

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan suatu lembaga negara yang bergerak dalam lingkup politik hukum, dan Undang-Undang sebagai manifestasi dari politik hukum tersebut. Kekuasaan sebagai pembentuk undang-undang sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya pasal 20 ayat (1), secara sosiologis kekuasaan tersebut merupakan amanat dari seluruh rakyat Indonesia. Pada hakikatnya, rakyat memiliki andil dalam memerintah. Hal ini merupakan karakteristik yang esensial dalam pemerintahan yang berlandaskan demokrasi, singkatnya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan serta rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.¹ Namun, jumlah rakyat yang begitu banyak dirasa tidak mungkin untuk memegang kekuasaan memerintah secara efisien. Maka, hal itu direduksi ke dalam bentuk konsep perwakilan rakyat yakni DPR, sebagai lembaga negara penampung aspirasi serta pemikiran rakyat dan juga jembatan yuridis antara rakyat dengan pemerintahan

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindoPersada, Jakarta, 2010, hal. 414.

eksekutif di dalam tata ruang kekuasaan lembaga negara. Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi.²

DPR sebagai lembaga yang merepresentasikan perwujudan rakyat, menyanggah tanggung jawab yang harusnya dipenuhi secara demokratis dan responsif. Dilihat dari sudut pandang yuridis, bahwasanya DPR sebagai lembaga yang berkompentensi dalam pembentuk Undang-Undang diharapkan mampu memproduksi produk-produk hukum yang berlandaskan pada hukum dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Serta, yang terpenting adalah tidak bertentangan dengan konstitusi dan masih berada pada jalur doktrin konstitusional Undang-Undang Dasar 1945. Dari sudut pandang sosiologis, DPR sebagai corong aspirasi masyarakat bertanggung jawab dalam mengatasi problematika dalam lingkungan sosial dengan berbagai macam latar belakang masalah sosial dan tipologi kelompok masyarakat yang beranekaragam, apalagi di negara pluralis dan religius ini. DPR melalui produk-produk hukumnya harus mewujudkan kebijakan-kebijakan yang menjawab tuntutan rakyat dan lebih responsif terkait orientasi produk hukum yang dibuat serta tidak semata-mata memprioritaskan kepentingan partai politik dan oligarki.

Mac.Iver memberikan perumusan partai politik sebagai perkumpulan yang diorganisasikan untuk mendukung suatu asas atau perumusan kebijaksanaan yang

² Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, RajaGrafindoPersada, Jakarta, 2011, hal. 23.

menurut saluran-saluran konstitusi dicoba menjadikannya sebagai dasar penentu bagi pemerintahan.³ Partai politik merupakan infrastruktur politik berbentuk organisasi yang merupakan bagian komponen penting dalam lembaga legislative. Memandang partai politik sebagai organisasi, dapat kita amati pendapat Jimly Assiddiqie bahwa:

Adanya organisasi itu, tentu dapat dikatakan juga mengandung beberapa kelemahan. Diantaranya ialah bahwa organisasi cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik, kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri.⁴

Pendapat ini merujuk kepada pendapat dari Robert Michels yang mengatakan, “Organisasi ialah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan si pemberi mandate dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki”.⁵ Jadi, jika konteks ini dilihat dari bagaimana DPR itu tersusun oleh berbagai fraksi partai politik, maka tak heran bahwa setiap kebijakan yang dibuat DPR akan sangat kasat kepentingan politik kelompok. Kewenangan dalam membentuk Undang-undang memiliki potensi besar untuk diselewengkan demi memenuhi kepentingan kelompok tadi,

³ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hal. 155.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hal. 409.

⁵ Kata Pengantar Seymour Martin Lipset, dalam Robert Michaels, Dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 410.

sekalipun itu membentuk Undang-undang yang tidak relevan dengan tuntutan rakyat.

Membuat Undang-Undang merupakan manuver berpolitik yang sangat ampuh dalam pemenuhan kepentingan DPR. Melalui Undang-Undang, suatu kepentingan terselubung yang dapat hidup di sela-sela kekosongan hukum dapat dilakukan. Sehingga, tak jarang kekuasaan itu diselewengkan melalui pembuatan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan kelompok mereka saja. Apalagi melihat kondisi mentalitas dan rasa nasionalisme anggota dewan saat ini dinilai sangat rendah, menjadikan parlemen berisikan orang-orang yang tidak kompeten. Sidang-sidang paripurna acap kali hanya dihadiri oleh segelintir anggota dewan saja, dan terkadang tidak melebihi setengah dari jumlah anggota DPR.

Kondisi seperti ini mengakibatkan produk-produk hukum yang dihasilkan oleh DPR tidak lagi menjawab tuntutan rakyat. Mahfud MD mengatakan bahwa hukum sulit ditegakkan karena kerap hukum itu sendiri yang sudah dijadikan alat politik dan kekuasaan.⁶ Manifestasi dari alat politik dan kekuasaan sebagaimana yang dimaksud Mahfud adalah seperti halnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang MD3), yang menjadi titik sorot penelitian ini. Banyak aspek yang berbenturan dengan

⁶<http://www.merdeka.com/politik/mahfud-md-hukum-kerap-dijadikan-alat-politik-dan-kekuasaan.html>

substansi revisi Undang-Undang MD3 ini, yakni aspek ketatanegaraan, administrasi, politik, hingga menyinggung kelancaran proses peradilan pidana. Persoalan politik harus dikaitkan dengan persoalan administrasi, begitu pula sebaliknya⁷. Kasatnya kepentingan politik kelompok dan tipisnya unsur transparansi yang berguna bagi informasi publik akan memperkeruh kejelasan administrasi dan berpotensi besar mengakibatkan kemerosotan tingkat akuntabilitas lembaga legislatif ini, khususnya pada kinerja DPR.

Suatu kelembagaan yang transparan dan akses keadaan internal yang *accessible* oleh public merupakan karakter kelembagaan negara yang diinginkan oleh rakyat. Tidak hanya Eksekutif dan Legislatif yang saling melakukan *check and balances*, tetapi melalui akses informasi yang *accessible* terhadap DPR, rakyat hendaknya juga harus melakukan pengawasan terhadap kinerja DPR. Dengan dimudahkan akses informasi terhadap DPR, kita dapat mengetahui sejauh mana progress lembaga ini dalam bekerja, dan dapat menjadi acuan penilaian bagi masyarakat terhadap mutu dari lembaga ini. Ini juga berkaitan langsung dengan melahirkan lembaga yang akuntabel. Singkatnya, transparansi akan mengacu kepada akuntabilitas kinerja DPR. Rasa tanggung jawab dan dorongan untuk bekerja akan menjadi lebih kuat bagi DPR karena segala tindakan, progress dan kinerjanya dapat diakses public. Public tentunya meminta pertanggungjawaban

⁷ M. Faried Ali, *Filsafat Administrasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 21.

kepada DPR yang segala kegiatannya memakan anggaran dengan nominal yang fantastis.

Undang-Undang MD3 adalah suatu aturan yang mengatur pembuat aturan. Yakni, para legislator lembaga legislative membuat peraturan (hukum) tentang dirinya sendiri. Hal ini merupakan bentuk kedaulatan hukum. Semua kekuasaan hukum adalah terbatas dan bahwa tidak seorang pun yang menduduki posisi di luar hukum⁸ (termasuk DPR, yaitu pembuat hukum). Yang jadi permasalahan adalah kualitas dari “hukum” itu sendiri. Jika melihat kondisi kualitas DPR saat ini, dapat diprediksi bahwa aturan yang dibuat akan sangat pekat kepentingan elit politik semata. Ada upaya proteksi yang luar biasa di dalam UU MD3 dalam melindungi anggota DPR⁹. Dapat dilihat dalam sejumlah pasal di revisi Undang-Undang MD3 ini bersifat mengikis ketransparanan lembaga DPR, apalagi dalam hal yang berhubungan dengan APBN.

Dalam penentuan APBN, ketransparansian DPR sangat amat penting. Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Jimly Asshiddiqie mengatakan sangat penting transparansi dan kejelasan dalam perencanaan anggaran khususnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).¹⁰ Jimly juga menambahkan, “Perencanaan itu bisa direkayasa, kalau sudah menjadi undang-undang APBN

⁸ H.L.A. Hart, *Konsep Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, hal. 104.

⁹<http://news.metrotvnews.com/read/2014/07/13/265008/icw-sebut-uu-md3-lindungi-anggota-dpr-bermasalah-hukum> diakses Kamis 29 Oktober 2015 jam 07.11.

¹⁰ <http://www.skanaa.com/en/news/detail/jimly-perlunya-transparansi-perencanaan-apbndiakse> s Kamis 26 November 2015 jam 15.37.

seolah-olah halal. Padahal di balik itu, ada yang tidak benar.”¹¹ Hal ini sejalan dengan pemikiran Scmidt yang mengatakan bahwa “*power tense to corrupt*”, yakni kekuasaan akan cenderung menyimpang dan disalahgunakan.

Melihat permasalahan pidana khususnya dalam penegakkan hukumnya, bahwa dalam Undang-Undang MD3 yang telah direvisi ini terdapat pasal yang mengatur tentang tata cara pemanggilan anggota dewan yang diduga terlibat tindak pidana oleh penyidik. Pasal tersebut adalah pasal 245 ayat (1) yang berbunyi, “Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan”. Dapat kita lihat bahwa ini merupakan upaya penghambatan kelancaran proses peradilan pidana dengan mempersulit penyidik dalam melakukan penyidikan. Penyidik yang hendaknya leluasa dalam bertugas menegakkan hukum malah terhalang oleh regulasi ini, yang menyalahi asas persamaan di depan hukum, prinsip pemerintahan yang transparan, dan kelancaran peradilan. Mempertegas argumen bahwa kurangnya kualitas Undang-Undang ini, dapat dilihat “Dalam Undang-Undang MD3 sebelumnya ada ketentuan jika anggota DPR enam kali berturut-turut tidak menghadiri sidang paripurna terkena sanksi. Namun, dalam Undang-Undang MD3 revisi ketentuan itu dihapus”¹².

¹¹ <http://www.skanaa.com/en/news/detail/jimly-perlunya-transparansi-perencanaan-apbndiakse> s Kamis 26Novemberber 2015 jam 15.37.

¹²<http://news.metrotvnews.com/read/2014/07/13/265008/icw-sebut-uu-md3-lindungi-anggota-dpr-bermasalah-hukum> diakses Kamis 29 Oktober 2015 jam 07.11.

Mengenai jangka waktu 30 hari margin penerimaan hingga penyetujuan sebagaimana yang dituliskan pada pasal 224 ayat (6) tersebut, bahwasannya juga mengundang kecurigaan publik. Seolah-olah waktu 30 hari itu menjadi kesempatan yang memberikan peluang bagi terduga tindak pidana di DPR untuk “berkemas” mempersiapkan alibi, anjang-ancang pembelaan hukum, pemusnahan barang bukti, atau bahkan kabur ke luar negeri.

Menelaah permasalahan pasal-pasal tersebut lebih dalam lagi, bahwa proses birokrasi pelaksanaan penyidikan terhadap anggota DPR yang membutuhkan persetujuan tertulis MKD tersebut menyalahi asas persamaan di depan hukum. Seakan anggota DPR memiliki derajat yang lebih tinggi dari masyarakat sipil biasa yang proses penyidikannya dapat dilakukan langsung melalui surat perintah penyidikan saja. Dengan adanya pengaturan ini mengisyaratkan bahwa terdapat perbedaan perlakuan hukum antara DPR dan rakyat sipil biasa.

DPR harus berkiblat pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, terutama asas akuntabilitas dan transparansi¹³. Terdapatnya ketentuan rapat yang dinyatakan tertutup dan rahasia menuai banyak reaksi dari tataran eksteren DPR. Ada penambahanklausula-klausula “rahasia” dan “tertutup” tersebar dalam pasal-pasal yang menyangkut hal persidangan dan lingkup kewenangan DPR, dan

¹³<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt543b7498de722/akuntabilitas-dan-transparansi-wewenang-dan-tugas-dpr-dalam-uu-md3-broleh--frans-h-winarta-> diakses Kamis 29 Oktober 2015 jam 07.31.

tidak disertai penjabaran mengapa dan alasan apa yang menyebabkan hal itu ditetapkan. Rakyat juga membutuhkan ukuran dan standar suatu urusan dapat dikatakan rahasia atau dilakukan dengan sidang tertutup. Namun, tidak ada penjelasan terkait hal itu, melainkan hanya pencantuman diksi “tertutup” atau “rahasia” yang tertera di sana, tanpa ada penjelasan dan kausalitas mengapa hal itu dianggap penting, walaupun terkadang dibubuhi dengan alibi klasik, yaitu “rahasia negara”. Koordinator Advokasi Anggaran Indonesia Budget Center (IBC) Roy Salam mengatakan bahwa anggota DPR seperti dengan sengaja membuat celah-celah untuk korupsi karena tidak adanya transparansi.¹⁴

Melihat banyaknya permasalahan di atas, maka kita perlu menggaris bawahi bahwa titik awal timbulnya aturan-aturan bermasalah itu adalah terletak pada proses legislasinya dan itu merupakan tugas yang dipusatkan pada Badan Legislasi (Baleg). Undang-Undang MD3 sudah bermasalah ketika proses legislasinya dan berimbas pada kualitas Undang-Undang ini serta secara tidak langsung akan berdampak pula pada kualitas Undang-Undang yang akan dihasilkan kedepannya dikarenakan salah satu penyebab yakni kurangnya transparansi kelembagaan DPR, khususnya Baleg. Maka, di sini dapat diketahui bahwa Transparansi dalam proses legislasi merupakan sesuatu yang *urgent* demi terwujudnya Undang-Undang yang selaras dengan kepentingan publik. Dengan melihat aturan-aturan bermasalah yang terkandung

¹⁴ <http://www.beritasatu.com/nasional/208881-uu-md3-dinilai-mereduksi-akuntabilitas-dan-transparansi-dpr.html> diakses Kamis 29 Oktober 2015 jam 07.38.

pada revisi Undang-Undang MD3 yang baru ini, sebagaimana yang telah dipaparkan bahwa terdapat pasal-pasal yang berujung pada ketidaktransparanan dalam berbagai aktivitas yang dilakukan dalam internal DPR, khususnya dalam Baleg DPR, wacana ini menarik untuk diteliti.

Berdasarkan pemaparan permasalahan di atas, bahwasanya penulis muncul dengan ide sebuah judul permasalahan yakni **“TRANSPARANSI BADAN LEGISLASI DPR DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (UU MD3)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan judul permasalahan, maka terdapat perumusan masalah yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Apa saja aturan hukum di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang bertentangan dengan prinsip transparansi?
2. Bagaimana transparansi Badan Legislasi DPR menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3?

C. Tujuan Penelitian

Dari perumusan masalah di atas, dapat dikemukakan bahwa tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui aturan hukum di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang bertentangan dengan prinsip transparansi.
2. Untuk mengetahui bagaimana transparansi Badan Legislasi DPR menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diwujudkan agar memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Manfaat itu diuraikan dalam bentuk manfaat Teoritis dan Praktis. Berikut pemaparannya :

1. Teoritis

Adalah manfaat dalam bentuk kepastakaan yang akan memperkaya studi keilmuan Hukum Tata Negara terutama mengenai kelembagaan DPR dan Undang-Undang MD3.

2. Praktis

Diharapkan agar penelitian ini dapat memberikan masukan kepada DPR agar mempertimbangkan kembali kualitas dari Undang-Undang MD3.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan sifat deskriptif.

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang diterapkan berupa Yuridis Normatif yakni

pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan dan menghubungkannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya baik itu secara vertikal dan/atau horizontal menurut hierarki peraturan perundang-undangan, dan juga dapat dihubungkan dengan asas-asas serta pendapat para ahli. Norma-norma yang berkenaan dengan transparansi DPR akan di bandingkan dan di analisis dengan data didapat melalui studi kepustakaan dan juga data dari Kantor DPR RI.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yakni dalam penelitian ini peneliti akan memaparkan bagaimana transparansi Badan Legislasi DPR Menurut Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MD3. Deskripsi mengenai transparansi tersebut akan digambarkan melalui penjabaran-penjabaran yang runtut dan berkaitan satu sama lain.

3. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

1) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Yaitu penelitian dengan mencari bahan-bahan berupa literatur-literatur yang relevan dengan permasalahan penelitian ilmiah ini di perpustakaan. Tepatnya, sumber utama dalam hal studi kepustakaan penelitian ini bersumber pada perpustakaan

Universitas Andalas.

2) Penelitian Lapangan (*field research*)

Yaitu dengan melakukan langsung ke lapangan. Penelitian ini dilakukan di Kantor DPR-RI. Tepatnya Gedung Sekretariat DPR-RI, Sekretariat Badan Legislasi DPR-RI yang berada pada Gedung Nusantara I, Bagian Arsip Dokumentasi yang juga berada pada Gedung Nusantara I, dan Humas DPR-RI yang berada pada Gedung Nusantara III.

b. Jenis Data

1) Data Primer

Adalah data yang didapatkan melalui langsung di lapangan. Data tersebut dalam penelitian ini adalah berupa hasil wawancara. Dengan menyiapkan daftar pertanyaan dan penambahan pertanyaan-pertanyaan baru pada saat proses wawancara berlangsung. Narasumbernya adalah salah satu anggota dewan, Arsul Sani.

2) Data Sekunder

Memperoleh data sekunder yaitu melalui bahan-bahan hukum yang terdiri dari :

- a) Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, sesuai

dengan isu yang diangkat bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
4. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3).
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3).
7. Risalah Risalah Sidang Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang



Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan dan penafsiran tentang hukum melalui literatur-literatur, hasil penelitian, jurnal dan data-data serupa yang ditulis oleh para sarjana hukum.

c) Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang membantu dalam penjelasan istilah-istilah yang berada dalam bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus-kamus dan ensiklopedia.

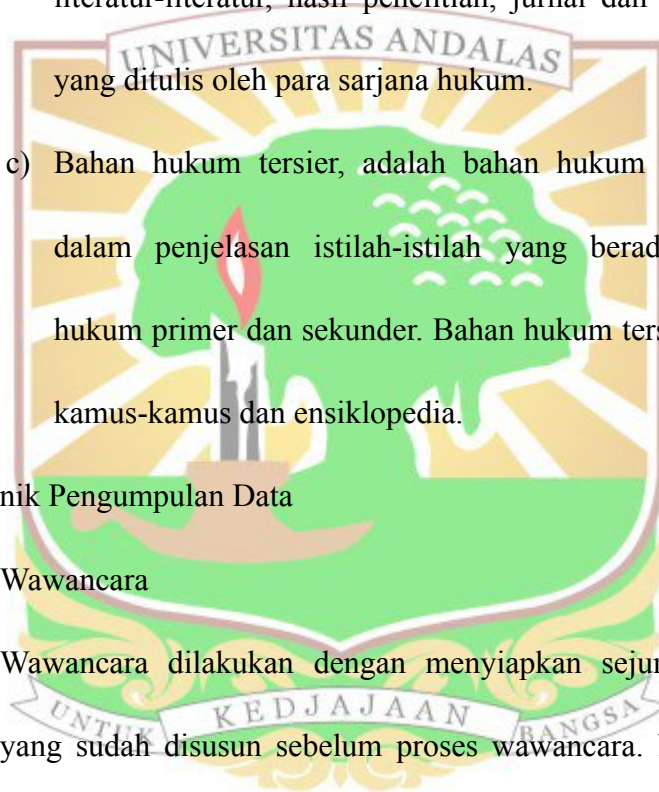
4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan menyiapkan sejumlah pertanyaan yang sudah disusun sebelum proses wawancara. Namun, terdapat penambahan-penambahan pertanyaan baru yang muncul dari peneliti karena dipicu oleh penjelasan narasumber.

b. Studi Dokumen

Mengumpulkan data tertulis dengan mengunjungi instansi-instansi terkait, yakni data yang didapat adalah Risalah Sidang Rancangan



Undang-Undang MD3 dalam bentuk kopian perangkat lunak yang tersimpan dalam sebuah *Disc* atau CD.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data-data diolah dengan cara *editing*, yaitu data-data yang diperoleh dievaluasi, diteliti kembali untuk disinkronkan satu sama lain, dan dihubungkan dengan ide permasalahan penelitian.

b. Analisis Data

Yaitu dengan menganalisis secara kualitatif, yakni pasal-pasal yang bermasalah dalam Undang-Undang MD3 dikaitkan dengan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), asas-asas, pendapat para ahli dan literatur-literatur.

