KLIPING PERPUSTAKAAN DPR-RI
http://kliping.dpr.go.id

Judul : Kinerja DPR RI Kembali ke Rubber Stamp?
Tanggal : Rabu, 11 Januari 2023
Surat Kabar : Media Indonesia
Halaman : 6

Kinerja DPR RI kembali ke Rubber Stamp?

PENGANTAR:
MULAI 9 Maret 2022, tulisan di halaman Opini yang terbit setiap Rabu merupakan sinergi antara Media Indonesia dan Pimpinan Pusat Muhammadiyah, yang menyajikan artikel opini dari para intelektual dan aktivis Muhammadiyah dengan berbagai latar belakang keilmuan dan profesi. Pertyanikatan Muhammadiyah yang didirikan di Kampung Kauman, Yogyakarta pada 18 November 1912 menjajakan gerakan Islam, dakwah amar ma'ruf nahi munkar, dan tajdid yang bersumber pada Quran dan as-sunnah. Sinergi ini merupakan bentuk peran media dalam mendukung terwujudnya gerakan pencerahan menuju Indonesia berkemajuan, melalui pembangunan tata sosial, dan pendidikan masyarakat yang lebih baik.

Paryanto
Wakil Rektor Bidang Akademik
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Anggota Majelis Pendidikan Kader Pimpinan Pusat Muhammadiyah (2015-2022)

MASYARAKAT harus saja dikejutkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 yang ditandatangani Presiden Joko Widodo menjelang detik-detik pergantian tahun. Perppu berisi 11 Bab, 186 pasal, dan dikeluarkan setelah Undang-Undang Cipta Kerja (Ciptaker) dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) melalui putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Menurut MK, UU Ciptaker inkonstitusional karena proses pembentukannya yang menggunakan metode omnibus law tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pemerintah kemudian menggunakan dalih metode omnibus law tersebut dengan melakukan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Undang-undang tersebut ini yang kemudian dijadikan dasar oleh pemerintah untuk mengeluarkan Perppu Ciptaker. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan UU Ciptaker inkonstitusional, dan kalau dan mendasar konsekuensi presiden harus mengeluarkan perppu tentu saja menarik perhatian publik terhadap kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam bidang legislasi.

Tulisan ini bermaksud memberikan pandangan secara kritis terhadap kinerja DPR dalam pelaksanaan kewenangannya menyusun peraturan perundang-undangan dan konsistensi keputusan, terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi legislatif

Dalam konstitusi sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia, DPR memiliki empat fungsi: salah satunya diatur pada Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang kemudian dalam sejumlah aturan lebih lanjut pasalnya diubah dengan susunan kedudukan DPR. Fungsi tersebut meliputi, pertama, fungsi legislasi, yaitu fungsi dalam membentuk undang-undang. Kedua, fungsi anggaran. Ketiga, fungsi pengawasan, yaitu fungsi dalam melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan kesanggupan oleh pemerintah. Keempat, fungsi representasi, yaitu fungsi DPR sebagai wakil rakyat dalam membangun komunikasi dengan konstituen di dapilnya.

Optimal atau tidaknya parlemen dalam menjalankan fungsi fungsi tersebut akan sedikitnya juga berpengaruh pada seberapa besar kewenangan, hak-hak keuasaan yang dimiliki parlemen, terutama dalam urusannya dengan eksekutif. Hal ini sesuai dengan pendapat pada capaian kinerja DPR.

Kinerja DPR dalam menjalankan fungsi dan perannya menurut John K Johnson, dipengaruhi empat faktor. Pertama, iklim politik dan sistem pemilihan legislatif yang dianut suatu negara (the type of political and electoral system). Hal ini berhubungan, meskipun tidak selalu berpengaruh pada kompetisi dan antagonisme kekuatan di DPR sehingga dapat pengaruh pada hubungannya dengan publik eksekutif.

Kedua, kekuasaan formal yang dimiliki legislatif (formal legislative power). Ketiga, kemauan politik dan ruang politik yang tersedia (political will and political space). Keempat, kapasitas teknis yang dimiliki anggota legislatif (technical capacity).

Sejauh ini, fungsi fungsi DPR tersebut sudah diatur dalam banyak peraturan perundang-undangan. Namun, dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja publik memperoleh kesan bahwa legislasi di Senayan lebih cenderung mengabaikan kemauan dan aspirasi publik yang direpresentasikan oleh masyarakat. Bahkan organisasi sosial dan kalangan mahasiswa berdiri bahwa peribadi legislatif tidak mencerminkan fungsi fungsi yang melekat baik dalam perspektif kelembagaan maupun perannya dalam undang-undang yang berlaku.

John K Johnson dalam *The Role of Parliament in Government*, yang diterbitkan oleh World Bank Institute pada 2005 mengategorikan model kekuasaan legislatif ke dalam parlemen stempel (rubber stamp legislature), legislatif pelengkap (arena legislature), legislatif transformatif, dan legislatif yang seimbang (balancing lawmaking legislature).

Berkaitan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja sebagai UU yang inkonstitusional tentu saja menampar wajah performa legislatif. Apalagi, baik eksplisit maupun implisit, putusan MK RI tersebut memberitahu DPR sebagai institusi yang tidak patuh pada peraturan perundang-undangan. Yang dipertaruhkan sendiri, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Sesuai UU ada delapan tahap yakni perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Yang menjadi persoalan yang harus dikemukakan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Instrumen dan tahapan perencanaan dilakukan dalam Prolegnas yang [illegible] dan [illegible] legislasi dalam pemerintah.

Dilihat dari kedelapan tahapan tersebut. Kalau diteliti dan [illegible] nya peranan DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya bertempat pada tiga tahapan. Pertama, prakarsa pembahasan undang-undang [illegible] Kedua, pembahasan rancangan undang-undang [illegible] Ketiga, pengesahan rancangan peraturan perundang-undangan [illegible] *stamp approval*.

Secara normatif, program legislasi merupakan instrumen perencanaan program pembentukan peraturan yang dikerjakan [illegible] dan [illegible]. Berdasarkan pengertian tersebut, prolegnas merupakan tahap paling awal yang harus dilakukan dalam tahap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah. Dengan kata lain, program legislasi merupakan pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk peraturan, termasuk DPR RI.

Dalam konteks Undang-Undang Cipta Kerja, ketentuan normatif itu tersebut diabaikan DPR sehingga sejak proses sangat awal publik begitu mencatat perhatian pada proses prosesnya. Salah satu tahapan yang problem dalam penyusunan UU Ciptaker adalah tahap perencanaan.

Tahap perencanaan tersebut meliputi beberapa proses. Pertama, perumusan. Perumusan rancangan peraturan dilakukan dengan mengacu pada naskah akademik yang sudah disusun sebelumnya. Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan.

Kehadiran naskah akademik juga bisa menepis gambaran sebagian masyarakat yang melihat peraturan daerah sebagai suatu produk yang lhanyat berpihak pada kepentingan penurunan semata. Karena itu, dalam implementasinya masyarakat sering kali tidak merasa memiliki dan menjiwai peraturan perundang-undangan yang dibuat legislatif dan eksekutif.

Oleh karena itu, naskah akademik diposkan sebagai instrumen penyaring yang dapat mengombinasi dan meminimalisasi unsur unsur kepentingan politik sesaat dalam pembentuk peraturan. Melalui naskah akademik, partisipasi aktif dari masyarakat dalam proses pembentukan peraturan akan [illegible] dan dapat dikomunikasi.

Dalamnya partisipasi masyarakat secara aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur secara khusus dalam UU No 12 Tahun 2011. Ditegaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan atau tertulis dari masyarakat dilakukan dengan cara dengar pendapat, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan diskusi.

Masukan masyarakat terhadap naskah akademik dikomunikasi dengan menyelenggarakan focus group discussion. Masyarakat yang dimaksud di sini adalah orang perseorangan atau atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.

Pengabaian ketentuan yang diatur dalam UU No 12 Tahun 2011 secara tertib dapat dikategorikan sebagai legislatif opportunis sejauh model legislatif yang masih berperan sebagai stempel pemerintah. Model tersebut sebenarnya memang muncul dan berkembang dalam sistem demokrasi terbuka sebagaimana yang terjadi di Indonesia setelah diperkenalkannya sistem pemilihan eksekutif yang membawa kan pada suara terbanyak. Ini diberlakukan pada sistem tersebut terbuka bagi pelaung membuka para pemilik modal sebagai anggota DPR, baik di tingkat pusat maupun lokal. Implikasinya adalah semakin menjauhnya fungsi DPR sebagai lembaga representasi dan [illegible] baik untuk kepentingan ekonomi maupun politik (bisnis).

Jebakan dan ancaman kinerja legislatif pada tahun politik

Memasuki 2023, suhu politik di Tanah Air mulai [illegible]. Dinamika politik elektoral berlangsung semakin dinamis. Situasi dan atmosfer politik tersebut tentu saja akan berlangsung semakin dinamis [illegible] ketika partai politik peserta pemilu dan [illegible] modal dibutuhkan dengan proses dan tahapan pencalonan anggota DPR, baik pada level pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Dalam situasi politik yang penuh [illegible] publik dan proses kontestasi [illegible] tidak [illegible], tentu saja [illegible] terjadinya peningkatan kinerja legislasi DPR. Alih alih mengadang peningkatan, [illegible] proses legislasi berpeluang [illegible] [illegible] dan transaksional. Mengapa hal itu dapat terjadi? Itu disebabkan kekuatan politik yang saat ini mewarnai perpolitikan Indonesia sangat rentan [illegible] jebakan.

Pertama, jebakan politik berbiaya mahal. Dinamika [illegible] dalam politik yang membutuhkan pada suara terbanyak dalam kondisi ekonomi masyarakat yang mengalami stagnasi akibat pandemi covid 19 tentu akan berdampak pada proses politik elektoral. Praktik politik akan dikendalikan politik berbiaya mahal atau high cost politics sehingga menyebabkan orang orang yang punya kapabilitas dan integritas [illegible] tidak punya [illegible] atau logistik [illegible] dalam politik yang berbiaya mahal.

Akibatnya, perpolitikan Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah, dari kalangan politikus yang [illegible]. Mengapa demikian? Itu disebabkan [illegible] para politisi tersebut membiaya modal [illegible] yang banyak, mereka berasal dari sisi kapabilitas dan integritas. Dengan demikian, akibatnya kita sulit berharap hadirnya para negarawan. Dalam situasi seperti itu politik tersebut dari fungsinya sebagai wahana melahirkan pemimpin pemimpin berkualitas negarawan. Pada titik ini, proses legislasi akan terasa [illegible] politik transaksional.

Kedua, jebakan hegemoni oligarki. Oligarki [illegible] sebagai konsekuensi atau implikasi dari praktik politik berbiaya mahal. Hegemoni kekuatan oligarki tertentu [illegible] dari interveensi kepentingan [illegible] pemodal yang membiayai partai atau elite politik yang berkomplot dan berkonsensus dalam politik elektoral pelan tapi pasti [illegible] dominasi kekuatan politik dan ekonomi, bahkan sosial.

Selanjutnya, ketika kaum oligarki [illegible] mereka merdeka sehingga pemerintah yang hanya mengutungkan kepentingan kelompok mereka. Ketika kekuatan kaum oligarki ini sudah mengegemoni sistem politik, praktis tercerabut dari fungsinya sebagai alat [illegible] kepentingan publik.

Ketiga, jebakan politik saling [illegible]. Sistem politik berbiaya mahal melahirkan gerita oligarki politik, ekonomi, dan sosial yang kaki kaliinya masuk ke mana mana serta ke segala arah, dan [illegible]. Gurita ini tidak hanya masuk ke eksekutif dan legislatif, tetapi juga ke yudisiatif. Implikasinya, oligarki melemahkan penegakan hukum. Dampak lebih lanjutnya telah terjadi saling sandera dan saling melindungi [illegible] antara elemen trias politika. Politik dan hukum jadi terceraber dari fungsinya sebagai pembela keadilan bagi masyarakat. Masyarakat mengalami kepuntusasaan dan [illegible] harapan publik institusi negara.

Keempat, jebakan politik yang [illegible]. Politik [illegible] oligarki politik yang [illegible] dan [illegible] dimanya. Politik tidak menjadi instrumen [illegible] kesejahteraan. Bahkan, tidak membawa dampak positif bagi kesejahteraan rakyat karena praktik politik [illegible] [illegible] dan kegaduhan. Kaum ini, tidak dapat membawa dampak kemajuan pada sektor sektor lain, seperti sosial, dan ekonomi. Dalam situasi yang [illegible], politik [illegible] dari fungsinya sebagai [illegible] yang mampu [illegible] energi [illegible] yang [illegible] baik, baik dari sisi ekonomi dan kesejahteraan maupun sisi harmonisasi kehidupan rakyat.

Dari masyarakat Indonesia tidak menghendaki terjadinya sistem politik yang penuh jebakan. Sebaliknya, menginginkan harapan agar fungsi legislasi sebagai [illegible] dari [illegible] dan berkembangnya sistem politik demokratis yang dapat menjadi penjaga [illegible] politik yang [illegible] legislatif dan yudisiatif. Pada politikus di Senayan saat ini tingga [illegible]. Kalau dan jebakan akan menjadi parlemen rubber stamp.