pemerintah	Interpelasi	Ditolak
8	Masalah Persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1747	Interpelasi	Presiden mengutus menteri untuk memberi penjelasan
9	Masalah Penyelesaian Kasus Lumpur Sidoarjo	Interpelasi	Pembentukan Tim Pengawas Lumpur Sidoarjo

Setjen DPR RI, *Laporan Kinerja DPR RI Periode 2004–2009: Mengembangkan Amanat Rakyat*, (Jakarta: Setjen DPR RI, 2009), hlm.17–18.

rapat pengawasan kurang berkualitas. Hal ini dikarenakan kurangnya data dan informasi yang dimiliki oleh anggota DPR dalam kasus yang sedang dihadapi.

Kedua, aspirasi masyarakat/konstituen pada saat anggota DPR RI melakukan pengawasan ke daerah dalam kunjungan kerja/reses sering kali tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya. Pada umumnya ini tidak terjadi ketika ada kesalahpahaman masyarakat bahwa DPR itu adalah eksekutor sehingga ekspektasi mereka terhadap DPR begitu besar.

Ketiga, DPR belum efektif menjalankan tugas dan fungsi *checks and balances*. Fungsi pengawasan ini pada praktiknya dimanfaatkan untuk politik transaksional agar menguntungkan kelompok tertentu untuk menutupi perilaku koruptif dan bukan untuk mewujudkan *good governance* dan *clean government*. Sebagai contoh, interpelasi terhadap lumpur lapindo, angket BBM dan yang terakhir adalah angket terhadap kasus Bank Century. Terkait fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah yang dinilai tidak menghasilkan hal yang positif, yaitu dalam mewujudkan fungsi pengawasan pemerintahan terhadap pemerintah yang efektif. Hal ini menimbulkan tanda tanya di masyarakat tentang keseriusan DPR sebagai representasi rakyat dalam menjalankan fungsinya.

Keempat, tidak semua hasil rapat kerja antara pemerintah dengan DPR dijalankan oleh pemerintah sehingga fungsi pengawasan yang

dilakukan DPR melalui rapat-rapat tersebut tidak efektif. Ini karena pemerintah merasa bahwa tidak memiliki kewajiban untuk menjalankannya jika tidak dipantau langsung oleh DPR dalam pelaksanaannya.

Dalam rangka reformasi parlemen dalam menjalankan fungsi pengawasan ini yang harus dilakukan di antaranya: pertama, pengawasan dalam bentuk penggunaan hak DPR seperti hak angket, interpelasi, dan mengajukan pendapat perlu dikomunikasikan terlebih dahulu kepada masyarakat. Jelaskan kepada publik duduk perkara, argumentasi, keputusan yang akan diambil dan disampaikan bahwa masih terbuka untuk menampung aspirasi dari masyarakat.

Kedua, hasil keputusan dalam rapat-rapat kerja DPR dengan pemerintah adalah bagian dari fungsi pengawasan. Tidak dilaksanakannya hasil rapat kerja tersebut oleh pemerintah karena kurangnya pengawasan dalam pelaksanaannya oleh DPR. Oleh karena itu, setiap rapat berikutnya mesti ditanyakan apakah sudah dilaksanakan atau belum. Jika tidak dilaksanakan maka harus diberikan sanksi sosial dan politik.

Ketiga, fungsi pengawasan ini tidak harus dilakukan dengan pendekatan refresif berupa sanksi hukum. Namun, untuk mendorong para menteri mitra komisi agar menjalankan hasil rapat kerja perlu ada peringkat kementerian terbaik dan terburuk dalam menjalankan hasil kesepakatan dalam rapat kerja dengan DPR.

Keempat, dalam menjalankan fungsi pengawasan ini DPR perlu membuat MOU dengan kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat, Komisi Pemberantasan Korupsi, Ombudsman Republik Indonesia, dan lembaga lainnya. Hal ini dilakukan agar fungsi pengawasan dapat berjalan secara menyeluruh.

### Prioritas Anggaran untuk Rakyat

Fungsi anggaran DPR merupakan alat ukur yang menunjukkan keberpihakan DPR terhadap konstituennya dalam perwujudan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang disusun. Berbagai kalangan masyarakat memandang bahwa kewenangan besar pada fungsi anggaran DPR tidak mampu bekerja untuk menyejahterakan rakyat yang diwakili. Fungsi anggaran yang dimiliki DPR, terkesan menjadi senjata untuk melakukan tawar-menawar eksekutif-legislatif dalam politik anggaran untuk memperoleh kenikmatan di atas kesengsaraan rakyat.<sup>24</sup>

Pernyataan tersebut sesuai dengan hasil temuan Tim DPR bahwa permasalahan dalam menjalankan fungsi anggaran: pertama, APBN belum menjawab kebutuhan masyarakat. Dalam pandangan masyarakat, APBN lebih banyak dihamburkan untuk kepentingan birokrasi pemerintahan, sedangkan anggaran yang langsung dirasakan oleh rakyat miskin hanya sedikit. Kedua, mekanisme penyusunan APBN belum efektif dan banyak anggota DPR RI yang belum memahami siklus mekanisme penyusunan APBN. Ketiga, tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK oleh Komisi dan Kelengkapan DPR RI lainnya kurang efektif. Inilah yang menyebabkan banyaknya kebocoran anggaran tanpa mampu diadvokasi ke ranah hukum oleh DPR.

Untuk itu, terobosan yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan fungsi anggaran yang berpihak kepada kepentingan rakyat adalah pertama, DPR seyoginya menyepakati *budget* terbesar dari belanja negara adalah untuk mata anggaran yang langsung dirasakan oleh rakyat,

<sup>24</sup> Redaksi Budget Info, "Rapot Merah Anggaran DPR RI 2004–2009", dalam [http://www.budget-info.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=147%3Arapot-merah-fungsi-anggaran-dpr-2004-2009&catid=51%3Anational-budget-sektor-lain&Itemid=200&lang=in](http://www.budget-info.com/index.php?option=com_content&view=article&id=147%3Arapot-merah-fungsi-anggaran-dpr-2004-2009&catid=51%3Anational-budget-sektor-lain&Itemid=200&lang=in), diunduh pada 20 Maret 2011.

terutama masyarakat kecil; seperti anggaran untuk mengurangi tingkat kemiskinan, pendidikan, pengangguran, akselerasi pembangunan pedesaan, dan infrastruktur yang menopang peningkatan ekonomi rakyat. Berikan ruang kepada masyarakat untuk mengkritisi rancangan anggaran yang akan dibahas. Apa saja yang perlu ditambah dan dikurangi, hal mana dilakukan sebelum disahkan APBN oleh DPR.

Kedua, anggaran yang telah disepakati mesti diawasi penggunaannya agar tepat sasaran dan meminimalisir praktik penyalahgunaan anggaran oleh birokrasi. Selain itu, berikan sanksi kepada DPR yang berperan sebagai makelar anggaran dalam proyek-proyek, baik untuk anggaran pusat maupun daerah. Jika ini dibiarkan maka akan terjadi ketimpangan anggaran sehingga menimbulkan kecemburuan sosial.

Keempat, lakukan penghematan anggaran dengan mengurangi anggaran birokrasi yang tidak penting, seperti protokoler untuk pejabat, fasilitas rumah dan mobil mewah untuk pejabat, anggaran untuk honor tambahan untuk proyek-proyek bagi pejabat-pejabat yang sudah mendapatkan gaji besar, dan proyek-proyek akhir tahun yang biasanya digunakan untuk menghabisi anggaran akhir tahun. Birokrasi dibiasakan untuk membuat perencanaan yang tepat sehingga jika ada kelebihan maka wajib untuk dikembalikan ke kas negara. Budaya ini hendaknya disosialisasikan kepada para birokrat.

Kelima, wajibkan setiap kementerian untuk memublikasikan laporan keuangannya dan buatkan peringkat kementerian terbaik dan terburuk dalam laporan keuangan sehingga bentuk *reward* dan *punishment*nya jelas. Jika tidak dilakukan maka wajib dikenai sanksi dan dalam pengajuan APBN selanjutnya harus dimintai pertanggungjawabannya.

### Hubungan Media, Parlemen, dan Aspirasi Rakyat

DPR tergolong pada institusi politik dengan daya tarik yang khusus. Bagi masyarakat, DPR adalah wadah penyaluran segala aspirasi yang diharapkan dapat diperjuangkan oleh para wakilnya. Sementara itu, bagi pers, DPR adalah sumber berita yang karena adanya hubungan yang interdependensi maka keduanya saling

membutuhkan.<sup>25</sup> Untuk itu, beberapa wartawan, baik dari media cetak maupun elektronik setiap hari berada di gedung DPR untuk memberitakan hasil kerja DPR.

Keberadaan media dalam lembaga perwakilan sebagai “pengeras suara” dari kebijakan yang dikeluarkan oleh DPR kepada rakyat Indonesia. Jadi, wajar jika hasil riset menunjukkan proporsi anggota DPR RI yang ingin dipublikasi media cukup tinggi, yakni mencapai 42%.<sup>26</sup> Eksposur media bertujuan untuk memperlihatkan kepada rakyat bahwa seorang anggota DPR itu bekerja dan memperjuangkan hak-hak rakyat. Oleh karena itu, setiap anggota DPR perlu memiliki hubungan yang baik dengan media massa, baik lokal maupun nasional.

Namun, menurut pakar komunikasi politik, Firmanzah, DPR hendaknya memiliki strategi media dengan melihat komposisi jumlah penduduk di desa dan kota dengan media yang digunakan.<sup>27</sup> Dengan jumlah penduduk yang lebih besar di pedesaan, media cetak seperti surat kabar tidak sampai ke pelosok desa. Selain itu, tingkat baca masyarakat desa lebih rendah dibandingkan masyarakat kota. Penggunaan media massa yang efektif yang paling utama adalah radio dan televisi. Kedua media elektronik ini mampu menjangkau masyarakat hingga ke pelosok desa. Untuk itu, DPR harus memahami media apa saja yang harus digunakan dalam rangka menyosialisasikan kebijakan-kebijakan politik di parlemen.

Selain itu, menurut Firmanzah, media massa merupakan entitas yang memiliki peran dan fungsi untuk mengumpulkan sekaligus mendistribusikan informasi dari dan ke masyarakat.<sup>28</sup> Peran struktur partai politik, baik di daerah maupun pusat tetap saja masih kurang untuk menyosialisasikan kebijakan di parlemen dan dalam mengumpulkan aspirasi masyarakat.

<sup>25</sup> Ahmad Budiman, *Mengukur Citra Dewan dengan Menggunakan Skala Semantic Differential*, op.cit., 2007, hlm.1.

<sup>26</sup> Republika Online, “42 Persen Anggota DPR Ingin Tampil di Media Massa”, dalam <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/11/03/06/167666-42-persen-anggota-dpr-ingin-tampil-di-media-massa>, diunduh pada 15 Maret 2011.

<sup>27</sup> Firmanzah, *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 264.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 265.

Medialah yang memiliki cakupan siaran yang lebih luas kepada masyarakat. Untuk itu, pers merupakan partner penting dalam menyampaikan program kerja dan kebijakan yang dihasilkan sehingga dampaknya dapat menciptakan citra bagi parlemen. Dengan demikian, perlu cara untuk membangun hubungan yang baik dengan media, di antaranya dengan membuat siaran pers, mengirim berita melalui email, melayani permintaan berita, mengajak makan bersama serta diskusi tukar-pikiran terkait isu yang berkembang di masyarakat.

Selain media di atas, parlemen perlu menggunakan *website* resmi DPR, fraksi, dan anggota untuk menjalankan komunikasi politik dengan masyarakat. Jadi website tidak hanya diposisikan sebagai sosialisasi program kerja dan produk undang-undang dari parlemen, tapi menyediakan pula *space* khusus aduan atau aspirasi rakyat untuk disampaikan kepada anggota, fraksi, komisi, ataupun pimpinan DPR. *Website* ini penting untuk menjaring aspirasi rakyat kepada anggota dewan tanpa harus bertemu secara fisik karena keterbatasan waktu dan jarak yang jauh antara rakyat dengan wakilnya.

## Pelembagaan Koalisi dalam Parlemen<sup>29</sup>

Dalam reformasi parlemen, posisi koalisi pendukung pemerintahan di parlemen sangat berperan penting dalam membangun stabilitas politik guna mendukung program kerja pemerintah yang berpihak pada kebutuhan rakyat. Kekisruhan yang terjadi dalam koalisi pendukung pemerintahan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa pelembagaan koalisi di parlemen melalui Setgab tidak berjalan dengan baik. Perbedaan sikap politik dalam menyikapi permasalahan sejak terbentuk pada Pilpres 2009 tidak dapat diselesaikan oleh fraksi-fraksi pendukung pemerintah. Perbedaan sikap politik di parlemen yang paling kentara di antaranya dalam kasus pemberian dana talangan sebesar Rp6,7 triliun untuk Bank Century, kasus *deponeering* Wakil Ketua KPK Bribit Samad Rianto dan Chandra Hamzah serta terakhir berkenaan dengan hak angket mafia pajak yang menyebabkan terjadinya keretakan antara ang-

<sup>29</sup> Al Muzzammil Yusuf, “Pasca-Keretakan Koalisi”, *Koran Tempo*, 11 Maret 2011.

gota partai koalisi dengan muncul isu pendekapan dalam koalisi dan *reshuffle* kabinet.

Koalisi yang ada saat ini menurut penulis tidak masalah jika harus dilembagakan secara rinci dalam undang-undang karena konstitusi sudah mengisyaratkan keberadaan koalisi partai politik di DPR. Pada pasal 6A ayat 2 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasangan calon Presiden atau Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Dari dua kali pelaksanaan pemilu kemarin tidak ada calon yang mandiri diusung oleh satu partai politik. Jadi, kemungkinannya sangat besar untuk adanya koalisi, dan itu perlu diatur.

Permasalahan koalisi saat ini menurut penulis karena dua hal. Pertama, belum ada kesamaan pandangan soal konsep, aturan, dan agenda utama koalisi sehingga setiap anggota koalisi tidak dapat bekerja sama secara sinergis dalam mendukung pemerintah. Bahkan yang tampak oleh publik adalah perebutan kekuasaan antaranggota koalisi seraya saling menegaskan peran anggota koalisi satu sama lain. Padahal koalisi tidak semata soal siapa menjabat apa dan kapan, tetapi harus bekerja sama untuk mewujudkan *clean government* dan *good governance* yang telah dicita-citakan dari awal pembentukan koalisi.

Kedua, tidak ada pelembagaan koalisi yang baik dalam memberdayakan potensi besar (75,5% kursi di DPR) yang dimiliki oleh anggota koalisi. Sementara itu, syarat pelembagaan koalisi yang baik adalah membangun komunikasi yang baik antaranggota koalisi sehingga semua anggota merasa terlibat dan dihargai dalam pengambilan keputusan. Itulah prinsip demokrasi yang harus diterapkan dalam koalisi.

Dalam hal pelembagaan koalisi ini, kita patut belajar dari praktik koalisi di parlemen yang sudah mapan seperti di Jerman. Di Jerman, setelah ada kesepakatan untuk berkoalisi, tahap selanjutnya penentuan agenda-agenda utama yang akan diperjuangkan dalam koalisi yang diwujudkan dalam produk rancangan undang-undang. Koalisi mengumumkan secara terbuka kepada publik ihwal konsensus dan struktur koalisi sehingga tidak ada yang ditutupi. Selain itu, secara teknis koalisi, di Jerman diatur

bagaimana cara pengambilan keputusan dalam koalisi dan bagaimana menyikapi perbedaan atau perselisihan antaranggota koalisi. Komunikasi antaranggota koalisi intens dilakukan untuk membahas agenda utama koalisi. Kendati Jerman menerapkan sistem parlementer, pelembagaan koalisi dapat pula diadopsi dalam sistem presidensial.

Sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia memungkinkan untuk menerapkan pelembagaan koalisi seperti di Jerman. Evaluasi terhadap Sekretariat Gabungan sebagai wujud dari pelembagaan koalisi yang mendukung pemerintahan SBY saat ini adalah tidak adanya agenda, struktur, dan mekanisme pengambilan keputusan yang jelas dan mengikat. Untuk itu, kedepan perlu membangun pelembagaan koalisi yang mapan.

Dalam menata pelembagaan koalisi yang mapan, ada empat hal yang harus diperhatikan. Pertama, membangun kembali kesepahaman bersama mewujudkan visi utama koalisi dalam mewujudkan *clean government* dan *good governance*. Visi ini dioperasikan dalam agenda utama koalisi di parlemen. Agenda utama koalisi di parlemen harus diarahkan untuk menghasilkan legislasi yang berpihak pada kemaslahatan publik. Banyak agenda legislasi yang sangat dekat dengan kebutuhan rakyat yang semestinya dibahas dalam koalisi secara serius dan mendalam. Agenda legislasi itu di antaranya rancangan undang-undang reformasi birokrasi dalam meningkatkan pelayanan publik dan menurunkan praktik KKN; RUU perlindungan terhadap pasar tradisional yang terancam oleh keberadaan pasar modern/mal; revisi UU pemilihan kepala daerah agar lebih efisien dan meminimalkan praktik *money politics*; RUU untuk pemberdayaan potensi kelautan yang jauh tertinggal; RUU *Integrated Criminal Justice System* untuk menegakkan supremasi hukum secara komprehensif yang akhir-akhir ini terasa carut-marut, dan lain-lain. Jika agenda besar legislasi dapat disepakati, empat tahun ke depan kita akan semakin memperkokoh regulasi reformasi, sebagai bagian yang integral dari sebuah reformasi.

Kedua, perlu disepakati struktur koalisi yang merepresentasikan anggota koalisi yang dibagi

dalam tugas-tugas agenda utama koalisi dalam menyelesaikan permasalahan bangsa. Jika struktur koalisi ini terbentuk, akan ada komunikasi yang intens dalam koalisi, baik di pemerintah maupun di parlemen. Pada struktur pimpinan utama koalisi yang terdiri atas pemimpin tertinggi partai koalisi, dilakukan pertemuan khusus yang membahas dan mengevaluasi cita-cita serta agenda utama koalisi secara berkala. Pertemuan antarstruktur pimpinan utama koalisi ini sangat penting untuk menjaga komunikasi politik antar-anggota koalisi sehingga melahirkan stabilitas politik dalam koalisi. Jika ini tidak dilakukan, akan rentan terjadi kekisruhan dalam koalisi yang seharusnya tidak perlu terjadi. Keputusan penting di tingkat ini ditindaklanjuti oleh struktur di bawahnya atau oleh masing-masing partai. Ia bisa menjadi arahan untuk program eksekutif dan juga menjadi program legislatif, termasuk perda jika dibutuhkan untuk itu.

Ketiga, perbedaan sikap politik anggota koalisi yang terjadi dalam menjalankan fungsi pengawasan DPR harus tetap dihormati. Sebab, kekritisan parlemen dalam menjalankan fungsi pengawasan adalah amanah Konstitusi. Pengawasan adalah keniscayaan dalam demokrasi demi terwujudnya cita-cita *clean government* dan *good governance*. Akan tetapi, pada saat yang sama, ketika pemerintah memperjuangkan agenda utama koalisi yang sudah disepakati, setiap anggota koalisi harus berjuang mati-matian untuk mengawalnya.

Keempat, dalam proses pengambilan kebijakan koalisi, aspirasi rakyat tidak boleh dinegasikan karena koalisi parpol di parlemen merupakan representasi dari koalisi rakyat yang mendukung pemerintahan. Jadi, tiap partai koalisi harus menjaring aspirasi dari konstituennya yang kemudian menjadi pijakan kebijakan bersama dalam koalisi. Dengan demikian, kebijakan partai politik tidak mudah “berbalik arah” karena adanya kepentingan sempit elite politik tertentu. Sejatinya, penentu kebijakan itu seharusnya aspirasi rakyat, bukan intervensi elite. Aspirasi itu penting bagi koalisi agar sejalan dengan logika dan naluri kepentingan rakyat sehingga tidak terjadi defisit demokrasi yang saat ini bergejolak di negara Timur Tengah dan Afrika, yaitu ketidakadilan partisipasi rakyat dalam pengambilan

kebijakan penting yang akan merasakan imbas dari kebijakan tersebut.

## Penutup

Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yang telah memposisikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara yang strategis dalam pembentukan perundang-undangan, pelaksanaan pengawasan terhadap eksekutif, dan penetapan anggaran membawa konsekuensi meningkatnya beban tanggung jawab parlemen dan semakin tingginya harapan masyarakat terhadap kinerja DPR. Namun, hasil penelitian, baik secara kuantitatif maupun kualitatif menunjukkan rakyat Indonesia tidak puas dengan kinerja DPR. Padahal reformasi parlemen sudah dijalankan lebih dari 12 tahun dan tidak sedikit anggaran yang harus dikeluarkan dalam proses demokrasi perwakilan ini.

Kondisi demikian menurut para ilmuwan politik sebagai defisit demokrasi dalam demokrasi perwakilan, di mana tidak ada korelasi positif antara aspirasi rakyat dalam proses penentuan kebijakan dengan hasil yang dikeluarkan oleh lembaga perwakilan. Untuk itu, segala fungsi yang dijalankan oleh DPR dan koalisi di parlemen harus diarahkan agar tidak hanya melibatkan partisipasi rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan, tetapi hasil dari keputusan itu harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat.

Selain itu, harus diberikan sanksi yang tegas kepada oknum anggota DPR yang melakukan tindak pidana korupsi, melakukan perzinaan, berjudi, tidak hadir dalam rapat-rapat penting. Sementara itu, sikap kritis pribadi anggota DPR yang konstruktif dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan kepada pemerintah perlu diapresiasi dan tidak dibelenggu karena kekritisan setiap anggota dalam fungsi sebagai wakil rakyat dilindungi undang-undang. Jika ini dijalankan tentunya akan memperbaiki citra DPR. Peran media sangat penting di sini untuk bersikap proporsional dalam memberitakan hal yang positif dan negatif dari para anggota DPR. Jika ini dilakukan akan memberikan dampak pendidikan politik yang baik bagi khalayak pembaca/pemirsa.

Pada dasarnya citra Dewan Perwakilan Rakyat ini ditentukan oleh 560 anggota DPR yang merupakan representasi dari rakyat Indonesia. Artinya citra yang melekat pada DPR merupakan wajah dari rakyat Indonesia karena seluruh anggota DPR dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum yang digelar lima tahunan. Jika rakyat memilih calon wakilnya dengan pilihan pragmatis maka akan menghasilkan wakil rakyat yang pragmatis, cenderung korup, dan berperilaku tidak terpuji. Tentunya citra DPR akan buruk dan rakyatpun kecewa. Untuk itu dibutuhkan kesadaran rakyat Indonesia untuk memilih wakil rakyat yang amanah, memiliki *track record* bersih, dan kompeten. Jika ini dilakukan sembari proses reformasi parlemen tetap dijalankan, *InsyaAllah* defisit demokrasi dalam demokrasi perwakilan dapat diminimalisir.

## Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Setjen dan Kemanitraan MK RI.

Budiman, Ahmad. 2007. "Mengukur Citra Dewan dengan Menggunakan Skala Semantic Differential", dalam [http://images.purwagarlaky.multiply.multiplycontent.com\\_attachment\\_ukuran\\_pencitraandewan.pdf](http://images.purwagarlaky.multiply.multiplycontent.com_attachment_ukuran_pencitraandewan.pdf), diunduh pada 1 Maret 2011.

Fimanzah. 2000. *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Firmanzah. 2008. *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Kamelus, Deno. 2006. "Hubungan Antara Eksekutif dengan Partai Politik", dalam [http://www.forum-politisi.org/downloads/Hubungan\\_Eksekutif\\_dan\\_Parpol\\_%28Dr.\\_Deno\\_Kamelus%29.pdf](http://www.forum-politisi.org/downloads/Hubungan_Eksekutif_dan_Parpol_%28Dr._Deno_Kamelus%29.pdf), diunduh pada 20 Maret 2011.

Nadz, Shobirin. 2003. *Menjaring Aspirasi Rakyat: Catatan dari Dialog Anggota DPR dengan Rakyat*. Jakarta: CESDA-LP3ES.

Naskah Undang-undang RI No. 2 Tahun 2008.

Naskah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Naskah Undang-undang RI No. 10 Tahun 2004.

Primair Online. 2010. "Mahfud Nilai DPR RI Tidak Tertib", dalam <http://www.djpp.info/berita-hukum-dan-perundang-undangan/823-mahfud-nilai-anggota-dpr-tidak-tertib-bahas-ruu-diprolegnas.html>, diunduh pada 20 Maret 2011.

Romli, Lili. 2008. *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*. Jakarta: P3DI Setjend DPR RI.

Rodja, Maryam dkk. 2010. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2004–2009*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

Redaksi Budget Info. "Rapot Merah Anggaran DPR RI 2004–2009". Dalam [http://www.budget-info.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=147%3Arapot-merah-fungsi-anggaran-dpr-2004-2009&catid=51%3Anational-budget-sektor-lain&Itemid=200&lang=in](http://www.budget-info.com/index.php?option=com_content&view=article&id=147%3Arapot-merah-fungsi-anggaran-dpr-2004-2009&catid=51%3Anational-budget-sektor-lain&Itemid=200&lang=in), diunduh pada 20 Maret 2011.

Republika Online. "42 Persen Anggota DPR Ingin Tampil di Media Massa". Dalam <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/11/03/06/167666-42-persen-anggota-dpr-ingin-tampil-di-media-massa>

Saragih, Bintan dan Kusnardi. 1995. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Sugiono, Muhadi. 2007. "Demokrasi dan Dinamika Globalisasi", dalam <http://msugiono.staff.ugm.ac.id/publikasi/demokrasi-dinamika-global.pdf>, diunduh pada 5 Maret 2011.

Susetyo, Benny. "Defisit Demokrasi", dalam [http://www.unisosdem.org/article\\_detail.php?aid=8067&coid=3&caid=3&gid=2](http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=8067&coid=3&caid=3&gid=2), diunduh pada 5 Maret 2011.

Stambul, Kemabl. Jangan Berharap Banyak pada Demokrasi Perwakilan. Dalam <http://www.kemal-stamboel.com/blog-manajemen/masa-depan-demokrasi-perwakilan-kita.html>, diunduh pada 20 Maret 2011.

Tim Penulis. 2009. *Kerja untuk Rakyat: Buku Panduan Anggota Legislatif*. Depok: Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik UI.

Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR. 2006. *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekjend DPR RI.

Tim Peneliti. 2008. *Studi Tata Kelola Proses Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

Yani, Ahmad. 2011. *Pasang Surut Kinerja Legislasi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Yudha, Hanta. "Rapor Merah DPR". Dalam <http://www.theindonesianinstitute.com/index.php/publikasi/artikel-opini/hanta-yuda-ar/214-rapor-merah-dpr>, diunduh pada 20 Maret 2011.

Yusuf, Al Muzzammil. "Pasca-Keretakan Koalisi". *Koran Tempo*, 11 Maret 2011.