

# MEMANTAU PARLEMEN, MENDORONG LAHIRNYA LEGISLASI

## Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi

oleh:  
Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia  
(PSHK)

### DAFTAR ISI

<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>I</b>
<b>GLOSARIUM</b> .....	<b>II</b>
<b>BAB I</b> .....	<b>1</b>
<b>PENGANTAR</b> .....	<b>1</b>
A. Lembaga Perwakilan: Banyak Aktor, Banyak Faktor .....	1
B. Memantau Parlemen, Mengawasi Wakil Kita .....	4
C. Beberapa Panduan Membaca.....	5
<b>BAB II</b> .....	<b>6</b>
<b>LIKU-LIKU LAHIRNYA LEGISLASI</b> .....	<b>6</b>
A. Program Legislasi Nasional .....	6
B. Siapa Yang Merancang Sebuah RUU.....	7
C. Siapa Yang Mengusulkan Undang-undang .....	13
D. Pembahasan RUU .....	16
F. Masa Reses dan Perpindahan Masa Sidang/Tahun Sidang .....	17
<b>BAB III</b> .....	<b>20</b>
<b>PANDUAN PEMANTAUAN</b> .....	<b>20</b>
A. Kita-kiat Umum Melakukan Pemantauan .....	21
B. Perancangan dan Pengusulan RUU .....	23
C. Pembahasan Tingkat I .....	24
D. Pembahasan Tingkat II .....	30
E. Melakukan Pemantauan di Masa Reses .....	31
<b>BAB IV</b> .....	<b>34</b>
<b>ADVOKASI DALAM PROSES PEMANTAUAN LEGISLASI</b> .....	<b>34</b>
A. Apa itu Advokasi? .....	34
B. Langkah-langkah Advokasi .....	34
C. Memulai Advokasi.....	34
D. Advokasi Saat Pemantauan.....	37
E. Advokasi Setelah Pemantauan .....	38
F. Dokumentasi.....	42

## GLOSARIUM

Advokasi	: Usaha-usaha untuk mempengaruhi atau mengubah kebijakan.
Ampres	: Amanat Presiden
Baleg	: Badan Legislasi
Bamus	: Badan Musyawarah
BKSAP	: Badan Kerja Sama Antarparlemen
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
BPPN	: Badan Penyehatan Perbankan Nasional
<i>Budget</i>	: Anggaran
BURT	: Badan Urusan Rumah Tangga
<i>Checks and balances</i>	: Perimbangan kekuasaan dalam seluruh penyelenggaraan negara
Dephuk HAM	: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPP	: Dewan Pimpinan Pusat
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
IKAHI	: Ikatan Hakim Indonesia
<i>Judicial Review</i>	: Uji materiil undang-undang terhadap UUD
Keppres	: Keputusan Presiden
KPKPN	: Komisi Penyelidik Kekayaan Penyelenggara Negara
Kunker	: Kunjungan Kerja anggota DPR dan DPD
Kuorum	: Jumlah minimum anggota yang harus hadir (dalam majelis, dewan) agar dapat mengesahkan suatu putusan (biasanya lebih dari separuh jumlah anggota)
Lapsing	: Laporan singkat
Legislasi	: Proses pembuatan undang-undang
Legislatif	: Lembaga yang berwenang membuat undang-undang
LN	: Lembaran Negara
LPND	: Lembaga Pemerintah Non Departemen
MK	: Mahkamah Konstitusi
Masa Persidangan	: Pembagian masa kerja DPR dalam satu Tahun Sidang. Satu Tahun Sidang terdiri dari empat Masa Persidangan. Masa Persidangan meliputi Masa Sidang dan Masa Reses
Masa reses	: Masa di mana DPR dan DPD melakukan kunjungan kerja dan kegiatan-kegiatan lainnya yang bukan rapat dan sidang kelembagaan
Masa sidang	: Masa di mana DPR dan DPD melakukan kegiatan-kegiatan sidang dan rapat secara kelembagaan
Menhuk HAM	: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia
Mensesneg	: Menteri Sekretaris Negara
<i>Mijnderheidsnota</i>	: Catatan individual dari anggota DPR yang berisi sikap keberatan atau pendapat berbeda dari sikap fraksi yang bersangkutan dalam proses pembentukan undang-undang di DPR
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
Naskah akademis	: Naskah yang berisi latar belakang pemikiran serta hasil kajian yang menyertai dibuatnya suatu rancangan undang-undang
Ornop	: Organisasi Non-Pemerintah
P3I	: Pusat Pelayanan dan Pengkajian Informasi
PAH	: Panitia Ad-Hoc
PAN	: Perhitungan Anggaran Negara
Panja	: Panitia Kerja
Pansus	: Panitia Khusus
Pemilu	: Pemilihan Umum
Pemrakarsa	: Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-departemen yang mengajukan usul penyusunan RUU, Rancangan Perpu, Rancangan PP, atau Rancangan Perpres.

Permen	: Peraturan Menteri
Perpres	: Peraturan Presiden (menggantikan Keppres, sejak November 2004 berdasarkan UU 10/2004)
Perpu	: Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Poksi	: Kelompok fraksi
PP	: Peraturan Pemerintah
PPUU	: Panitia Perancang Undang-Undang
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
Propenas	: Program Pembangunan Nasional
PSHK	: Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia
Rapat	: Pertemuan resmi bagi anggota DPR
RDP	: Rapat Dengar Pendapat
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
RUU	: Rancangan Undang-Undang
Setjen	: Sekretariat Jenderal
Sekjen	: Sekretaris Jenderal
Sidang	: Pertemuan resmi bagi anggota DPD
<i>Stakeholders</i>	: Kelompok kepentingan
Surpres	: Surat presiden
Tahun Sidang	: Penandaan masa kerja DPR berdasarkan tahun dalam keseluruhan periode kerja DPR selama lima tahun
Tatib	: Tata Tertib
TLN	: Tambahan Lembaran Negara
Timsin	: Tim Sinkronisasi
Timus	: Tim Perumus
UU	: Undang-undang
UUD	: Undang-undang Dasar
<i>Walk out</i>	: Meninggalkan ruang sidang sebagai bentuk protes atau sikap tidak setuju
Yudikatif	: Lembaga yang menjalankan fungsi penegakan peraturan perundang-undangan
ICEL	: Indonesia Center for Environmental Law
INI	: Ikatan Notaris Indonesia

# MEMANTAU PARLEMEN, MENDORONG LAHIRNYA LEGISLASI

## panduan praktis pemantauan proses legislasi

### BAB I PENGANTAR

*Kapan Urus Rakyat?*  
*Kapan DPR bisa mengurus rakyat kalau mengurus diri mereka aja belum bisa.*  
*Stop berebut kekuasaan, rebut juga simpati dari masyarakat.*

(Surat dari Putu Pande, Sukawati, dalam Denpasar Post, Senin, 1 Nov 2004)

Konsep negara demokrasi modern memiliki gagasan bahwa rakyat yang harus menjalankan negara. Ini yang melatarbelakangi lahirnya lembaga perwakilan atau sering disebut lembaga legislatif. Esensi dari lembaga perwakilan adalah lembaga yang mewakili rakyat dalam penyelenggaraan negara. Apapun bentuk dan namanya, serta bagaimanapun proses rekrutmennya, gagasan dasar tersebut tidak akan berubah.

Lembaga perwakilan memiliki tiga fungsi dasar, yaitu

- a. Fungsi legislasi, dimana lembaga perwakilan (bermitra dengan lembaga eksekutif) berfungsi sebagai penentu kebijakan-kebijakan dasar bagi seluruh warga negara melalui produk yang disebut undang-undang.
- b. Fungsi pengawasan, yang diperlukan karena lembaga eksekutif yang menjadi penggerak roda penyelenggaraan negara harus diawasi rakyat melalui wakilnya.
- c. Fungsi anggaran, yang melekat dengan fungsi pengawasan dan diperlukan dalam konteks perekonomian makro melalui penerapan anggaran.

Seseorang menjadi “wakil rakyat” bila dipilih oleh “rakyat” dalam proses pemilihan umum (Pemilu). Ketika terpilih sebagai wakil rakyat, ia dianggap mewakili jumlah rakyat tertentu sebagai ukuran standar Pemilu. Layaknya hubungan timbal-balik, “wakil-mewakili” tidaklah sejati kalau hanya satu pihak saja yang mengklaim. Namun yang umumnya terjadi adalah para wakil rakyat sebagai pihak “yang mewakili” menyatakan berhak menentukan karena dia mewakili rakyat dengan legitimasi Pemilu. Sementara rakyat sebagai pihak yang diklaim “diwakili” tidak merasa pernah benar-benar diwakili karena tidak tahu bagaimana wakilnya bekerja, bahkan juga “siapa” sebenarnya yang mewakilinya. Oleh karena itu, kekuasaan lembaga perwakilan rakyat seharusnya dilaksanakan sesuai dengan fungsinya sebagai lembaga yang benar-benar *mewakili* rakyat.

#### **A. Lembaga Perwakilan: Banyak Aktor, Banyak Faktor**

Setelah terpilih dalam Pemilu, para wakil rakyat bekerja sebagai anggota parlemen. Pada umumnya, setelah Pemilu selesai, komunikasi wakil rakyat dengan masyarakat menjadi terhenti. Dialog di tengah masa jabatan anggota parlemen jarang terjadi dan mekanisme partisipasi masyarakat pun masih sangat sempit.

Tembok penghalang komunikasi berdiri kokoh karena berbagai penyebab. Salah satunya adalah sistem Pemilu yang masih menyisakan tempat yang sangat luas bagi kalangan elit partai politik untuk menentukan siapa yang pergi ke Senayan. UU Pemilu menentukan bahwa calon legislatif yang tidak memenuhi Bilangan Pembagi Pemilih, walau meraih suara terbanyak dalam urutan partai, tidak dapat mewakili partainya sebagai anggota legislatif; sebaliknya, partailah yang menentukan. Padahal secara umum, mekanisme partai belum berjalan dengan baik. Tidak banyak partai politik yang mempunyai basis massa yang kuat

dan secara konsisten menyelenggarakan dialog-dialog dengan konstituennya. Ditambah lagi, masih ada kepercayaan kuat yang ditanamkan selama puluhan tahun ke benak banyak orang: biarkan urusan politik dan kenegaraan menjadi urusan elit; rakyat tinggal menerima apa yang disediakan.

Selain itu, kelemahan-kelemahan lembaga perwakilan bisa juga dilihat dari beberapa aspek lainnya yang dapat diukur ketika ia bekerja. Dari aspek produk legislasi, bisa terlihat beberapa gejala empiris dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Setyowati dkk, 2003: 3). *Pertama*, undang-undang yang dihasilkan DPR tidak efektif dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Sebagai contoh, undang-undang (UU) No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang tidak mampu secara efektif memberikan upaya perlindungan lingkungan hidup.

*Kedua*, undang-undang tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini. Misalnya saja UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya, yang sejak awal diundangkan gagal dilaksanakan sehingga beberapa pengaturannya harus diterapkan secara bertahap dengan berbagai peraturan pelaksanaannya.

*Ketiga*, undang-undang yang tidak responsif dalam melihat reaksi masyarakat dalam perancangan dan pembahasannya. Yang dimaksud di sini adalah undang-undang yang tetap saja disetujui oleh DPR, tanpa mempertimbangkan penolakan keras dari masyarakat. Contoh yang paling nyata dalam konteks ini adalah UU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya yang dibahas pada tahun 1999. Meski dengan keras ditolak oleh berbagai kalangan masyarakat, pemerintah dan DPR melanjutkan pembahasannya sampai akhirnya undang-undang ini disetujui pada tanggal 23 September 1999, di tengah demonstrasi yang meluas di berbagai daerah. Dengan catatan setidaknya enam orang korban meninggal, undang-undang yang akhirnya tidak diundangkan oleh pemerintah ini menjadi “undang-undang yang paling berdarah” dalam sejarah Indonesia.

*Keempat*, undang-undang yang bukannya memecahkan masalah sosial, malah menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Masuk dalam kategori ini, UU No. 16 Tahun 2001 tentang Yayasan. Awalnya UU Yayasan ditujukan untuk membereskan persoalan yang timbul akibat yayasan-yayasan bentukan mantan presiden Soeharto. Namun dengan ketentuan yang kaku mengenai organisasi, undang-undang ini justru menimbulkan berbagai kesulitan baru bagi yayasan-yayasan yang memang didirikan untuk kegiatan sosial.

*Kelima*, undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada pada masyarakat. Misalnya, banyaknya undang-undang pemekaran wilayah yang dihasilkan dalam masa kerja DPR 1999-2004 ketimbang undang-undang yang memang dibutuhkan dalam masa transisi ini.

*Proses kerja*, juga dapat dijadikan ukuran untuk menilai lembaga perwakilan. Berbagai kajian yang dilakukan Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK) membongkar berbagai kelemahan lembaga legislatif dengan menggunakan parameter kualitas politis sebuah lembaga legislatif sebagai alat penilainya (PSHK, 2004 a). Salah satu yang penting untuk dicatat adalah penilaian terhadap kinerja legislasi DPR 1999-2004 yang menampakkan tidak adanya kepekaan politik DPR dalam menangkap masalah riil dalam masyarakat dan mengakomodasi pemecahannya dalam undang-undang. Hal ini tampak tidak hanya dalam cara mereka dalam mencoba memotret persoalannya, namun juga dalam memilih dan memilah persoalan mana yang lebih penting untuk diakomodasi. DPR juga tidak mempunyai kapasitas yang cukup dalam hal kemahiran mengelola aspirasi rakyat. Sedari awal, ada masalah dalam kesiapan mereka dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat. Ini terlihat dari tingkat pemahaman mereka sendiri mengenai DPR yang “peka, mampu, dan etik” (Dhakidae, 2000).

Faktor penting lainnya yang harus diperhatikan adalah intervensi dari luar parlemen. Kajian PSHK terhadap kinerja legislasi DPR 2003 (PSHK, 2004 b) juga mengungkap adanya situasi yang tidak bisa diabaikan dalam proses legislasi pasca-orde baru, yaitu intervensi pihak “eksternal” dalam proses legislasi yang lebih kuat dan plural dibandingkan masa lalu. Berbagai kasus menunjukkan bahwa proses pembahasan beberapa undang-undang yang mengatur persoalan-persoalan krusial dan sensitif ternyata mengundang “intervensi” dari berbagai kelompok kepentingan yang terkait dengan substansi RUU. Contohnya, UU tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Penyiaran, UU Sumber Daya Air, dan lain sebagainya.

Intervensi ini umumnya datang dari pihak-pihak yang memiliki kekuasaan modal dan politik. Aktornya bisa pihak pengusaha yang berkepentingan, kekuatan politik yang dominan, bahkan kekuatan modal asing melalui program yang dimasukkan dalam satu paket bersama dengan utang Indonesia kepada lembaga keuangan internasional.

### **Pengaruh IMF dalam Proses Pembentukan UU Yayasan**

Dalam *Letter of Intent* (Lol) yang disepakati Pemerintah Indonesia dan IMF mensyaratkan pembentukan beberapa UU di bidang hukum, ekonomi, dan beberapa bidang lainnya dalam rangka pencairan pinjaman kepada Indonesia. Untuk tahun 2003, tuntutan IMF tersebut memang tidak begitu terlihat dalam penentuan prioritas legislasi dan substansi di DPR. Pembentukan UU yang disebutkan dalam Lol yang kemudian disahkan oleh DPR hanyalah UU tentang Profesi Advokat, Amandemen UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, serta Amandemen UU No. 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Kondisi ini terjadi karena banyak UU yang disyaratkan oleh IMF telah disahkan oleh DPR pada tahun-tahun sebelumnya.

Bila dilihat lebih jauh, pengaruh pihak eksternal terhadap proses legislasi yang terjadi di DPR tidak hanya sebatas penentuan prioritas pembentukan UU saja namun juga dalam pemantauan atas substansi UU. Sebagai contoh, IMF ikut menentukan materi UU Yayasan melalui beberapa Lol yang menyinggung mengenai pembentukan UU Yayasan.

Pada Lol 20 Januari 2000 disebutkan bahwa salah satu materi yang harus ada dalam UU Yayasan adalah adanya kewajiban bagi yayasan untuk mengumumkan kegiatan yang dilakukannya kepada publik termasuk juga hasil audit keuangannya. Kemudian pada Lol 17 Mei 2000 dan 7 September 2000, ditekankan lagi bahwa UU Yayasan harus memberlakukan *review* dan audit yang dilakukan oleh Pemerintah. Dan ketika mengetahui ada materi pengaturan di UU Yayasan yang tidak sesuai dengan keinginannya, yaitu agar yayasan yang didirikan oleh badan Pemerintah/Militer atau yang menerima dana dari pemerintah diaudit pemerintah (dalam hal ini yaitu Badan Pemeriksa Keuangan/BPK), melalui Lol 18 Maret dan 11 Juni 2003, IMF meminta kepada pemerintah Indonesia untuk merevisi UU Yayasan dan mengajukannya kepada DPR. Permintaan ini dituruti oleh Pemerintah walaupun hingga saat ini amandemen atas UU tersebut belum dibahas oleh DPR.

(Sumber: Menciderai Mandat Rakyat: Catatan Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003)

Memang, begitu banyak aktor dan faktor yang berpengaruh dalam kerja lembaga perwakilan, yang kekuasaannya begitu signifikan dalam mempengaruhi kehidupan kita. Bayangkan saja, berbagai undang-undang yang mengatur kehidupan kita sehari-hari, mulai undang-undang perkawinan sampai undang-undang tentang pengelolaan sumber daya air, dihasilkan oleh lembaga ini. Perannya bahkan lebih signifikan lagi dalam masa transisi. Berbagai perbaikan kehidupan bernegara mesti dilakukan melalui undang-undang. Misalnya saja UU Korupsi, sebagai upaya pemberantasan korupsi di salah satu negara terkorup ini, dan UU Mahkamah

Agung yang dibuat untuk membenahi sistem peradilan kita yang masih berpihak hanya kepada orang-orang “kuat”.

Namun di sisi lainnya, ketersediaan komunikasi dan informasi antara rakyat dengan para wakilnya selama ini jauh dari memadai. Karena itulah, penting bagi kita untuk secara aktif memantau kinerja mereka dan memperjuangkan gagasan kita di sana.

## **B. Memantau Parlemen, Mengawasi Wakil Kita**

“Seorang anggota DPR ketahuan menerima suap karena ketelitian seorang jurnalis yang memantau kerja anggota-anggota DPR.”

“Pengaturan (walau belum menjadi “kewajiban”) mengenai kuota 30% untuk calon legislatif perempuan dalam UU Pemilu berhasil dimasukkan karena kegigihan sekelompok aktivis perempuan yang mendatang gedung DPR sepanjang hari dan malam.”

“Seorang aktivis Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) dilaporkan ke kepolisian oleh salah seorang anggota DPR dengan alasan mengganggu kehidupannya karena aktivis perempuan tersebut terlalu rajin mengikuti aktivitasnya dalam menyusun UU Pemilu.”

“PSHK di muka publik disebut sebagai “pengacau” oleh salah seorang anggota MPR karena dianggap mengacaukan tatanan kehidupan bernegara dengan gagasan bikameral yang didorongnya pada tahun 2000-2001.”

Memantau kerja parlemen adalah kegiatan yang penting dan menarik. Cuplikan-cuplikan cerita di atas hanyalah sebagian kecil saja dari berbagai kisah menarik seputar pemantauan dan advokasi masyarakat sipil atas kerja para wakilnya. Bagaimana tidak, begitu banyaknya kebijakan penting yang lahir di parlemen, sementara informasi yang bisa kita dapat begitu minim.

Kegiatan pemantauan parlemen dapat dilakukan oleh siapa saja dan dengan berbagai tujuan. Para jurnalis memantau dan mewartakan pantauannya kepada publik agar terjadi kontrol publik terhadap kinerja wakilnya. Tak jarang mereka pun lantas mengadakan investigasi mendalam mengenai kasus yang menarik. Peneliti, mahasiswa, dan pengamat memantau parlemen untuk studinya dan memberikan kritik dan menyusun rekomendasi untuk perbaikan di masa yang akan datang. Para pekerja Ornop memantau parlemen untuk mengadvokasikan isu-isu yang menjadi perhatian mereka dan berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Anggota masyarakat manapun berhak dan bisa melakukan pemantauan. Mereka adalah wakil kita, yang seharusnya memperjuangkan kepentingan kita.

Apapun tujuan pemantauan, bekal yang memadai akan sangat diperlukan. Pengetahuan mengenai seluk-beluk bagaimana parlemen bekerja menjadi modal utama dalam melakukan pemantauan. Buku ini dibuat berdasarkan pengalaman PSHK dalam melakukan pemantauan dan advokasi berbagai undang-undang serta kajian PSHK terhadap kinerja legislasi parlemen. Informasi lebih jauh mengenai hal ini juga tersedia di website [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net).

Harapan kami, buku panduan ini dapat dijadikan bekal praktis bagi pembacanya dalam melakukan pemantauan terhadap proses legislasi di parlemen. Karena itu, buku ini sedapat mungkin menguraikan secara rinci berbagai tahapan dalam proses legislasi dan menjabarkan kondisi nyatanya di lapangan. Tidak berhenti di situ, berbekal pengalamannya dalam memantau proses legislasi, tim penulis yang juga Tim Pemantau Parlemen.Net

merinci kiat-kiat khusus dalam melakukan pemantauan. Pada bagian akhir, didiskusikan pula berbagai aspek dari kegiatan pemantauan sebagai strategi advokasi kebijakan.

### **C. Beberapa Panduan Membaca**

Buku ini merupakan seri kedua dari “Seri Panduan Legislasi PSHK”. Buku pertama yang berjudul “Bagaimana Undang-Undang Dibuat” (Jakarta: PSHK, 2003) telah mengungkapkan mengenai bagaimana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bekerja dan bagaimana lahirnya sebuah undang-undang. Buku tersebut disusun untuk menjelaskan secara ringkas dan sederhana mengenai proses pembuatan undang-undang. Karena itulah, hal-hal mengenai bagaimana DPR bekerja dan uraian mengenai alat kelengkapan DPR tidak lagi dijabarkan di sini.

Selain itu, terdapat beberapa perubahan besar yang terjadi baik di tingkat ketatanegaraan maupun di tingkat perundang-undangan yang mempengaruhi proses legislasi. Pertama, perubahan dalam struktur ketatanegaraan sejak amandemen Undang-undang Dasar (UUD) yaitu hadirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kedua, adanya peraturan perundang-undangan yang menjabarkan lebih lanjut mengenai prosedur dan teknis pembentukan undang-undang di parlemen.

Ketika berbicara tentang parlemen sebagai objek pemantauan, kita akan berbicara tentang dua lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan DPD. Walaupun DPD mempunyai fungsi yang (masih) minimal dalam proses legislasi, namun keberadaannya tetap berarti. Apalagi, DPD seharusnya menjadi saluran aspirasi masyarakat daerah yang efektif dalam ikut menentukan kebijakan di tingkat pusat. Dan dalam kenyataannya, para anggota DPD yang pertama kali dalam sejarah Indonesia ini juga sudah melakukan upaya-upaya menuju ke arah itu. Karena itulah, buku ini juga menjelaskan peran DPD dalam proses legislasi dan bagaimana DPD juga bisa dijadikan saluran dalam partisipasi.

Dengan kedua buku Seri Panduan Legislasi PSHK sebagai pegangan dasar dan informasi terkini yang bisa didapat dari [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net), diharapkan kerja-kerja legislasi di parlemen akan dapat dipantau dan diawasi oleh kita semua.

## **BAB II**

### **LIKU-LIKU LAHIRNYA LEGISLASI**

Ada beberapa perubahan penting dalam proses legislasi di Parlemen sebagai konsekuensi dari amandemen UUD serta lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan proses legislasi. Pertama, keberadaan DPD yang bertujuan untuk lebih mengakomodasi kepentingan daerah di Parlemen. Kehadiran DPD telah mengubah pola proses legislasi yang selama ini didominasi oleh DPR dan pemerintah. Kedua, kehadiran Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) yang menjadi acuan proses pembuatan undang-undang dan berlaku efektif mulai bulan November 2004 serta peraturan lain dibawahnya yang terkait dengan proses legislasi.

Pada dasarnya, proses pembuatan undang-undang terbagi menjadi beberapa tahapan, yaitu perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan (Pasal 1 angka 1 UU PPP).

Bagaimanakah prosedur rincinya?

#### **A. Tahapan Perencanaan: Program Legislasi Nasional**

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan bagian dari proses perencanaan di mana DPR dan pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas undang-undang yang akan dibuat oleh DPR dalam suatu periode tertentu. Pada tahun 2000, Prolegnas merupakan bagian dari Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, yaitu UU No. 20 Tahun 2000. Ketentuan lebih lanjut mengenai Prolegnas diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 61 Tahun 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas.

Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-undang (RUU) (Pasal 5 Perpres 61/2005). Pemerintah dan DPR menyusun Prolegnas dilingkungannya masing-masing. Dari pihak Pemerintah, yang ditunjuk untuk mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menhuk HAM), sementara dari pihak DPR adalah Badan Legislasi (Baleg).

Bahan penyusunan Prolegnas dikumpulkan oleh DPD, DPR dan pemerintah. DPD melalui Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) menginventarisir masukan dari anggota DPD, Panitia Ad Hoc (PAH), masyarakat dan daerah yang kemudian disampaikan ke DPR dan Pemerintah (Pasal 49 ayat (1) Tatabahasa DPD 2005). Sementara itu, DPR melalui Baleg mengumpulkan bahan-bahan dan masukan dari masyarakat. Di sisi lain, pemerintah melalui Menhuk HAM meminta masukan dari menteri lain dan pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), termasuk bila mereka telah menyiapkan Naskah Akademis suatu RUU. Selanjutnya, pemerintah dan DPR meramu hasil-hasil yang diperoleh dalam proses itu menjadi Prolegnas.

Setelah itu, Menhuk HAM melakukan pemantapan serta harmonisasi konsep Prolegnas dengan UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam sebuah forum konsultasi. Forum ini dihadiri oleh menteri-menteri lain, pimpinan LPND, pimpinan instansi pemerintah terkait lainnya, serta para ahli dari lingkungan perguruan tinggi, organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai kebutuhan. Konsep Prolegnas tersebut harus memperoleh persetujuan presiden sebelum dikoordinasikan dengan DPR (Pasal 17 Perpres 61/2005). Sebagai langkah terakhir, pemerintah dan DPR melakukan sinkronisasi dan harmonisasi sebelum disahkan sebagai Prolegnas.

Bila tahapan penyusunan Prolegnas selesai, maka dilanjutkan pada proses perancangan yang pada dasarnya merupakan aktivitas penuangan ide yang ada dalam Prolegnas menjadi draf RUU.

## **B. Siapa Yang Merancang Sebuah RUU**

Berdasarkan UU PPP, sebelum sebuah RUU diusulkan oleh presiden, ada beberapa tahapan yang harus dilalui, yaitu tahapan persiapan, teknik penyusunan, dan perumusan. Ketiga tahapan tersebut dapat dikemas menjadi suatu istilah yang umum digunakan yaitu perancangan.

Pada dasarnya, penyusunan RUU dilakukan berdasarkan Prolegnas. Namun demikian, dalam keadaan tertentu, DPR dan presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas (Pasal 17 ayat (3) UU PPP jo pasal 124 Tatib DPR 2005). Keadaan tertentu itu diuraikan dalam pasal 3 ayat (2) Perpres 68/2005 yaitu bila tujuan penyusunan RUU di luar prolegnas adalah:

- i. untuk menetapkan PERPU menjadi UU;
  - ii. untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
  - iii. untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
  - iv. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- serta keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Baleg (DPR) dan Menhuk HAM (pemerintah).

Ada tiga lembaga yang dapat melakukan proses perancangan, yaitu presiden, DPR, dan DPD. Berikut ini adalah rincian proses pada masing-masing lembaga tersebut.

### **1. Penyusunan RUU oleh Presiden**

Sebelum berlakunya UU PPP, proses perancangan di pemerintah diatur oleh Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (Keppres 188/1998). Keppres 188/1998 ini merupakan penyempurnaan dari Instruksi Presiden No.15 Tahun 1970 (Inpres 15/1970). Keberadaan Keppres 188/1998 diharapkan dapat meningkatkan koordinasi pemerintah dalam proses perancangan yang pada akhirnya dapat meningkatkan kualitas sebuah RUU.

Pada tahun 2004, proses perancangan undang-undang mengalami perubahan demi memenuhi tuntutan perubahan sistem ketatanegaraan akibat adanya amandemen UUD. Pasal 18 UU PPP menyebutkan bahwa RUU yang akan diajukan oleh presiden terlebih dahulu disiapkan oleh menteri atau pimpinan LPND, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Untuk proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepnya akan dikoordinasikan oleh Menhuk HAM.

Pengaturan tentang proses perancangan yang ada di dalam UU PPP bisa dikatakan masih terlalu umum. Aturan rinci mengenai hal ini mengacu pada Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang, Rancangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden (Perpres 68/2005).

Pada dasarnya, penyusunan RUU di pemerintah dilakukan oleh pemrakarsa, yaitu menteri atau pimpinan LPND. Perpres 68/2005 mengatur dua jenis prosedur penyusunan RUU yaitu yang berdasarkan Prolegnas dan yang tidak berdasarkan Prolegnas. Penyusunan RUU yang tidak berdasarkan Prolegnas memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Pemrakarsa mengajukan permohonan izin itu disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi:

- i. urgensi dan tujuan penyusunan;
- ii. sasaran yang ingin diwujudkan;
- iii. pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
- iv. jangkauan serta arah pengaturan.

Selanjutnya dalam proses penyusunan RUU, pemrakarsa dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademis mengenai materi yang akan diatur dalam RUU (Pasal 5 Perpres 68/2005). Tidak ada kewajiban bagi pemrakarsa untuk menyusun naskah akademis. Pembuatan naskah akademis ini dilakukan oleh pemrakarsa bersama Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Dephuk HAM) dan dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk melakukannya. Meski bukan kewajiban, Perpres 68/2005 memberikan pedoman mengenai muatan naskah akademis yaitu setidaknya memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis serta pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Selebihnya, Perpres 68/2005 menyerahkan aturan teknis penyusunan naskah akademis ke peraturan pelaksana selanjutnya dalam bentuk Peraturan Menteri (Pasal 5 ayat 4 Perpres 68/2005).

### **1.1. Penyusunan RUU yang Berdasarkan Prolegnas**

Setelah Prolegnas ditetapkan oleh DPR, pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen yang terdiri dari perwakilan departemen dan LPND yang terkait dengan substansi RUU. Panitia Antardepartemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsip mengenai objek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan.

Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen kepada Menhuk HAM dan menteri atau pimpinan LPND terkait, dengan melampirkan konsepsi, pokok-pokok materi dan bahan lainnya yang berkaitan dengan RUU yang hendak diajukan. Menhuk HAM dan menteri/pimpinan lembaga terkait kemudian diberi waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah surat permohonan diajukan untuk menugaskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum serta perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi RUU. Mereka wajib menyampaikan laporan atau meminta arahan langsung dari menteri atau pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan penyusunan RUU berikut permasalahan yang dihadapi.

Perpres 68/2005 memberi waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari bagi pemrakarsa sejak pengajuan surat permintaan itu untuk menetapkan surat keputusan pembentukan Panitia Antardepartemen. Pemrakarsa juga menunjuk seorang ketua. Lebih lanjut, kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa ditunjuk sebagai sekretaris Panitia Antardepartemen yang bertugas melakukan kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan dan perumusan RUU. Hasil perancangan selanjutnya disampaikan kepada Panitia Antardepartemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati.

Dalam pembahasan RUU di tingkat Panitia Antardepartemen, pemrakarsa dapat mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan penyusunan RUU. Ketua Panitia Antardepartemen melaporkan perkembangan penyusunan RUU kepada pemrakarsa dan meminta arahan atau keputusan bila ada permasalahan (Pasal 11 Perpres 68/2005). Ketua Panitia Antardepartemen menyampaikan perumusan akhir RUU yang telah mendapat persetujuan Panitia Antardepartemen kepada Pemrakarsa, disertai penjelasan secukupnya.

Dalam rangka penyempurnaan RUU, pemrakarsa menyebarluaskan RUU tersebut kepada masyarakat. Hasil penyebarluasan dijadikan bahan oleh Panitia Antardepartemen untuk penyempurnaan RUU. Namun demikian, Perpres tidak merinci lebih lanjut mengenai penyebarluasan RUU kepada masyarakat yang dilakukan oleh pemrakarsa.

Selanjutnya, pemrakarsa menyampaikan RUU kepada Menhuk HAM dan menteri atau pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan. Kriteria yang dipakai dalam persetujuan tersebut dititikberatkan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan (Pasal 14 ayat 2 Perpres 68/2005). Menhuk HAM dan menteri atau pimpinan lembaga terkait diberi waktu 14 (empat belas) hari kerja, sejak mereka menerima RUU, untuk memberikan pertimbangan dan paraf persetujuan (Pasal 15 Perpres 68/2005). Bila terjadi perbedaan di antara pertimbangan yang diberikan, maka pemrakarsa bersama dengan Menhuk HAM menyelesaikan perbedaan itu dengan menteri atau pimpinan lembaga terkait. Bila upaya penyelesaian tidak berhasil, Menhuk HAM melaporkan permasalahan itu secara tertulis kepada presiden untuk memperoleh keputusan. Selanjutnya, pemrakarsa dan Menhuk HAM melakukan perumusan ulang RUU.

Namun bila RUU tidak memiliki permasalahan lagi dari segi substansi dan teknik perancangan perundang-undangan, pemrakarsa mengajukan RUU itu kepada presiden yang kemudian akan disampaikan kepada DPR dengan tembusan kepada Menhuk HAM. Jika presiden berpendapat RUU masih memiliki permasalahan, menteri dan pemrakarsa ditugaskan untuk mengkoordinasi kembali penyempurnaan RUU itu. Kemudian, pemrakarsa menyampaikan RUU yang telah disempurnakan kepada presiden dengan tembusan kepada Menhuk HAM dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya penugasan tersebut,.

## **1.2. Penyusunan RUU yang Tidak Berdasarkan Prolegnas**

Untuk RUU yang disusun tidak berdasarkan Prolegnas, pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsepsi tersebut kepada Menhuk HAM dengan tujuan untuk pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU. Menhuk HAM mengkoordinasikan pembahasan itu dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, serta perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya. Menhuk HAM juga dapat melibatkan perguruan tinggi serta organisasi sosial kemasyarakatan lainnya, bila dibutuhkan.

Bila proses koordinasi berjalan lancar, pemrakarsa menyampaikan konsepsi RUU kepada presiden dengan tembusan kepada Menhuk HAM untuk mendapat persetujuan. Namun sebaliknya, jika proses koordinasi tidak menghasilkan kesepakatan mengenai keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi RUU, Menhuk HAM dan pemrakarsa melaporkan kepada presiden untuk memperoleh keputusan atau arahan yang juga merupakan persetujuan izin prakarsa penyusunan RUU. Laporan itu disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat dan pandangan yang terjadi.

Selanjutnya, pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen berdasarkan persetujuan Presiden itu. Tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen dan penyusunan RUU dilakukan sesuai dengan proses penyusunan RUU yang dilakukan berdasarkan Prolegnas.

## **2. Penyusunan RUU oleh DPR**

Di DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses perancangan suatu RUU, yaitu Fraksi, Baleg, dan Komisi. RUU yang berasal dari Fraksi dipersiapkan oleh partainya di mana partai biasanya akan membentuk tim pakar yang menyusun masukan masyarakat melalui dewan pengurus pusat dan dewan pengurus daerah partai guna dijadikan bahan dalam menyiapkan RUU yang akan diusulkan (Setyowati, 2003).

Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok RUU, Baleg maupun tim ahli dari fraksi memiliki mekanisme sendiri-sendiri. Baleg misalnya, di samping melakukan sendiri penelitian atas beberapa RUU, juga bekerja sama dengan berbagai universitas di beberapa daerah di Indonesia. Untuk satu RUU biasanya Baleg akan meminta tiga universitas untuk melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut.

Namun bila Baleg melakukan sendiri proses penelitian dan perancangan, biasanya meminta [Asses I](#) untuk membentuk tim yang terdiri dari tim perancang dari Asses I dan tim peneliti dari Pusat Pelayanan dan Pengkajian Informasi (P3I). Baleg juga memperoleh draf RUU dari masyarakat sipil atau organisasi profesi, misalnya RUU Komisi Yudisial dari Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi dari Indonesia Center for Environmental Law (ICEL) dan RUU tentang Notaris dari Ikatan Notaris Indonesia (INI).

### **Sekilas tentang Badan Legislasi (Baleg)**

Baleg merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang dibentuk pada 2000. Berdasarkan Pasal 42 Keputusan DPR No 15/DPR RI/I/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPR, tugas pokok Baleg antara lain:

1. Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap tahun anggaran dengan tahapan;
  - 1) menginventarisasi masukan dari anggota fraksi, komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg;
  - 2) keputusan sebagaimana dimaksud pada angka 1) merupakan bahan konsultasi dengan pemerintah;
  - 3) hasil konsultasi dengan pemerintah dilaporkan kepada rapat paripurna untuk ditetapkan;
2. Menyiapkan usul RUU usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
3. Menyempurnakan usul inisiatif RUU yang disiapkan anggota, komisi, atau gabungan komisi, apabila diminta, dan selanjutnya disampaikan kembali kepada pengusul untuk diproses lebih lanjut;
4. Melakukan pembahasan, perubahan atau penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Bamus;
5. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi UU melalui koordinasi dengan komisi;
6. Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan RUU;
7. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik;
8. Memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas RUU usul dari DPD; dan
9. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Baleg pada masa keanggotaan berikutnya.

UU PPP mengamanatkan suatu tugas khusus kepada Baleg sebagai alat kelengkapan DPR yang secara implisit tertuang dalam Pasal 16 yaitu:

1. Penyusunan Prolegnas antara DPR dan pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi; dan
2. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Bagi Ornop, pintu masuk suatu usulan mungkin terlihat lebih "netral" bila melalui Baleg ketimbang melalui fraksi, karena terkesan tidak terafiliasi dengan partai apapun. Kondisi yang sama terjadi pada saat Baleg menjadwalkan pertemuan dengan lembaga negara misalnya Komisi Hukum Nasional (KHN), organisasi profesi dan masyarakat sipil mengenai pandangan masyarakat tentang Arah Pembangunan Hukum dan Prolegnas Tahun 2004-2009.

Tatib DPR mengatur secara jelas partisipasi masyarakat dalam perancangan suatu RUU. Berdasarkan tatib tersebut, masyarakat diberi hak untuk mengajukan masukan secara tertulis maupun lisan kepada DPR. Untuk masukan yang diajukan secara tertulis, disampaikan kepada pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas. Sementara untuk masukan yang disampaikan secara lisan, dilakukan dengan mengadakan RDPU, pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan yang didampingi oleh beberapa anggota dewan yang terlibat dalam perancangan RUU tersebut. Meskipun dapat diajukan secara lisan, namun akan lebih baik bila disampaikan secara tertulis.

Pada prakteknya, pintu partisipasi masyarakat jarang dilakukan secara terbuka. Biasanya partisipasi masyarakat dijalankan hanya dengan mengundang beberapa orang tertentu. Salah satu contoh dari partisipasi tahap perancangan adalah dalam penyusunan RUU KUHP. Dalam proses tersebut, selain tim yang merancang, terlibat pula masyarakat. RUU ini juga beberapa kali disosialisasikan kepada masyarakat oleh Dephuk HAM dengan mengadakan seminar-seminar yang membahas materi dari RUU KUHP. Pada saat sosialisasi, pemerintah membagikan naskah RUU KUHP yang telah disusun.

### 3. Penyusunan RUU oleh DPD

Sebagai lembaga legislatif baru, DPD sedang dalam proses pembangunan sistem perancangan dan pembahasan RUU yang baik dan efektif. Perancangan RUU diserahkan kepada individu atau panitia yang akan mengusulkannya. Rapat Paripurna DPD akan mengesahkan apakah sebuah RUU bisa atau tidak untuk diajukan menjadi usulan kepada DPR. Penyusunan dan pembahasan RUU dari DPD dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu:

- a. Tingkat I dalam Rapat PAH, Rapat Gabungan PAH, Rapat PPUU serta Rapat Panitia Khusus (Pansus), yang terdiri dari:
  - i. Inventarisasi materi, yaitu kegiatan penyerapan aspirasi masyarakat dan daerah melalui Rapat Kerja (Raker), Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) serta pandangan dan pendapat dari anggota DPD.
  - ii. Penyusunan dan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).
  - iii. Penyusunan dan pembahasan naskah akademis dan RUU berdasarkan inventarisasi materi dan DIM.
  - iv. Uji sahih yang dilakukan dalam bentuk Raker, RDPU, dan telaah sejawat (*peer review*).
  - v. Harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU dengan Pancasila, tujuan nasional, UUD, dan memuat kesesuaian unsur yuridis, sosiologis, serta politis (Pasal 125 Tatib DPD).
- b. Tingkat II dalam Sidang Paripurna yang merupakan pengambilan keputusan dengan didahului oleh laporan Alat Kelengkapan DPD mengenai hasil pembicaraan Tingkat I.

Pada proses pembahasan tingkat I pada point (iii) hingga (v), DPD dapat mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang hukum, politik, ekonomi, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai kebutuhan (Pasal 124 Tatib DPD 2005).

Alat kelengkapan DPD yang bertugas mengkoordinasi penerimaan usulan RUU ini adalah PPUU. Ada dua jenis pengusulan RUU dari DPD, yaitu usul RUU dan usul pembentukan RUU yang keduanya disampaikan kepada PPUU. Usul RUU dapat diajukan oleh PPUU atau PAH dan disampaikan secara tertulis disertai penjelasan/keterangan serta naskah akademis. Sedangkan usul pembentukan RUU dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{4}$  (seperempat) dari jumlah anggota DPD yang juga disampaikan secara tertulis dan dilengkapi dengan latar belakang, tujuan, dan pokok-pokok pikiran serta daftar nama, nama provinsi dan tanda tangan pengusul.

PPUU kemudian mengkoordinasikan dan mengkonsultasikan usul RUU kepada Pimpinan DPD dan Panitia Musyawarah. Sementara untuk usul pembentukan RUU, PPUU melakukan pembahasan, harmonisasi, pembulatan dan pematapan konsepsinya sebagai Usul RUU disertai penjelasan dan naskah akademis. Atau, anggota atau PAH pemrakarsa Usul RUU itu dapat terlebih dahulu menyusun rancangan akademik RUU yang akan disusun. Tatib DPD juga membuka kemungkinan bagi PPUU untuk menyerahkan penyusunan rancangan akademik RUU kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga yang kompeten (Pasal 129 ayat (2) Tatib DPD 2005).

Selanjutnya, PPUU menyampaikan usul RUU atau usul pembentukan RUU kepada pimpinan DPD yang pada sidang paripurna DPD berikutnya harus memberitahukan dan membagikan naskahnya kepada anggota. Sidang paripurna akan memutuskan apakah usul RUU atau usul pembentukan RUU tersebut diterima, ditolak atau diterima dengan perubahan, setelah sebelumnya memberi kesempatan bagi PPUU untuk menyampaikan penjelasan dan bagi pemrakarsa untuk memberikan pendapatnya.

Bila sidang paripurna memutuskan untuk menerima usulan RUU tanpa perubahan, maka usulan itu langsung dikirimkan oleh pimpinan DPD ke pimpinan DPR dan presiden. Namun bila sidang paripurna memutuskan untuk menerima usulan RUU dengan perubahan, maka DPD menugaskan PPUU untuk membahas dan menyempurnakan usulan itu. Naskah RUU yang telah diperbaiki kemudian disampaikan kembali kepada pimpinan DPD untuk dikirimkan ke pimpinan DPR dan presiden disertai penjelasan atau naskah akademis.

### **C. Siapa Yang Mengusulkan Undang-undang**

Sebuah RUU bisa diusulkan dari tiga pintu yaitu presiden, DPR, dan DPD. Sebuah usul RUU juga berpedoman pada Prolegnas, walaupun DPR atau presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas dalam keadaan tertentu (Pasal 17 ayat (3) UU PPP).

#### **1. Usul RUU oleh Presiden**

Usulan RUU yang datang dari presiden disampaikan kepada ketua DPR dengan mengirimkan Surat Presiden (Surpres) yang disertai dengan Keterangan Pemerintah dan tembusan kepada Wakil Presiden, para menteri koordinator, menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden, pemrakarsa RUU, dan Menhuk HAM (Pasal 26 Perpres 68/2005).

Surpres setidaknya memuat penunjukkan menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden dalam pembahasan RUU di DPR, sifat penyelesaian RUU yang dikehendaki dan cara penanganan atau pembahasannya. Sementara Keterangan Pemerintah disiapkan oleh pemrakarsa dan berisi urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, dan jangkauan serta arah pengaturan yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU (Pasal 26 Perpres 68/2005).

Menteri yang ditugasi mewakili presiden dalam pembahasan RUU di DPR memiliki kewajiban untuk melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan, terutama bila muncul masalah penting yang berpotensi mengubah isi serta arah RUU (Pasal 27 Perpres 68/2005). Ia juga ditugasi untuk menyampaikan pendapat akhir pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR serta melaporkan kepada presiden, RUU yang disetujui atau tidak disetujui DPR. RUU yang tidak disetujui bersama oleh presiden dan DPR tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama (Pasal 28 Perpres 68/2005).

Di DPR sendiri, setelah Surpres diterima, pimpinan DPR akan memberitahukan kepada anggota DPR pada Rapat Paripurna berikutnya mengenai masuknya RUU usulan dari presiden dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR. Apabila RUU yang diusulkan berkaitan dengan beberapa hal yang juga menjadi wewenang DPD, maka RUU itu juga disampaikan kepada DPD (Pasal 126 ayat (1) dan (2) Tatib DPR 2005). DPR mulai membahas RUU dari presiden paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Surpres diberitahukan dalam Rapat Paripurna (Pasal 129 Tatib DPR 2005).

RUU yang diusulkan oleh presiden kepada DPR dapat ditarik kembali oleh presiden. Apabila pembicaraan atas RUU yang diajukan belum mencapai tingkat I maka penarikan RUU tersebut dilakukan dengan Surpres yang ditujukan kepada pimpinan DPR. Apabila pembicaraannya telah masuk ke tingkat I maka hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama antara DPR dan presiden. (Pasal 127 Tatib DPR 2005).

Untuk RUU usul pemerintah yang berkaitan dengan (i) otonomi daerah, (ii) hubungan pusat dan daerah, (iii) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (iv) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta (v) hal-hal yang berkaitan

dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, maka pemerintah berkewajiban untuk menyampaikannya juga kepada DPD.

Di DPD sendiri, setelah RUU usul presiden diterima, pimpinan sidang pada Sidang Paripurna DPD yang berikutnya memberitahukan kepada Anggota DPD mengenai masuknya RUU usul presiden dan membagikan naskah RUU kepada seluruh anggota DPD (Pasal 136 ayat (1) Tatib DPD 2005).

DPD menugasi PAH atau PPUU untuk membahas dan menyempurnakan RUU sebagai bahan dalam pembahasan bersama DPR dan pemerintah dan menyampaikan laporannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah penugasan. Atas undangan DPR, DPD yang diwakili PAH atau PPUU ikut melakukan pembahasan RUU bersama DPR dan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I (Pasal 137 Tatib DPD 2005). PAH dan PPUU melaporkan perkembangan pembahasan RUU secara berkala kepada anggota dan pimpinan DPD, termasuk bila ada masalah mendasar yang berpotensi mengubah isi serta arah RUU (Pasal 135 Tatib DPD 2005).

Selain itu, DPD juga meminta penjelasan secara tertulis kepada DPR atau pemerintah bila mereka menolak masukan yang disampaikan oleh DPD yang kemudian disampaikan ke seluruh anggota DPD oleh pimpinan DPD. Selanjutnya, DPD menyampaikan jawaban atas penejelasan DPR.

## **2. Usul RUU oleh DPD**

Berdasarkan UUD, DPD memiliki kewenangan untuk mengusulkan RUU ke DPR, meskipun masih terbatas pada RUU-RUU yang berkaitan dengan (i) otonomi daerah, (ii) hubungan pusat dan daerah, (iii) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (iv) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta (v) hal-hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pimpinan DPD menyampaikan secara tertulis RUU beserta penjelasan, keterangan serta naskah akademis kepada pimpinan DPR. Pimpinan DPR memberitahukan RUU usul DPD kepada anggota DPR pada rapat paripurna DPR berikutnya. Setelah itu, pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada pimpinan DPD mengenai tanggal diumumkannya RUU usul DPD tersebut kepada anggota DPR dalam Rapat Paripurna DPR (Pasal 134 ayat (3) Tatib DPR 2005).

Selanjutnya, Bamus akan menunjuk Komisi atau Baleg untuk membahas RUU usul DPD itu. Badan yang ditunjuk (Komisi atau Baleg) kemudian mengundang alat kelengkapan DPD, maksimal sepertiga dari jumlah anggota DPR, untuk membahas RUU usul DPD itu. Alat kelengkapan DPD wajib hadir dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak undangan dari Komisi atau Baleg. Hasil pembahasan itu dilaporkan di rapat paripurna.

Pimpinan DPR menyampaikan RUU yang telah dibahas kepada presiden dengan permintaan penunjukan menteri yang akan mewakili presiden. Selanjutnya presiden akan melakukan tindakan sebagaimana yang ia lakukan ketika menerima naskah RUU usul DPR. [Lihat bagian pengusulan RUU oleh DPR]. Selain itu, pimpinan DPR juga menyampaikan pada pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU itu (Pasal 134 ayat (8) Tatib DPR 2005).

## **3. Usul RUU oleh DPR**

Pengusulan RUU oleh DPR dapat dilakukan melalui beberapa pintu, yaitu

- a. Badan Legislasi
- b. Komisi

- c. Gabungan komisi
- d. Minimal tiga belas orang anggota DPR secara kolektif (usul inisiatif)

Pengajuan RUU usul inisiatif DPR disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR oleh beberapa anggota DPR atau pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, atau pimpinan Baleg dengan menyertakan keterangan atau naskah akademis yang mendasari pemikiran RUU yang diajukan, daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi (Pasal 130 ayat (3) Tatib DPR 2005). Selanjutnya, pimpinan DPR meminta Bamus untuk menjadwalkan RUU usul inisiatif untuk dibahas dalam rapat paripurna guna mendapatkan persetujuan dari seluruh anggota DPR sebagai RUU usul DPR.

Pada rapat paripurna berikutnya, setelah diterimanya RUU usul inisiatif, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR sekaligus membagikan naskahnya kepada mereka. Setelah itu, rapat paripurna akan memberikan kesempatan kepada fraksi-fraksi yang ada untuk memberikan pendapatnya dan kemudian memutuskan apakah RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul DPR.

Pengusul berhak untuk mengajukan perubahan atas naskah RUU yang diusulkannya selama usul RUU itu belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah (Bamus). Sementara itu, untuk penarikan usul RUU yang diajukan, hanya dapat dilakukan oleh pengusul selama RUU tersebut belum diputuskan menjadi usul resmi DPR dalam rapat paripurna (Pasal 131 ayat (2) Tatib DPR 2005). Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan usul harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR dan kemudian dibagikan kepada seluruh anggota DPR.

Selanjutnya, Rapat Paripurna akan memutuskan apakah usul RUU tersebut diterima atau tidak. Keputusan rapat paripurna dapat berupa:

- a. persetujuan tanpa perubahan;
- b. persetujuan dengan perubahan; atau
- c. penolakan.

Tidak ada pengaturan apakah suatu RUU yang ditolak dalam Rapat Paripurna DPR untuk menjadi usul inisiatif DPR dapat diajukan lagi atau tidak pada masa sidang berikutnya.

Jika rapat paripurna memutuskan untuk menyetujui dengan perubahan, maka DPR menugaskan Komisi, Gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus untuk menyempurnakan RUU tersebut. Dalam menyempurnakan RUU, mereka tidak memerlukan DIM fraksi-fraksi. Setelah disempurnakan, RUU itu diberikan kepada pimpinan DPR yang selanjutnya menyampaikan surat kepada presiden mengenai RUU usul DPR tersebut.

Namun bila rapat paripurna menyetujui tanpa perubahan, maka pimpinan DPR akan menyampaikannya kepada presiden melalui Mensesneg dan disertai dengan permintaan untuk menunjuk menteri yang akan mewakilinya untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR (Pasal 130 ayat (10) Tatib DPR 2005). Jika substansi RUU usul inisiatif tersebut menyangkut kewenangan DPD, maka RUU itu juga disampaikan kepada pimpinan DPD.

RUU yang telah dikirim ke presiden namun belum mendapatkan Surpres, dapat ditarik kembali berdasarkan keputusan Rapat Paripurna (Pasal 133 ayat (1) Tatib DPR 2005). Namun bila RUU itu sedang dibicarakan pada pembicaraan tingkat I, maka penarikan RUU membutuhkan persetujuan DPR dan Presiden.

Segera setelah menerima surat dari DPR, presiden menugaskan menteri yang bertugas membidangi RUU itu untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menhuk HAM dan

menteri/LPND terkait. Selanjutnya, Menhuk HAM dan menteri/LPND terkait menyiapkan pandangan dan pendapat pemerintah serta saran penyempurnaan yang diperlukan dalam bentuk DIM yang disampaikan kepada presiden (Pasal 31 dan 32 Perpres 68/2005).

Bila dalam prosesnya terdapat perbedaan pendapat, maka menteri dan menteri/LPND terkait melaporkan kepada presiden yang akan memberikan keputusan atau arahan. Paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah menerima RUU dari DPR, presiden menyampaikan kepada pimpinan DPR mengenai penunjukkan perwakilan pemerintah serta pendapat pemerintah terhadap RUU (Pasal 34 Perpres 68/2005).

Perpres 68/2005 tidak mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pembentukan Panitia Antar Departemen dalam pembahasan internal terhadap RUU usul DPR itu seperti yang sebelumnya diatur dalam Keppres 188/1998.

Di DPD, setelah pimpinan DPD menerima RUU usul DPR, maka DPD akan melakukan tahapan-tahapan proses yang sama ketika DPD menerima RUU usul presiden. [Lihat dibagian RUU usul presiden]

#### **D. Pembahasan RUU di DPR**

Pembahasan RUU terdiri dari dua tingkat pembicaraan, tingkat I dalam rapat komisi, rapat Baleg ataupun Pansus. Sedangkan pembahasan tingkat II dalam Rapat Paripurna DPR.

Pembicaraan tingkat I dapat dilakukan dengan urutan sebagai berikut:

1. Agenda awal pembahasan di tingkat I biasanya menyepakati jadwal pembahasan antara DPR dengan pemerintah. Di samping itu, biasanya disepakati pula bahan-bahan yang akan digunakan selama proses pembahasan. Misalnya saja untuk pembahasan RUU Tata Cara Pembahasan Undang-undang yang dilakukan di Komisi II, bahan yang digunakan adalah RUU TCPPP itu sendiri (sekarang jadi UU PPP) dan DIM yang sudah disusun.
2. Setelah ada kesepakatan tentang jadwal dan bahan yang digunakan dalam proses pembahasan, maka setiap fraksi diberikan kesempatan memberikan pandangan terhadap draf RUU serta proses yang akan digunakan dalam pembahasan RUU.
3. Bila RUU berasal dari presiden, pembicaraan tingkat I didahului oleh pandangan fraksi-fraksi atau pandangan fraksi-fraksi dan juga DPD, apabila RUU berkaitan dengan kewenangan DPD. Sedangkan bila RUU berasal dari DPR, didahului dengan pandangan dan pendapat atau pandangan presiden dan juga DPD, apabila RUU berhubungan dengan kewenangan DPD.
4. Tanggapan presiden atas pandangan fraksi atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan DPR atas pandangan presiden. Biasanya, jawabannya pun tidak final. Hal-hal yang masih belum mendapatkan kesepakatan, lebih sering dibicarakan pada tingkatan selanjutnya, yaitu tingkat Panja.
5. Pembahasan RUU oleh DPR dan presiden berdasarkan DIM.

Dalam pembicaraan tingkat I dapat juga dilakukan:

- a. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU)
- b. Mengundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi RUU berhubungan dengan lembaga negara lain
- c. Diadakan rapat intern

Setelah RDPU, anggota DPR biasanya menyusun DIM dan membahasnya. Selanjutnya pembahasan akan masuk ke tingkat Panja [Lihat bahasan tentang Panja].

Tahap selanjutnya, Komisi menyelenggarakan lagi sidang komisi. Agenda utama adalah laporan hasil kerja Panja dan pandangan fraksi-fraksi terhadap hasil kerja Panja. Apabila masih ada yang belum disetujui, maka biasanya diserahkan kembali ke Panja untuk penyelesaian. Jika masih saja belum disepakati, maka masalah itu dibawa dan diputuskan pada tingkat II dalam sidang paripurna.

## E. Pengesahan

Tahap berikutnya adalah pembicaraan tingkat II yang merupakan tahap pengambilan keputusan dalam rapat paripurna. Secara umum, pembicaraan tingkat II dilakukan dengan didahului pembacaan laporan akhir dari pimpinan Komisi, Baleg, Panitia Anggaran, atau Pansus yang membahas RUU tersebut pada tingkat I. Setelah itu, dilanjutkan dengan pembacaan pendapat akhir fraksi, lalu pembacaan pendapat akhir presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya (Pasal 138 ayat (1) Tatib DPR 2005).

Tahapan akhir pengesahan adalah pengambilan keputusan rapat paripurna atas RUU yang dibahas. Pengambilan keputusan biasanya diambil dengan suara bulat dari fraksi-fraksi yang ada di DPR. Namun, jika tidak tercapai maka akan dilakukan *voting*. RUU yang telah disahkan oleh Rapat Paripurna DPR selanjutnya akan dikirimkan ke Sekretariat Negara guna ditandatangani oleh presiden, diberi nomor, dan diundangkan.

Pada pembacaan pendapat fraksi, apabila dipandang perlu dapat pula disertai dengan catatan tentang sikap dari fraksi yang bersangkutan atas RUU yang akan disahkan. Bahkan pernah terjadi pada Rapat Paripurna pengesahan RUU Sistem Pendidikan Nasional (RUU Sisdiknas), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) dan Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) yang tidak setuju atas substansi pengaturannya menunjukkannya dengan melakukan boikot dengan tidak hadir pada Rapat Paripurna tersebut, hanya ketua F-PDIP saja yang hadir pada Rapat Paripurna tersebut (Berita Hukumonline.com, 10 Juni 2003, *Fraksi Sepakat Penggabungan Pasal 3 dan 4 RUU Sisdiknas* (<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=8156&cl=Berita>))

Keberatan yang muncul di rapat paripurna atas substansi RUU yang akan disahkan, tidak selalu berasal dari fraksi DPR saja namun juga dari presiden. Hal tersebut pernah terjadi pada RUU *Free Trade Zone* di mana pihak presiden hingga akhir pembahasan tingkat I tetap berbeda pendapat dengan Pansus RUU tersebut. Presiden menyatakan ketidaksetujuannya atas materi yang terkandung dalam RUU tersebut, tetapi pansus tetap membawa RUU tersebut ke pembicaraan tingkat II dan kemudian mengesahkannya dalam rapat paripurna. (Berita Ekonomi Bisnis Tempo Interaktif.com, 23 September 2004, pukul 14:21, *RUU FTZ Batam Batal Menjadi Undang-Undang*.

(<http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2004/09/23/brk,20040923-19,id.html>).

Semua catatan penting, keberatan, dan perbedaan pendapat yang muncul pada rapat paripurna pengesahan suatu RUU dicatat dalam suatu catatan yang lazim disebut *mijnderheidsnota*.

## F. Masa Reses dan Perpindahan Masa Sidang/Tahun Sidang

### 1. Masa Reses DPR

Dalam satu tahun, ada empat masa sidang yang masing-masing berlangsung selama tiga bulan di mana terdiri atas dua bulan masa persidangan dan satu bulan masa reses, sehingga dalam satu tahun ada empat bulan masa reses.

Ada kesalahpahaman yang sering terjadi mengenai masa reses. Tidak sedikit anggota DPR yang berpendapat bahwa masa reses adalah waktu bagi mereka untuk istirahat padahal tidak demikian adanya. Masa reses adalah masa di mana para anggota DPR juga bekerja, hanya saja tidak di dalam gedung DPR, meski jika bekerja di dalam gedung tidak pula menjadi masalah.

Masa reses adalah masa DPR melakukan kegiatan di luar Masa Sidang, terutama di luar gedung DPR untuk melaksanakan kunjungan kerja (Pasal 1 Tatib DPR 2005). Masa ini berlangsung selama satu bulan dan berada di antara dua masa sidang. Selama masa reses berlangsung, para anggota DPR berkewajiban melakukan kunjungan ke daerah dan mendengarkan aspirasi masyarakat daerah. Aktivitas ini bisa dilakukan secara perseorangan maupun secara kelompok. Kunjungan kerja yang dilakukan secara kelompok ini biasanya dibagi berdasarkan alat kelengkapan masing-masing.

Dalam masa reses, sesungguhnya masyarakat memiliki hak untuk didengarkan aspirasinya. Kesempatan bertemu langsung seharusnya terbuka lebar pada masa ini. Meskipun tujuannya baik, dalam pelaksanaannya sering sekali terjadi penyimpangan. Kebanyakan anggota DPR tidak memanfaatkan masa ini secara maksimal dalam menyerap aspirasi konstituen. Sebagai contoh, pada saat kunjungan kerja ke daerah, tidak sedikit anggota DPR yang menggunakan kesempatan tersebut untuk berlibur. Anggaran yang tidak bisa dibilang sedikit yang dikeluarkan agar anggota DPR dapat melakukan kunjungan kerja hanya menjadi sesuatu yang sia-sia. Hal ini dapat terjadi karena memang selama ini tidak ada parameter yang jelas apa yang seharusnya dilakukan dan dihasilkan anggota DPR ketika melakukan kunjungan ke daerah di masa reses.

Pembatalan kunjungan kerja secara sepihak dari DPR tanpa standar yang jelas sangat mungkin terjadi. Kegiatan kunjungan kerja yang “nyeleneh” bahkan lebih sering terjadi. Sebut saja misalnya kunjungan kerja anggota Komisi I DPR yang membidangi pertahanan dan keamanan ke Istana Tampak Siring, Bali, pada 4 September 2004 yang dianggap sebagai bagian dari kunjungan kerja digelar sangat tertutup. (<http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/bali/2004/09/04/brk.20040904-10.id.html>).

Kunjungan kerja yang seharusnya menjadi kesempatan bagi masyarakat bertatap muka secara langsung dengan para wakilnya menjadi suatu ajang eksklusif yang kembali tidak melibatkan masyarakat. Semua ini adalah imbas dari tidak adanya aturan main yang jelas mengenai aktivitas DPR selama masa reses berlangsung.

Namun demikian, Tatib DPR tidak mengatur secara rinci mengenai masa reses dan kunjungan kerja. Akibatnya, tidak ada pertanggungjawaban yang jelas atas hasil kunjungan kerja yang dilakukan selama ini serta apa yang bisa masyarakat lakukan pada saat kunjungan kerja berlangsung.

Berdasarkan data yang diperoleh oleh FORMAPPI pada kunjungan kerja yang dilakukan anggota DPR Komisi III dan Komisi VI pada reses Masa Persidangan III, terlihat alokasi waktu terbagi menjadi 80% dimanfaatkan untuk kegiatan peninjauan ke instansi-instansi pemerintah atau swasta, bertemu dengan gubernur, bupati, walikota, kantor-kantor dinas serta perusahaan-perusahaan dan 20% sisanya baru digunakan untuk bertemu dan berdialog dengan masyarakat. Alokasi waktu 20% ini pun jika dihitung bersih dengan mempertimbangkan waktu perjalanan ke setiap lokasi dan acara seremonial maka agenda

berdialog dengan masyarakat tersebut hanya berlangsung selama 82 menit (AWASI PARLEMEN, Juni 2002, FORMAPPI dan AusAid)

Idealnya dalam kunjungan kerja di masa reses, anggota DPR dapat menghabiskan waktu lebih banyak untuk mendengarkan masukan-masukan dari para konstituennya untuk kemudian mengolah hasil temuannya di lapangan menjadi rumusan-rumusan masalah yang perlu diselesaikan nantinya lewat undang-undang. Perlu disadari bahwa proses menemukan masalah riil di lapangan merupakan proses penting dari keseluruhan proses penyusunan peraturan perundang-undangan agar kesenjangan antara apa yang ada di lapangan dengan yang ada di peraturan dapat diminimalisasi. Banyaknya peraturan yang ditolak masyarakat dan *judicial review* yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) sesungguhnya menggambarkan dengan jelas bahwa proses tersebut diabaikan oleh anggota DPR selama ini.

Kejadian yang juga menarik untuk diamati selama berlangsungnya masa reses adalah pemerintah sering mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang kontroversial dalam bentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Hal tersebut dilakukan oleh pemerintah pada masa reses dalam rangka memanfaatkan sulitnya DPR untuk bersidang dan melakukan koordinasi, sehingga pemerintah dapat dengan leluasa mengeluarkan kebijakan yang sesungguhnya memerlukan persetujuan DPR karena mengatur substansi yang seharusnya diatur dalam undang-undang.

Contoh dari kejadian tersebut, misalnya Perpu No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang membolehkan 13 perusahaan tambang meneruskan kegiatannya di hutan lindung padahal perubahan peruntukan lahan itu belum disetujui DPR. Perpu tersebut dikeluarkan pada 11 Maret 2004 di saat DPR masa jabatan 1999-2004 sedang memasuki masa reses III tahun sidang 2003-2004.

## **2. Masa Reses DPD**

DPD secara resmi tidak mengenal masa reses dan melakukan aktivitas khusus yang harus diemban selama masa tersebut sebagaimana yang dilakukan oleh DPR. Pengaturan mengenai masa sidang DPD ada dalam BAB XIV Tatib DPD 2005. Berbeda dengan DPR yang dengan tegas menyebutkan adanya masa reses dan memiliki pengaturan yang jelas mengenai pembagian masa sidangnya, DPD tidak demikian. Pasal 69 ayat (1) Tatib DPD 2005 hanya mengatakan bahwa tahun sidang DPD dimulai pada 15 Agustus dan diakhiri pada 14 Agustus tahun berikutnya tanpa menjelaskan jumlah masa sidang yang dimiliki dan kapan waktu reses lembaga dan aktivitas yang dilakukan selama masa reses tersebut berlangsung.

Tanpa adanya pengaturan mengenai masa sidang, maka praktis sepanjang tahun, kecuali hari-hari libur yang sudah ditentukan, merupakan masa sidang DPD termasuk pula saat di mana DPR sedang menikmati masa resesnya. Meskipun tidak mengenal dan tidak ada pengaturan secara resmi mengenai masa reses, sampai dengan memasuki masa sidang III tahun persidangan 2004-2005, dalam prakteknya DPD juga menghentikan aktivitas kerjanya di gedung DPD pada saat DPR memasuki masa reses. Keadaan ini sebetulnya tidak mengherankan mengingat aktivitas DPD terkait dengan aktivitas DPR terutama dalam proses penyusunan undang-undang yang memang merupakan pekerjaan utama kedua lembaga tersebut.

Pada saat DPR reses, DPD menitikberatkan kerjanya pada kunjungan ke daerah-daerah karena memang idealnya DPD lebih dekat dengan konstituennya di daerah guna menjangkau aspirasi dari masyarakat daerah tempat ia berasal. Karena tugas utamanya sebetulnya

memang lebih banyak di daerah, dalam prakteknya sampai dengan awal tahun 2005, DPD mengenal beberapa pembedaan tugas kerja, yaitu:

- a. tugas ke daerah  
Tugas ke daerah maksudnya adalah kembalinya setiap anggota DPD ke daerah pemilihannya untuk menjangkau aspirasi konstituennya. Aktivitas ini dilakukan ketika DPR memasuki masa resesnya.
- b. bersidang di ibukota  
Bersidang di ibukota menunjuk kepada aktifitas DPD selama masa sidang berlangsung ketika para anggota DPD bekerja di dalam gedung DPD.
- c. kunjungan kerja  
Kunjungan kerja dilakukan oleh DPD pada saat ada hal penting yang perlu diselesaikan dengan suatu instansi atau pada suatu daerah. Berbeda dengan tugas ke daerah yang mensyaratkan kembalinya tiap-tiap anggota DPD ke daerah pemilihannya masing-masing, dalam kunjungan kerja daerah, tidak harus anggota DPD dari daerah yang bersangkutan yang datang ke daerah tempat kunjungan kerja tersebut dilakukan.

Tatib DPD 2005 mengatur bahwa kunjungan kerja hanya dapat dilakukan di masa sidang dengan persetujuan pimpinan DPD dan kegiatan tersebut hanya dapat dilakukan oleh dua alat kelengkapannya saja yaitu PAH (Pasal 33 ayat 5) dan PPUU (Pasal 49 ayat 2) serta Pansus yang bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh Sidang Paripurna (Pasal 61).

Ketiga bentuk aktivitas tersebut merupakan kesepakatan sementara para anggota DPD yang masih memungkinkan perubahan.

### **BAB III PANDUAN PEMANTAUAN**

Untuk menjadi seorang pemantau yang ulung dibutuhkan tidak hanya kemahiran dalam teori atau tekniknya saja, namun juga pengalaman. Yang lebih utama adalah bagaimana ia berhasil mencapai tujuan pemantauan yang ia lakukan. Untuk mencapai keberhasilan tersebut berikut panduan kiat-kiat sukses seorang pemantau:

## A. Kita-kiat Umum Melakukan Pemantauan

Sebaiknya ketika melakukan pemantauan legislasi, seorang pemantau sudah mengetahui proses legislasi yang ada. Dengan begitu ia dapat memahami dengan baik hak dan kewajibannya sebagai pemantau serta hak dan kewajiban para anggota DPR dan pihak-pihak lainnya yang terkait dalam proses legislasi.

Pengetahuan atas proses legislasi sangat diperlukan ketika mencari data atau informasi. Lebih jauh, pengetahuan tersebut dapat digunakan dalam membuat pemberitaan ataupun dalam kegiatan advokasi. Sebagai contoh, pada saat peraturan yang sedang dibuat ternyata tidak melibatkan partisipasi masyarakat maka advokasi terhadap isu tersebut dapat dilakukan. Contoh lain adalah adanya pembagian rapat terbuka dan rapat tertutup yang seringkali menimbulkan masalah tersendiri. Ketika ada larangan mengikuti rapat terbuka tanpa alasan yang jelas, pemantau yang mengetahui haknya dapat menjelaskan bahwa ia dapat mengikuti rapat tersebut yang boleh dihadiri oleh masyarakat umum tanpa terkecuali.

Selain pentingnya memahami proses legislasi, hal teknis yang perlu diketahui dalam melakukan pemantauan di DPR, yaitu:

1. Pemantau harus memakai pakaian rapi dan sopan. Yang dimaksud dengan rapi dan sopan adalah tidak memakai kaos oblong, sandal, dan sepatu sandal.
2. Memiliki surat ijin melakukan pemantauan (untuk masyarakat umum) atau surat ijin melakukan peliputan (untuk wartawan)

### 1. Surat Ijin Pemantauan DPR

Seorang pemantau dapat memantau secara langsung rapat atau sidang yang diselenggarakan di gedung DPR dan DPD. Pihak DPR dan DPD di kebanyakan rapat atau sidang cukup kooperatif untuk memberikan ijin kepada pemantau untuk mengikuti jalannya persidangan.

Pada dasarnya, untuk setiap sidang atau rapat yang dinyatakan terbuka untuk umum tidak diperlukan surat ijin memantau. Namun dalam beberapa sidang atau rapat, utamanya Rapat Paripurna DPR atau sidang paripurna MPR dibutuhkan persyaratan khusus yaitu **surat ijin pemantauan** untuk mengahadirinya. Surat ijin tersebut tidak dibutuhkan pada saat melakukan pemantauan di DPD.

Surat ijin pemantauan untuk Rapat Paripurna DPR dapat diperoleh dengan mendatangi **Biro Humas DPR** yang berada di **Gedung Nusantara III lantai 1½**. Berbeda dengan ijin melakukan peliputan yang diberikan kepada wartawan, yang dapat diberikan dengan kurun waktu tertentu, misalnya tiga bulan (Lihat bagian Surat Ijin Peliputan).

**Yang Umum diketahui:**

1. Lakukan pengecekan jadwal sidang atau rapat DPR dan DPD dengan menghubungi langsung ke Biro Persidangan DPR atau Sekretariat PAH I DPD. Untuk mengetahui jadwal-jadwal DPR terutama Komisi III dan DPD, anda dapat pula mengunjungi [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net) di kolom agenda.
2. Jika membawa kendaraan pribadi masuklah lewat pintu belakang DPR Karena pintu utama yang ada di JL. Gatot Subroto selalu tertutup untuk masyarakat umum yang membawa kendaraan.
3. Bawa Alat Perekam untuk mendokumentasikan pemantauan. Ini penting karena dokumen sidang biasanya susah didapatkan.
4. Identitas pribadi seperti KTP atau SIM atau pun surat rekomendasi dari lembaga atau organisasi tempat anda bekerja harus selalu dibawa karena Anda sewaktu-waktu memerlukannya untuk dapat memperoleh dokumen ataupun mengikuti sidang atau rapat

Surat izin memantau sidang atau rapat paripurna hanya diberikan untuk satu kegiatan yang sudah ditentukan saja, misalnya Rapat Paripurna DPR. Jadi setiap kali pemantau hendak melakukan pemantauan Rapat Paripurna DPR, ia harus mengurus surat izin pemantauan tersebut.

Dokumen yang harus dibawa pemantau pada saat mendaftarkan diri, yaitu:

- a. identitas diri misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau Surat Ijin Mengemudi (SIM) dan
- b. surat keterangan atau rekomendasi dari lembaga atau organisasi tempat pemantau bekerja.

Apabila karena suatu alasan surat keterangan atau rekomendasi tersebut tidak ada, biasanya Biro Humas DPR akan menyediakan formulir khusus yang harus diisi oleh pemantau.

Pada saat membuat surat ini, dengan alasan keamanan, pemantau mungkin akan ditanya mengenai beberapa hal misalnya asal lembaga pemantau, intensitas pemantauan dan tujuan pemantauan. Biasanya, proses pembuatan surat ini akan menghabiskan waktu lebih **kurang 30**

**menit.** Untuk itu, sebaiknya pemantau sudah datang satu jam sebelum jadwal persidangan dimulai.

## 2. Surat Ijin Peliputan (Pas Media)

Untuk mereka yang bekerja di media (wartawan), diperlukan surat izin khusus untuk melakukan peliputan DPR agar ia dapat mengikuti persidangan dengan leluasa. Surat izin tersebut biasa dikenal dengan istilah Pas Media yang harus selalu dikenakan wartawan selama melakukan peliputan di DPR.

Pas media dapat diberikan dalam beberapa jenjang waktu yaitu harian, tiga bulan dan satu tahun. Persyaratan untuk memperoleh:

- a. Kartu media (pas media) harian,  
Wartawan hanya perlu meninggalkan KTP di **Bagian Penerbitan Iantai II Gedung Nusantara III DPR** sebelum memulai peliputan. Pada saat selesai meliput, pas media harus ditukarkan kembali di tempat yang sama.
- b. Kartu media (pas media) tiga bulan dan satu tahun,  
Bagian penerbitan DPR memberlakukan ketentuan yang berbeda. Beberapa dokumen yang perlu disertakan, yaitu:
  - Identitas pribadi, misalnya KTP, SIM
  - Hasil terbitan media tempat wartawan bekerja
  - Surat penunjukan dari media tempat wartawan bekerja
  - Foto berwarna ukuran 2 x 3 dua buah

Biasanya proses pembuatan pas ini hanya dilakukan satu kali dalam satu tahun yaitu pada **bulan Juli** yang dilakukan dengan sistem pendaftaran terlebih dahulu. Jika permohonan pembuatan pas media tiga bulanan dan satu tahun ini tidak disetujui, maka wartawan hanya dapat menggunakan pas harian, yang harus diperbaharui setiap harinya.

### 3. Meliput Sidang MPR

Untuk sidang MPR, dokumen yang dibutuhkan tidak jauh berbeda dengan surat ijin pemantauan untuk rapat paripurna, hanya saja ada beberapa tambahan dokumen yang perlu dilengkapi yaitu **foto diri** berwarna terbaru **ukuran 4X6 dua buah dan 3x4 satu buah**.

Pendaftaran pemantau untuk sidang MPR biasanya dibatasi jumlahnya dan hanya bisa dilakukan selambat-lambatnya satu minggu sebelum sidang tersebut berlangsung. Untuk informasi terkini mengenai persyaratan memantau sidang MPR **silahkan hubungi Biro Humas MPR di Lantai 7 gedung Nusantara III DPR** satu bulan sebelum acara sidang berlangsung.

#### Perlu dicatat

- Sidang-sidang yang dihadiri oleh presiden biasanya tidak dapat diikuti langsung oleh masyarakat. Meskipun demikian, di luar ruang persidangan akan disediakan televisi yang menyiarkan langsung proses yang terjadi selama persidangan berlangsung.
- DPR memiliki saluran TV khusus bernama SWARA yang menyajikan langsung persidangan-persidangan yang berlangsung di DPR. Siaran ini hanya bisa di nikmati oleh pelanggan TV kabel.

### B. Pemantauan pada Tahap Perancangan dan Pengusulan RUU

Penting bagi masyarakat untuk memantau proses perancangan suatu RUU. Mengapa? Pada tahap perancangan, masyarakat memiliki peluang besar untuk memberikan masukan atas konsep RUU yang akan diusulkan, sebelum naskah RUU itu diselesaikan dan dibawa ke pembahasan tingkat I.

Tujuannya untuk menjaga agar pengaturan-pengaturan yang terdapat di dalam RUU itu sesuai dengan kebutuhan dalam menjawab permasalahan yang ada di masyarakat. Bila sudah dalam pembahasan tingkat I, biasanya tidak ada perubahan konsep yang signifikan yang dilakukan oleh DPR dan presiden. Sementara bila kita pelajari naskah-naskah RUU yang dibahas oleh mereka, tidak sedikit dari naskah-naskah tersebut yang konsep besarnya tidak jelas bahkan terkesan tidak menyelesaikan permasalahan sebenarnya yang ada di masyarakat, contohnya adalah naskah RUU Advokat.

Konsep pengaturan yang ada di RUU Advokat hanya menekankan pentingnya pengaturan mengenai status advokat sebagai penegak hukum, yang mana adanya pengaturan ini dipercaya akan dapat mengatasi permasalahan keberadaan mereka yang selama ini sering tidak diakui oleh aparat penegak hukum dan selalu dianggap sebagai penghambat proses peradilan. Padahal bila pengakuan atas keberadaan mereka dalam sistem peradilan yang menjadi masalah, seharusnya konsep pengaturan RUU Advokat tidaklah menekankan pada pentingnya pengakuan atas diri mereka sebagai penegak hukum melainkan pada pengaturan yang jelas mengenai hak dan kewajiban mereka dalam sistem peradilan.

Meskipun pemantauan atas proses perancangan RUU penting, namun hal tersebut sangat sulit untuk dilakukan karena seringkali dilaksanakan secara tertutup. Hingga saat ini, belum ada suatu sistem yang dapat menginformasikan secara terbuka RUU-RUU yang akan atau yang sedang dirancang. Satu-satunya kemungkinan bagi masyarakat untuk dapat mengetahui RUU yang sedang dirancang yaitu apabila para perancang mengadakan seminar-seminar dalam rangka mensosialisasikan RUU yang tengah dirancang, sebelum

RUU tersebut kemudian disetujui diinternal mereka dan dibawa ke pembahasan tingkat I DPR. Misalnya sosialisasi RUU KUHP yang telah beberapa kali dilakukan oleh Dephuk HAM. Memang sosialisasi dapat menjadi sumber informasi bagi masyarakat yang ingin melakukan pemantauan dalam tahap perancangan, seringkali kurang menjangkau masyarakat luas.

Mengatasi masalah ketiadaan sistem informasi tersebut, maka pemantau harus:

1. Mengetahui daftar RUU yang menjadi prioritas pembahasan pada tahun persidangan yang akan berlangsung. Daftar tersebut merupakan bagian dari Prolegnas. Tujuannya untuk memperkirakan departemen, LPND, alat kelengkapan DPR serta alat kelengkapan DPD yang akan melakukan perancangan RUU yang akan dipantau.
2. Mengunjungi departemen atau LPND, alat kelengkapan DPR atau alat kelengkapan DPD yang berpotensi merancang RUU tersebut secara berkala, untuk mengetahui RUU yang sedang dan yang akan dirancang, yaitu:
  - Biro Hukum Departemen atau LPND (perancangan dari Presiden)
  - Masing-masing sekretariat dari alat kelengkapan DPR (perancangan di DPR)
  - Sekretariat PPUU atau ke sekretariat PAH (perancangan di DPD)

### C. Pembahasan Tingkat I

Setelah sebuah RUU disetujui dalam rapat paripurna untuk dibahas, tahapan selanjutnya adalah pembahasan oleh alat kelengkapan DPR yang ditunjuk yang dapat berupa komisi, gabungan komisi, Pansus, atau Baleg. Penunjukan ini ditentukan berdasarkan ruang lingkup dari RUU yang akan dibahas (Lihat kembali bab II mengenai proses pembahasan di tingkat I).

Pada dasarnya, tidak ada perbedaan yang signifikan pada proses pembahasan di ketiga alat kelengkapan tersebut, sehingga tidak ada perbedaan yang signifikan pula pada pemantauan di ketiga alat kelengkapan ini. Tahap pembahasan sebuah RUU di komisi, gabungan komisi, Pansus atau Baleg dapat dikatakan sebagai inti dari seluruh tahapan yang ada. Secara garis besar ada dua mekanisme yang terjadi pada tahap ini, yaitu:

1. Pembahasan dalam forum besar, yaitu di paripurna komisi, gabungan komisi, Pansus atau Baleg yang biasanya dilakukan pada awal pembahasan sebuah RUU.
2. Pembahasan pada forum yang lebih kecil yaitu Panitia Kerja (Panja) yang biasanya dilakukan pada pertengahan sampai dengan tahap akhir pembahasan suatu RUU.

Selama ini, Baleg bisa dikatakan sebagai alat kelengkapan yang relatif terbuka dibandingkan alat kelengkapan lain. Ini terlihat dari kinerja staf Baleg yang selalu bersedia membantu para pemantau atau kelompok rentan dalam menyediakan informasi mengenai proses pembahasan RUU.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan pemantau pembahasan RUU pada tingkat ini, yaitu::

1. Jadwal dan lama pembahasan
2. Dokumen pembahasan
3. Pihak-pihak yang terlibat untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan.

#### 3.3.1 Jadwal dan Lama Pembahasan

Yang perlu diperhatikan pemantau:

- a. Teruslah mengikuti perubahan jadwal karena pembahasan tingkat I di ketiga alat kelengkapan ini memiliki ketidakpastian jadwal yang tinggi.

- Biasanya pada setiap awal masa sidang, tiap-tiap alat kelengkapan sudah menetapkan agenda sidang selama satu masa sidang. Akan tetapi, kita tidak bisa bergantung sepenuhnya pada agenda tersebut. Seringkali, pembahasan RUU tidak sesuai dengan jadwal yang telah diagendakan.
  - RUU yang semula dijadwalkan untuk dibahas, bisa saja ditunda bila ada hal lain yang dianggap lebih penting menurut anggota DPR. Sebaliknya, RUU yang semula belum masuk paripurna, dapat secara tiba-tiba menjadi prioritas pembahasan.
- b. Siapkan mental untuk tidak bosan menunggu-nunggu perkembangan pembahasan RUU yang rentang pembahasannya bisa tak menentu, misalnya:
- Ada RUU “paket ekspres” yang hanya membutuhkan delapan hari untuk diselesaikan, misalnya RUU tentang Pemekaran Wilayah.
  - Sebaliknya, ada RUU yang berbulan-bulan, bahkan bertahun-tahun tidak kunjung selesai, karena berbagai alasan dan kondisi.
- c. Binalah hubungan baik dengan sekretariat komisi, gabungan komisi, Pansus, Baleg, dan biro persidangan sehingga dapat bertanya setiap saat tentang agenda rapat di DPR. Ini berguna dalam memperoleh informasi mengenai jadwal persidangan.
- d. Tanyakan selalu jawab persidangan, yaitu (lihat daftar nomor telepon penting):
- Untuk jawab DPR yang sifatnya umum, misalnya untuk rapat paripurna, tanyakan pada Biro Persidangan DPR.
  - Untuk jadwal yang sifatnya lebih spesifik, misalnya jadwal pembahasan harian atau mingguan RUU tertentu, tanyakan kepada sekretariat dari masing-masing alat kelengkapan.
  - Untuk pembahasan RUU yang melalui Pansus, biasanya akan ditunjuk sekretariat tertentu untuk mendampingi Pansus tersebut bekerja. Kejelasan informasi mengenai sekretariat mana yang menangani RUU tertentu dapat ditanyakan pada biro persidangan.

### 3.3.2 Dokumen yang Dihasilkan

Dalam tahap pembahasan RUU tingkat I, masyarakat berhak atas segala informasi yang terkait dengan aktivitas yang memang dinyatakan terbuka untuk umum.

Informasi yang dimaksudkan di sini termasuk pula akses terhadap dokumen-dokumen yang dihasilkan dalam rapat-rapat terbuka tersebut. Ada beberapa dokumen penting yang perlu diperoleh pada pembahasan tingkat I ini, yaitu:

- a. Draf RUU beserta penjelasan dan naskah akademisnya  
Dokumen ini wajib dimiliki karena keseluruhan proses pembahasan pada dasarnya berpusat pada dokumen ini. Kegiatan pembahasan RUU sendiri sesungguhnya bertujuan “membongkar” isi dari draf RUU yang ada.
- b. Pemandangan umum dan tanggapan dari fraksi, pemerintah, dan DPD  
Dokumen-dokumen ini membantu pemantau dalam memetakan posisi masing-masing fraksi, DPD dan pemerintah terhadap beberapa isu dalam RUU yang sedang dibahas, walaupun masih sangat kasar. Paling tidak, bagi mereka yang mempunyai agenda advokasi, sudah dapat membuat prakiraan, fraksi atau individu mana yang perlu didekati untuk keberhasilan advokasi yang dilakukan.
- c. Daftar nama anggota dari alat kelengkapan DPR dan DPD yang membahas RUU, alamat dan nomor kontak mereka.

#### **Ketika Memantau di Tingkat I:**

1. Jangan bosan mengecek jadwal sidang karena biasanya selalu berubah-ubah
2. Kuasai lokasi (Ruang sidang, Sekretariat, dll)
3. Jalin Relasi yang Baik dengan Anggota DPR dan staf kesekretariatan untuk informasi dan dokumen terkini. Berusahalah untuk dikenal oleh mereka secara personal
4. Kenali aktor yang terlibat yang nantinya dapat digunakan untuk narasumber
5. Jadwal dan lamanya proses pembahasan yang tidak pasti membutuhkan kesabaran ekstra
6. Lengkapi terus dokumen Anda untuk membantu Anda memahami secara mendalam konteks RUU yang dipantau

Dokumen ini diperlukan guna keperluan komunikasi dengan anggota DPR atau DPD yang terlibat dalam pembahasan RUU. Hal ini penting jika sewaktu-waktu pemantau memerlukan informasi mengenai perkembangan terkini dari RUU yang ia pantau.

- d. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)  
Penting karena biasanya digunakan sebagai dasar pembahasan RUU. DIM berisi masukan, pendapat fraksi, dan usul perubahan serta alasannya atas pasal-pasal yang ada dalam RUU yang dibahas.
- e. Dokumen RDPU  
Dokumen ini merupakan kumpulan masukan dari berbagai pihak atas RUU yang sedang dibahas, yang disampaikan dalam forum RDPU. Dokumen ini seringkali sulit didapatkan dan tidak dianggap sebagai satu kesatuan dalam proses pembahasan oleh DPR. Karena akses terhadap dokumen ini seringkali terbatas, kadang-kadang pemantau harus meminta langsung kepada instansi, orang atau kelompok yang mengeluarkannya.
- f. Laporan Singkat (Lapsing)  
Adalah ringkasan yang dibuat oleh sekretariat alat kelengkapan atas jalannya suatu persidangan. Biasanya berisi waktu sidang, berapa orang yang hadir, siapa yang memimpin rapat serta agenda apa saja yang dibicarakan. Tidak semua komisi memiliki kebiasaan membuat Lapsing. Akses terhadap dokumen inipun terbatas.
- g. Naskah RUU yang telah disetujui di tingkat I.  
Adalah naskah RUU yang pembahasannya telah diselesaikan di tingkat I dan disetujui oleh DPR dan pemerintah untuk dibawa ke pembahasan tingkat II. Walaupun dalam beberapa kasus persetujuan pemerintah kadang tidak diindahkan oleh DPR. Misalnya yang terjadi dalam RUU tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.

Selain itu, pemantau perlu memperhatikan tips-tips berikut ini untuk membantu mobilitasnya dalam memperoleh informasi yang dibutuhkan serta mengenali lokasi tempat rapat berlangsung:

- √ Alat kelengkapan memiliki sekretariat sendiri. Kenalilah lokasi sekretariat alat kelengkapan yang membahas RUU yang sedang dipantau.
- √ Kenalilah semua ruang rapat. Rapat-rapat pembahasan biasanya berlangsung di ruang rapat khusus.
- √ Keduanya terletak di dua gedung Nusantara I dan gedung Nusantara II (lihat denah), terutama, misalnya:
  - Ruang rapat dan sekretariat alat kelengkapan yang terletak berdampingan misalnya sekretariat dan ruang rapat Komisi X yang berada di gedung Nusantara I.
  - Sekretariat dan ruang rapat yang terpisah cukup jauh misalnya sekretariat dan ruang rapat Komisi II yang berada di gedung Nusantara II.
- √ Jalinlah hubungan dengan para staf kesekretariatan, miliki kontak mereka dan lakukan komunikasi rutin.  
Staf sekretariat merupakan narasumber yang dapat diandalkan. Berdasarkan pengalaman, akses informasi akan lebih mudah diperoleh dari seseorang yang memang sudah memiliki kepercayaan terhadap pemantau ketimbang mencoba menggali informasi dari seseorang yang sama sekali asing.

### 3.3.3 Pihak-pihak yang Terlibat

Pada pembahasan tingkat I, aktor yang terlibat adalah seluruh anggota alat kelengkapan yang terkait dan pemerintah. Akan tetapi, ada saat di mana hanya beberapa orang saja yang berperan dalam suatu proses, misalnya saja pada saat rapat di skors dan memasuki tahapan *lobby*. Pada tahap ini hanya utusan-utusan fraksi yang menjadi aktor dan tentu saja pihak pemerintah, begitu juga dalam tahap Panja dan Tim Sinkronisasi (Timsin) sedangkan

dari pihak pemerintah, diwakili oleh menteri atau jika menteri berhalangan diwakili oleh pejabat setingkat Direktur Jenderal (Dirjen).

Mempunyai hubungan yang baik dengan anggota alat kelengkapan adalah kunci lain menuju pintu informasi. Ini menjadi penting karena beberapa hal, *pertama*, dalam hal sekretariat tidak bisa atau berani memberikan informasi maka bertanya langsung ke anggota dewan yang terlibat dengan pembahasan RUU yang bersangkutan merupakan jalan yang tepat, hal yang sama berlaku pula ketika ingin memperoleh dokumen.

*Kedua*, seringkali pada saat rapat tertutup satu-satunya jalan untuk memperoleh informasi mengenai perkembangan terkini adalah dengan menghubungi para anggota DPR. Proses ini tidak mudah tapi kadang hanya menjadi satu-satunya cara menyiasatinya.

### 3.3.4 Panitia Kerja atau Tim

Dalam hal Panja dibentuk untuk membahas RUU, maka biasanya tahapan ini dilakukan setelah selesai melakukan pembahasan DIM. Panja dibentuk dengan tujuan melakukan pembahasan secara intensif terhadap substansi RUU yang sedang dibahas.

Apabila dipandang perlu, sebelum berlangsungnya Panja, biasanya diadakan RDPU. Akan tetapi, tidak semua kelompok masyarakat bisa dengan mudah mendapatkan akses mengikuti RDPU ini. Biasanya Komisi hanya mengundang orang-orang atau lembaga yang namanya sudah cukup "*familiar*". Tidak heran jika akhirnya kelompok tertentu saja yang bisa dan kerap hadir dalam berbagai RDPU di DPR.

Sama halnya dengan proses yang berlangsung ditingkat sebelumnya, pembahasan di tingkat ini dilakukan oleh anggota Panja bersama dengan wakil dari pemerintah, hanya saja di tingkat ini biasanya bukan menteri yang langsung mewakili pemerintah melainkan pejabat departemen terkait yang berada di bawahnya. Dalam tahap ini, DPD sama sekali tidak terlibat.

Dalam beberapa peristiwa, rendahnya tingkatan staf departemen yang menjadi wakil dalam melakukan pembahasan dengan anggota Panja ketika melakukan pembahasan di tingkat Panja sering menjadi masalah. Tidak hanya itu, kendala yang muncul juga berimplikasi terhadap alur proses pembahasan RUU tersebut. Misalnya, ketika staf departemen yang melakukan pembahasan dengan anggota Panja sudah menyetujui substansi RUU yang dibahas selama rapat Panja berlangsung, kesepakatan tersebut bisa dipertanyakan lagi oleh pihak pemerintah pada saat dibawa lagi ke tingkat Pansus. Hal ini disebabkan karena pada tingkat Pansus Pemerintah diwakili oleh menteri yang sering memiliki pemikiran berbeda dengan staf departemen yang menjadi wakil di tingkatan Panja.

Penting untuk menjadi catatan dalam tahap ini adalah, bahwa proses yang berlangsung tidak dapat diakses oleh publik karena sifat rapat pembahasan tertutup. Kondisi ini sangat rawan terhadap terjadinya politik "dagang sapi". Sifat rapat yang tertutup dalam tahap ini, membuat hak masyarakat terhadap informasi selama rapat berlangsung sangat minim, baik yang bentuknya dokumen maupun substansi pembahasan RUU.

Dalam tahap ini, bisa dikatakan tidak ada dokumen yang bisa diperoleh. Sifat rapat Panja yang tertutup menyebabkan semua proses yang terjadi didalamnya dan hasil keputusan dalam rapat tidak dapat diketahui oleh pihak luar. Demikian pula halnya dengan hasil rapat serta dokumen yang dikeluarkan.

Pihak sekretariat tidak bersedia memberikan informasi dan mengeluarkan dokumen apapun berkenaan dengan rapat Panja yang berlangsung. Informasi maksimal yang bisa diperoleh

dari sekretariat adalah jadwal dan tempat berlangsungnya rapat Panja. Perlu dicatat bahwa rapat panja seringkali dilaksanakan di luar gedung DPR. Biasanya anggota DPR lebih memilih hotel sebagai tempat alternatif rapat.

Informasi dan dokumen bisa diperoleh langsung dari anggota Panja. Untuk itu lagi-lagi hubungan baik dengan anggota DPR akan sangat menentukan. Namun, informasi yang didapat hanya sebatas pada apa yang memang bisa dinyatakan keluar.

#### **Ketika Melakukan Pemantauan Rapat Panja:**

1. Jangan bosan mengecek jadwal karena biasanya selalu berubah-ubah dan baru di putuskan di saat-saat terakhir
2. Pastikan Lokasi Rapat karena seringkali berada di luar gedung DPR
3. Relasi yang Baik dengan anggota DPR dan staf Sekretariat menjadi poin penting
4. Proses pembahasan yang bersifat tertutup dan minim akses membutuhkan perjuangan ekstra untuk memperoleh informasi yang diinginkan
5. Buat narasumber senyaman mungkin dan merasa 'aman'
6. Siapkan daftar pertanyaan kunci karena minimnya waktu yang dimiliki
7. Lengkapi terus dokumen Anda untuk membantu Anda memahami secara mendalam konteks RUU yang dipantau

Realitas “di balik pintu” rapat tertutup tidak ada yang tahu, kecuali mereka yang terlibat langsung. Meskipun sulit, selain dari anggota Panja, informasi dapat diperoleh dengan bertanya langsung pada staf departemen wakil pemerintah ataupun staf sekretariat yang ikut serta selama rapat Panja berlangsung.

Perlu dicatat bahwa pendekatan yang dilakukan harus bersifat personal karena mereka tidak akan dengan mudah memberikan informasi yang ada jika proses penggalian informasi tersebut berlangsung di hadapan banyak orang.

Untuk menggali sedalam mungkin perkembangan yang terjadi selama pembahasan RUU di rapat Panja, maka pemantau sebaiknya berinisiatif menentukan siapa di antara peserta rapat, apakah itu anggota DPR ataukah wakil dari pihak Pemerintah sebagai narasumber.

Alangkah lebih baik jika pemantau bisa berkomunikasi dan menjalin hubungan baik secara intensif dengan keduanya, baik anggota

DPR maupun wakil pemerintah. Maksudnya agar data yang diperoleh seimbang dan dapat dilakukan pemeriksaan silang atas validitas dokumen atau informasi yang telah diperoleh.

Harus diakui, pada saat itu, pemantau bertindak layaknya seorang wartawan yang sedang memburu berita. Apapun peran yang dijalankan, pemantau sedang memerlukan informasi tentang pembahasan RUU.

Untuk rapat Panja, proses menggali keterangan dari narasumber dapat dilakukan disela-sela rapat (misalnya ketika anggota akan istirahat atau ke kamar kecil) atau setelah rapat Panja berakhir. Informasi yang bisa diperoleh adalah seputar hasil pembahasan selama rapat berlangsung.

Pemantau sebaiknya telah mempersiapkan beberapa pertanyaan kunci dan usahakan proses tanya jawab ini berada agak jauh dari tempat rapat di selenggarakan. Hal ini dimaksudkan agar narasumber dapat dengan lebih leluasa bercerita mengenai apa yang terjadi di dalam ruang rapat. Beberapa hal yang bisa ditanyakan misalnya agenda rapat hari itu, pandangan dari masing-masing pihak khususnya menyangkut pasal-pasal krusial, siapa yang pro dan kontra serta alasan yang mendasarinya, dan lain sebagainya.

Dalam mengajukan pertanyaan, usahakan singkat mungkin supaya bisa dengan mudah dicerna oleh narasumber. Terkadang narasumber memiliki waktu yang sempit dan dalam

kondisi terburu-buru meninggalkan ruang rapat, sehingga tidak fokus saat mendengar pertanyaan dan menjawabnya.

Apabila narasumber sama sekali tidak dapat meluangkan waktunya menjawab pertanyaan dari pemantau, maka pemantau harus memastikan adanya narasumber alternatif yang bisa diandalkan. Pemantau dapat pula membuat janji dengan narasumber tadi untuk dihubungi kembali melalui telepon.

Setelah proses tanya jawab selesai, pemantau dapat meminta kesediaan narasumber untuk meminjamkan dokumen berkaitan dengan rapat Panja. Dokumen tersebut bisa berupa DIM atau Lapsing. Kembalikan dokumen yang dipinjam tersebut tepat pada waktunya. Jangan sampai hubungan baik dengan narasumber terganggu hanya karena saat narasumber membutuhkan dokumen-dokumennya, ternyata masih ada di tangan pemantau.

## **Prosedur Pembahasan RUU TNI Dipersoalkan**

**Kamis, 19 Agustus 2004**

(<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0408/19/Politikhukum/1217184.htm>)

Jakarta, Kompas - Meski pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia sudah berjalan, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Dewan Perwakilan Rakyat masih mempersoalkan prosedur pembahasan RUU TNI karena kurang melibatkan konsultasi publik secara luas. Oleh karena itu, F-PDIP meminta agar jadwal pembahasan RUU TNI dievaluasi kembali.

Anggota Komisi I dari F-PDIP DPR, Ahmad Baskara, di Gedung MPR/DPR, Rabu (18/8) siang, mengemukakan, fraksinya dalam rapat internalnya masih mempersoalkan jadwal yang disepakati oleh Komisi I yang dibuat pada 15 Juli silam. Ketika itu, rapat internal Komisi I tidak melibatkan seluruh anggota Komisi I untuk membicarakan jadwal pembahasan.

"Penyusunan jadwal waktu itu terkesan mencuri waktu," ujar Baskara.

Namun, rapat internal pimpinan Komisi I DPR kemarin sore telah merancang jadwal pembahasan lanjutan RUU TNI. Rancangan jadwal tersebut masih akan dibawa dalam rapat pleno Komisi I hari Kamis pagi ini. Dalam rancangan jadwal itu rapat kerja dengan pemerintah dimulai tanggal 30 Agustus-10 September 2004. Tanggal 14-23 September dilanjutkan dengan rapat panitia kerja. Tanggal 24 September dan 30 September dicadangkan untuk rapat kerja sebelum pengesahan, 30 September 2004.

Perkembangan RUU TNI sendiri telah memasuki tahap kompilasi daftar inventarisasi masalah (DIM) fraksi-fraksi oleh Sekretariat Komisi I DPR. Hingga kemarin, tinggal Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah yang belum menyerahkan DIM ke Sekretariat Komisi I.

### **Akan diganjal**

Seusai rapat internal, Wakil Ketua Komisi I dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) Effendy Choirie mengatakan, selain menjadwalkan pembahasan RUU TNI, Komisi I tetap menjadwalkan rapat kerja rutin dengan mitra Komisi I.

"Buat F-KB sendiri kita tidak memaksakan jadwal. Apalagi kalau dalam pembahasan nanti pemerintah masih berpendirian dengan konsep RUU TNI yang tidak reformis itu dan melegitimasi postur TNI yang sekarang. Kita akan ganjal dan olor-olor (diperpanjang)," ujar Effendy.

F-KB DPR kemarin menggelar jumpa pers untuk menjelaskan RUU TNI versi Kelompok Komisi I F-KB yang berbeda sama sekali dari konsep RUU TNI pemerintah. Penjelasan diberikan oleh Effendy Choirie didampingi anggota F-KB, Khatibul Umam Wiranu dan Emanuel Sanggenafa

"RUU TNI ini lebih reformis dan berdasarkan pada prinsip utama profesionalitas, supremasi sipil, humanitarian, dan transparansi serta pertanggungjawaban," kata Effendy.

Sementara di luar gerbang depan Gedung MPR/DPR berlangsung unjuk rasa menolak RUU TNI oleh ratusan orang dari Aliansi Antimiliterisme. Mereka tidak mau mengirim utusan ke dalam gedung untuk diterima Komisi I sehingga pengunjung rasa ditemui Effendy Choirie, Ahmad Baskara, dan Emanuel Sanggenafa. (BUR)

## **D. Pembahasan Tingkat II**

Pembicaraan tingkat II ini merupakan rapat paripurna untuk mengesahkan RUU yang pembahasannya telah diselesaikan pada tingkat I. Rapat Paripurna ini biasanya terbuka untuk umum sehingga para pemantau dapat mengikuti secara langsung proses yang berlangsung di dalamnya.

Untuk dapat mengikuti rapat paripurna, pemantau perlu untuk membawa surat ijin pemantauan dan jika anda seorang wartawan anda harus membawa surat ijin peliputan (pas media). [Lihata bagian ijin pemantauan dan pas media].

Ada beberapa dokumen yang bisa didapatkan pada pembicaraan tingkat II ini, yaitu:

- Naskah RUU yang akan disahkan;
- Laporan tertulis dari pimpinan Komisi, Baleg, Panitia Anggaran, atau Panitia Khusus yang membahas RUU tersebut pada Tingkat I;
- Tanggapan fraksi atas RUU yang dibahas;
- Tanggapan presiden atas RUU yang dibahas.

Dokumen-dokumen tersebut tidak dibagikan secara terbuka ketika rapat paripurna dilaksanakan. Untuk mendapatkannya, pemantau harus meminta langsung kepada pembuatnya. Dokumen tanggapan presiden dapat langsung dimintakan kepada salah satu staf departemen yang hadir pada saat rapat paripurna.

Untuk tanggapan fraksi dimintakan langsung ke sekretariat fraksi masing-masing. Sedangkan untuk laporan tertulis dari pimpinan komisi, Baleg, atau Pansus yang membahas RUU tersebut pada tingkat I dimintakan ke sekretariat dari komisi, Baleg, atau Pansus yang bersangkutan. Sementara naskah RUU-nya sendiri dapat diminta ke Biro Persidangan DPR.

## E. Melakukan Pemantauan di Masa Reses

Pemantauan yang bisa dilakukan pada masa reses meliputi:

- a. Aktivitas selama masa reses berlangsung
- b. Laporan Kunjungan Kerja
- c. Tindak lanjut dari kunjungan kerja

Jadwal aktivitas anggota DPR selama masa reses berlangsung dapat diperoleh di sekretariat tiap-tiap alat kelengkapan. Dalam melakukan kunjungan kerja, DPR seringkali mengunjungi instansi-instansi pemerintah daerah setempat. Untuk itu, jadwal kunjungan kerja dapat diperoleh di Humas pemerintah daerah di mana kunjungan kerja dilakukan.

Proses pemantauan terhadap aktivitas anggota DPR pada saat melakukan kunjungan kerja sulit dilakukan karena:

- a. Mobilitas anggota DPR yang tinggi;
- b. Beberapa pertemuan dilakukan secara tertutup antara anggota DPR dengan pejabat pemerintah daerah setempat;
- c. Minimnya waktu konsultasi publik dengan masyarakat.

### **Ketika Melakukan Pemantauan di Masa Reses:**

1. Pastikan jadwal masa reses dan agenda tiap-tiap alat kelengkapan DPR ke masing-masing sekretariat.
2. Jadwal kunjungan kerja ke daerah di masa reses dapat ditanyakan ke sekretariat tiap-tiap alat kelengkapan dan dapat pula ditanyakan ke Humas pemerintah daerah di mana kunjungan kerja tersebut akan dilaksanakan
3. Biasanya laporan hasil kunjungan kerja sangat sulit untuk didapatkan. Untuk memperolehnya dapat ditanyakan langsung ke anggota DPR yang melaksanakan langsung kunjungan kerja tersebut

Pemantauan selama masa reses DPR dapat pula dilakukan dengan melihat dan mengkaji laporan dari kunjungan kerja yang dilakukan. Laporan hasil kunjungan kerja tersebut dapat diperoleh di sekretariat tiap-tiap alat kelengkapan yang melakukan kunjungan kerja atau dengan meminta langsung kepada anggota DPR yang melakukan kunjungan kerja. Biasanya hasil laporan kunjungan kerja yang dilakukan selama masa reses dibacakan dihadapan rapat paripurna pembukaan masa sidang berikutnya.

Pemantauan pada masa reses berikutnya dapat dilakukan dengan mengkritisi tindak lanjut dari kunjungan kerja yang telah dilakukan oleh anggota DPR. Dalam prakteknya selama ini, tidak ada proses yang jelas mengenai pengolahan hasil temuan dilapangan selama kunjungan kerja dilakukan dan tindakan lanjutan atas temuan yang ada tersebut.

**Bila Anda Jauh:**

Pemantauan yang dilakukan langsung ke lapangan (mengunjungi DPR) sangat terbatas dan hanya dapat dilakukan bagi mereka yang kesehariannya berlokasi di Ibukota Negara, Jakarta, di mana Gedung DPR, DPD dan MPR berada. Meskipun demikian, sesungguhnya jarak bukanlah kendala untuk tetap dapat melakukan pemantauan. Berikut beberapa hal yang dapat Anda lakukan bila anda jauh:

1. Informasi seputar proses legislasi dapat anda peroleh dari Biro Humas dan Biro Persidangan DPR dan juga lembaga-lembaga yang peduli terhadap proses legislasi di luar lembaga negara, misal saja Ornop pemerhati isu legislasi
2. Berita-berita di media masa dapat digunakan sebagai data tambahan dalam melakukan pemantauan
3. Kunjungi situs-situs internet yang dapat memberikan informasi terkini mengenai proses legislasi, diantaranya adalah [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net)
4. Dalam hal anda ingin memberikan masukan tertentu kepada DPR mengenai substansi RUU tersebut maka masukan tertulis dapat dikirimkan ke sekretariat alat kelengkapan yang membahas RUU tersebut. Untuk mengetahui alamat lengkap pengiriman sebaiknya menghubungi langsung Biro Humas atau Biro Persidangan DPR (lihat lampiran nomor telepon penting).
5. Pemantauan langsung dapat anda lakukan pada saat anggota DPR dan DPD melakukan kunjungan kerja ke daerah anda. Manfaatkan kunjungan kerja anggota ini secara maksimal dengan menyampaikan langsung aspirasi anda dan berdiskusi dengan anggota DPR dan DPD mengenai substansi RUU yang anda anggap penting.

**DPR Coba "Siasati" Dana untuk Kunjungan Kerja**

**Senin, 13 Desember 2004**

(<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0412/13/utama/1433214.htm>)

Jakarta, Kompas - Dewan Perwakilan Rakyat mulai pekan ini memasuki masa reses. Komisi-komisi DPR pun akan melaksanakan kunjungan kerja ke daerah-daerah. Dengan alasan dana tidak mencukupi, penggunaan dana pun akan dicoba untuk disiasati.

Salah satu pilihan yang muncul adalah kunjungan kerja (kunker) yang seharusnya diikuti seluruh anggota komisi, dicituk menjadi separuhnya. Pelaksanaan kunker yang seharusnya 10 hari dipersingkat menjadi tiga sampai lima hari. Namun, sebagian anggota DPR masih ngotot agar waktu kunjungan tidak dipersingkat. Demikian informasi yang dihimpun Kompas dari berbagai sumber di DPR.

Dokumen tentang rencana biaya perjalanan dinas salah satu komisi yang diperoleh Kompas, juga menunjukkan adanya rencana pengurangan jumlah anggota atau waktu

pelaksanaan kunker. Dokumen itu memuat dua alternatif. Pertama, anggaran dirancang untuk pemberangkatan seluruh anggota komisi selama lima hari kerja. Kedua, anggaran dirancang untuk pemberangkatan separuh anggota komisi selama 10 hari.

Sebelum penutupan masa sidang, Kompas juga sempat mendengar obrolan tiga anggota DPR dari fraksi berbeda memperdebatkan soal ini. Salah satu dari mereka mempersoalkan sikap fraksi yang menolak penyiasatan dana kunker.

"Ke luar negeri enggak mau, sekarang kunker pun enggak mau. Pemerintah juga kan sama kalau mengadakan kunjungan dinas itu, pergi tiga hari dibikin 10 hari. Kalau tidak begitu, tidak cukup," ucap anggota Komisi I DPR itu.

Pada DPR periode lalu, informasi yang diperoleh dari berbagai anggota DPR Periode 1999-2004, anggaran kunker memang selalu disiasati sedemikian rupa agar mencukupi. "Dulu, meski ada sebagian anggota yang tidak berangkat pun, semua menandatangani SPPD (Surat Perintah Perjalanan Dinas). Mereka juga agar dapat SHU, sisa hasil umpetan," ucap seorang anggota Dewan.

Anggota DPR dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) Anwar Sanusi yang juga mantan anggota Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) mengakui adanya perdebatan soal penggunaan anggaran kunker di komisi-komisi DPR. Ada kekhawatiran jalan keluar dipilih melanggar tata cara pengelolaan keuangan negara.

"Perdebatan itulah yang membuat DPR hingga sekarang belum bisa mencapai kata sepakat soal kunjungan kerja. Umumnya sekarang anggota DPR menginginkan solusi begini. Untuk yang harus

keluar, kalau kunker 10 hari, harus dilaksanakan 10 hari," ujar Anwar yang juga anggota Komisi VI DPR, akhir pekan lalu.

Penyiasatan anggaran itu terjadi dengan alasan dana yang tersedia tidak cukup. Dalam dana kunker, tidak dianggarkan keikutsertaan dua anggota staf sekretariat jenderal maupun satu anggota staf ahli.

Namun sebagai mantan anggota KPKPN, Anwar juga merasa heran dengan alasan itu. Sebab, ketika di KPKPN, ia mengaku mengetahui adanya anggaran untuk pegawai negeri sipil yang mengikuti kunjungan kerja.

Sementara itu, anggota Komisi V dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera Suryama ketika ditanya soal dana kunker enggan berkomentar banyak. Saat ditanya apakah dirinya ikut kunker ke Riau dan Kalimantan Barat yang diadakan lima hari, dia memilih tidak berangkat. "Saya mau stand by di Jakarta saja," katanya.

### **Perlu tambah anggaran**

Berdasarkan pemantauan jadwal kunker di sejumlah komisi, Komisi I tercatat melakukan kunker ke Papua, Aceh, dan Riau (3 hari); Komisi III ke Jatim dan Poso (6 hari); Komisi IV ke Riau dan Kalbar (5 hari/25 orang), Komisi VI ke Jabar dan Kaltim (5 hari); Komisi VII ke NTB, Jateng, Jatim (6 hari); Komisi IX ke Sumut, Kalbar, NTT, dan Gorontalo (5 hari).

Dana kunker DPR mencapai miliaran rupiah. Setiap komisi mendapatkan dana kunker Rp 470 juta. Mengingat DPR memiliki 11 komisi, berarti total dana yang dianggarkan mencapai lebih dari Rp 5 miliar untuk satu kali masa sidang. Dalam satu tahun, biasanya terdapat empat kali kunker.

Selama kunker, tiap anggota DPR mendapat uang harian Rp 500.000 dan uang representasi Rp 400.000. Artinya, jika kunker diadakan 10 hari, total uang yang diterima anggota Dewan menjadi Rp 9 juta. Uang itu termasuk biaya akomodasi, konsumsi, dan transportasi. Akan tetapi, dana itu belum termasuk biaya tiket pesawat pergi ke tujuan dan pulang.

Menurut Alvin Lie dari Fraksi Partai Amanat Nasional, dana itu sesungguhnya sangat minim. Mengingat, biaya hotel dan konsumsi bisa mencapai Rp 400.000 per hari. Belum lagi para anggota DPR harus bergotong royong membiayai tiket pesawat para anggota staf ahli maupun anggota staf sekjen DPR yang mengikuti kunker.

Mengatasi persoalan ini, menurut Alvin, birokrasi dan administrasi Sekjen DPR yang selama ini sangat tertutup membicarakan keuangan perlu direformasi. Saking tertutupnya, dia sendiri kerap kesulitan memperoleh data anggaran. Dengan transparansi, publik dapat lebih tahu kondisi keuangan DPR sesungguhnya. Selaku Wakil Ketua Komisi IV dia juga menjamin, di komisinya hanya yang berangkat kunker yang mendapat dana. Penggunaan anggaran pun akan dilaporkan sesuai kenyataan.

Ke depan, menurut Jacobus Kamarlo Mayong Padang dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, anggaran kunker seharusnya disusun dengan proporsional dan transparan. "DPR tidak boleh dibiarkan mengakali anggaran yang memang terbatas ini. Harus dihitung real kebutuhannya secara transparan," ujarnya.

Kunker tidak bisa dijalankan sebagian anggota karena Tatib DPR, Bab XVI tentang Persidangan dan Rapat DPR, Pasal 71 (5) menyebutkan: Masa reses adalah masa DPR melakukan kegiatan di luar masa sidang, terutama di luar gedung DPR untuk melaksanakan kunjungan kerja, baik yang dilakukan anggota secara perseorangan maupun berkelompok.

Ketua Badan Kehormatan DPR Slamet Effendy Yusuf, di tempat terpisah, memberi pendapat senada. Dengan ditingkatkannya dana, DPR pun tidak perlu lagi membebani pemerintahan daerah saat kunker. "Dengan begitu, DPR bisa melakukan semuanya dengan mandiri dan tidak memungkinkan instansi lain memberi dana siluman," katanya. (sut)

## **BAB IV**

### **ADVOKASI DALAM PROSES PEMANTAUAN LEGISLASI**

#### **A. Apa itu Advokasi?**

Advokasi secara umum berarti serangkaian kegiatan berupa tuntutan ataupun “perlawanan” terhadap suatu kebijakan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisasi. Tujuannya untuk mempengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan. Proses advokasi tidak terlepas dari upaya menjembatani kepentingan masyarakat di satu sisi, berhadapan dengan sebuah kebijakan di sisi lainnya.

Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dalam tahap awal proses advokasi. *Pertama*, advokasi yang sistematis dan terorganisasi perlu tata urutan kebutuhan dan sasaran agar dapat bekerja secara terarah dan saling terkait. Seberapa efektif dan strategis advokasi berjalan, sangat tergantung dengan pemahaman tentang siapa dan bagaimana peran aktor dan perangkat pembuat kebijakan, yaitu alat kelengkapan lembaga terkait, serta mekanisme dan prosedur pembentukan kebijakan.

*Kedua*, proses identifikasi terhadap kapan dan berapa lama advokasi berjalan. Sejak kapan advokasi digulirkan? Apakah berakhirnya pembahasan suatu RUU menandakan selesainya advokasi? Perlu penerjemahan tersendiri bagaimana advokasi dilakukan dalam konteks pemantauan legislasi. Sebenarnya, kegiatan yang dipaparkan pada bab sebelumnya mengenai panduan pemantauan untuk tiap tingkatan pembahasan RUU secara tidak langsung masuk dalam wilayah kerja advokasi.

*Ketiga*, pilihan saluran komunikasi advokasi pun menjadi pertimbangan mengingat berbagai alternatif tersedia, tergantung dengan ketepatan sasaran advokasi dan pengaruh yang ditimbulkan.

#### **B. Langkah-langkah Advokasi**

Advokasi bergerak melalui strategi yang terencana secara komprehensif dan antisipatif. Apapun bentuk strateginya, advokasi harus mampu menaungi keseluruhan proses dan memperkirakan penyebab gagalnya pencapaian tujuan advokasi itu sendiri. Tidak mudah untuk merumuskan suatu strategi advokasi yang ideal yang mampu menghadirkan dan membawa perubahan kebijakan. Namun bukan berarti kita tidak bisa sama sekali menyusun dan menempatkannya dalam aktivitas yang lebih konkret dan aplikatif.

Dalam hal pemantauan proses legislasi, advokasi bekerja dalam tiga situasi. *Pertama*, Pada tahap awal yaitu saat pengusulan suatu RUU; *kedua*, Periode pemantauan; dan *ketiga*, Setelah pemantauan saat RUU telah selesai dibahas dan disahkan.

#### **C. Memulai Advokasi**

Siapapun yang melakukan pemantauan, baik perorangan maupun lembaga (ornop, organisasi profesi, masyarakat kampus dan lain-lain) harus menentukan fokus isu yang akan diadvokasi. Tujuannya, memudahkan gerak dan usaha bagaimana advokasi dapat berjalan.

Untuk itu, sebagai pihak yang akan melakukan advokasi suatu RUU lebih dulu menetapkan sederetan permasalahan. Kemudian menarik isu-isu apa saja yang akan diperjuangkan agar mendapatkan perhatian penuh dan pengaturan tersendiri, misalnya saat panja menyampaikan laporannya kepada Komisi II DPR tentang hasil rapat pembahasan RUU tentang Advokat. Isu tentang bagaimana peran advokat dalam menyediakan bantuan hukum, pertentangan tentang apakah seorang advokat termasuk sebagai penegak hukum, keberadaan sarjana syariah, dan pembentukan organisasi tunggal advokat menjadi isu hangat di antara sekian banyak pokok permasalahan.

### 1. Menentukan Target Advokasi

Kita berhak untuk menetapkan sejumlah target advokasi. Namun demikian, target tersebut tidak selalu dapat dipenuhi secara maksimal. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain kapasitas dari anggota DPR dalam menguasai isu/permasalahan. Selain itu, mekanisme dan prosedur yang dipengaruhi oleh sistem politik yang tidak sehat, misalnya tata tertib DPR yang masih mengenal rapat tertutup. Sebagai contoh, pada pembahasan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Permasalahan muncul seputar dinamika apa yang terjadi dalam pembahasan RUU tersebut. Mengapa muncul jabatan Wakil Ketua Mahkamah Agung Bidang Yuridis dan Non Yuridis? Pembahasan pasal-pasal krusial seringkali dilakukan dalam rapat panja yang sifatnya yang tertutup sehingga masyarakat tidak pernah tahu proses pembahasan yang terjadi.

Oleh karena itu, perlu menyusun target minimum yang menjadi prioritas dengan mempertimbangkan hal di atas. Ini merupakan strategi menyusun advokasi. Target minimum merupakan prioritas dari keseluruhan target advokasi yang substansial dan membawa perubahan yang signifikan dalam jangka waktu pendek.

Sikap ini memperkuat posisi tawar dan menjadi penentu arah dalam melakukan advokasi. Sebagai contoh, perjuangan Koalisi Kebijakan Partisipatif (KKP) yang menargetkan adanya rincian partisipasi bagi masyarakat untuk terlibat baik secara lisan maupun tertulis mulai dari proses perencanaan hingga pembahasan suatu RUU. Sampai batas titik tertentu, advokasi tentang partisipasi masyarakat yang disuarakan oleh KKP menuai hasil, seperti diatur dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun advokasi tidak berhenti sampai di sini. Persoalan selanjutnya adalah bagaimana menerjemahkan partisipasi masyarakat pada jenjang peraturan yang lainnya hingga ke peraturan daerah (Perda)? Perlu rangkaian advokasi lanjutan.

### 2. Menentukan Media dan Gagasan Advokasi

Setelah menentukan target, selanjutnya adalah menentukan produk apa yang akan digunakan sebagai media advokasi. Terdapat beberapa pilihan, yaitu kertas posisi (*position paper*) yang dapat dilengkapi draf RUU sandingan. Kertas posisi merupakan dokumen yang berisikan kajian menyeluruh terhadap satu isu, termasuk identifikasi dan analisa terhadap masalah, solusi, *output*, dan rekomendasi. Sedangkan draf RUU sandingan merupakan salah satu *output* dari kertas posisi atau berdiri sendiri. Biasanya draf RUU sandingan memuat naskah akademis dan draf RUU lengkap dengan batang tubuh dan penjelasan.

Untuk kepentingan praktis dan langsung mengarah pada pokok permasalahan, kertas posisi lebih tepat untuk diandalkan. Sedangkan kalau kita berbicara tentang totalitas advokasi, terkadang kita menerjunkan diri untuk menyusun draf RUU sandingan.

Advokasi juga bisa digunakan dalam mengajukan gagasan pembentukan satu lembaga baru. Misalnya, proses advokasi yang memunculkan ide pembentukan Komisi Penyiaran dalam pembahasan RUU Penyiaran. Atau, advokasi mengenai perlunya suatu badan

tersendiri untuk melakukan pengawasan eksternal pada pembahasan RUU tentang kejaksaan. Diterimanya ide tersebut tidak terlepas dari strategi dan pola advokasi yang tepat.

### 3. Mengidentifikasi Kelompok Kepentingan

Mengidentifikasi siapa kelompok kepentingan (*stakeholders*) merupakan langkah selanjutnya setelah kita menentukan media advokasi. Perusahaan yang bergerak dalam bidang penyiaran (televisi dan radio) dan orang yang bekerja sebagai wartawan adalah salah satu kelompok kepentingan dari UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Perguruan tinggi termasuk bagian dari kelompok kepentingan dari UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dengan demikian, kelompok kepentingan merupakan bagian masyarakat yang langsung berkepentingan dan memegang peran dalam pelaksanaan undang-undang. Kelompok kepentingan diidentifikasi sejak proses menentukan fokus isu. Hal ini berguna untuk mengukur sejauh mana undang-undang dapat ditegakkan mengingat jumlah kelompok kepentingan yang terkait, hubungan antar kelompok kepentingan, dan apa yang terjadi bila ada kelompok kepentingan yang tidak diatur secara komprehensif.

### 4. Dukungan Masyarakat dan Peran Media

Dukungan masyarakat dalam proses advokasi mutlak diperlukan. Bagaimana membuat masyarakat peduli dan merasa memiliki kepentingan langsung terhadap isu advokasi? Bagaimana masyarakat merasa berkepentingan terhadap pembentukan Komisi Kejaksaan? Dalam hal ini, perlu metode sosialisasi dan penggalangan opini.

Manfaatkan peran media!! Cetak maupun elektronik. Informasikan hasil pemantauan kepada kalangan pers baik melalui siaran pers (*press release*) atau konferensi pers (*press conference*). Posisi mereka sangat strategis untuk mengundang keingintahuan dan simpati masyarakat. Contoh menarik lainnya adalah advokasi yang dilakukan oleh beberapa organisasi masyarakat sipil dan lembaga bantuan hukum yang menaruh perhatian besar terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga. Apapun dan seberapapun informasi yang diperoleh selama pemantauan proses pembahasan RUU tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga oleh panja, mereka suarakan. Bahkan hampir setiap hari dinamika yang terjadi menghiasi pemberitaan media cetak.

Tidak semua permasalahan yang mencuat selama pembahasan suatu RUU terpantau oleh mereka yang melakukan pemantauan ataupun advokasi. Adanya keterbatasan personil, akses, dan informasi mengakibatkan pemantau tidak mengikuti rangkaian pembahasan RUU secara kontinyu. Tidak diragukan lagi, media massa-lah yang dapat diandalkan guna mengetahui perkembangan terbaru suatu RUU. Pantau media dan ikuti alur isu yang bermunculan. Seringkali pernyataan atau masukan dari lembaga pemantau lain yang turut melakukan advokasi atau bahkan anggota DPR peserta rapat panja yang terpublikasikan melalui media menjadi bahan analisa kita dalam menentukan langkah advokasi selanjutnya.

### 5. Manajemen Isu

Selanjutnya adalah manajemen isu. Bagaimana menggalang opini publik dan menjaga agar isu yang diangkat tidak menjadi “bola liar”? Media menuntut aktualitas dari suatu aktivitas maupun peristiwa. Apa yang disuguhkan dalam media harus berdasarkan pertimbangan tingkat antusias publik dan keakuratan informasi. Tahap ini membutuhkan perencanaan, aksi, dan evaluasi. Apakah media berpotensi membantu langkah advokasi? Serta bagaimana daya tarik publik terhadap isu yang kita advokasikan? Jadi, bila pemantau ingin menyampaikan pernyataan pers:

- ✓ Fokuslah pada 1-2 isu paling strategis.

- ✓ Jangan memberi kesan “memborong” semua kejadian selama memantau.

### **7 Langkah Memulai dan Menyusun Strategi Advokasi**

1. Tetapkan tujuan Advokasi.
2. Identifikasi siapa saja para pembuat kebijakan dan mekanisme, serta prosedur pembentukan kebijakan.
3. Susun daftar permasalahan yang terkait.
4. Buatlah target minimum yang ingin dicapai.
5. Tentukan kapan dan berapa lama advokasi berjalan.
6. Pilih media komunikasi yang dipakai dalam advokasi.
7. Galang opini publik, raih dukungan masyarakat.

#### **D. Advokasi Saat Pemantauan**

Pastikan persiapan pemantauan menjangkau tujuh langkah memulai dan menyusun strategi advokasi. Misalnya, metode pemantauan seperti apa yang akan digunakan saat proses pembahasan RUU pada level komisi, pansus, dan panja. Pola advokasi tentu saja berbeda untuk tiap forum pembahasan. Rapat yang digelar panja sudah pasti tertutup. Berbeda dengan pembahasan RUU di pansus yang dengan leluasa kita pantau rapat-rapatnya.

Sudahkah memiliki jadwal yang akurat? Penting untuk memastikan waktu dan tempat pembahasan RUU sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Bahkan perlu untuk tanggap dalam menggali informasi terbaru mengenai jadwal khususnya rapat-rapat panja yang seringkali dilangsungkan di luar kota atau bertempat di hotel.

##### **1. Pemetaan Mitra dan Lawan Tanding**

Lakukan pemetaan terhadap siapa “mitra” dan “lawan tanding” (*play maker*). Langkah ini strategis dalam menilai efektivitas penggunaan media advokasi, yaitu kertas posisi dan draf RUU sandingan. Lawan tanding (*play maker*) diartikan sebagai pihak yang secara substansi maupun metode berpotensi menolak atau mengadakan perlawanan terhadap media advokasi. Persiapkan alasan dan argumentasi serta data dan informasi, termasuk jika ada kajian atau penelitian yang mengulas materi advokasi. Menajamkan kemampuan media advokasi dalam mencapai target yang diinginkan menjadi keharusan saat kita berhadapan dengan lawan tanding. Advokasi digunakan sebagai kritikan terhadap pendapat yang bergulir pada proses pembahasan RUU, misalnya masukan bahwa apa yang disampaikan lawan tanding bukan sesuatu yang dibutuhkan oleh undang-undang.

Selain itu, advokasi dapat dilakukan dengan menjalin kerja sama bersama pihak yang kita kelompokkan sebagai “mitra”. Yang dimaksud dengan mitra adalah pihak yang mendukung dan memiliki keterikatan langsung terhadap substansi RUU yang diadvokasikan. Mereka ikut memantau, meskipun model advokasinya berbeda. Umumnya adalah para kelompok kepentingan yang terkadang dirugikan terhadap pengaturan dalam RUU yang sedang dibahas, apakah ada pengebirian terhadap hak dan kewajiban atau meniadakan peran yang selama ini telah mereka jalankan.

Sebut saja misalnya advokasi yang dilakukan Koalisi Pemantau Peradilan (KPP) pada pembahasan RUU tentang Kekuasaan Kehakiman. KPP merupakan gabungan beberapa ornop yang memperjuangkan upaya pembaharuan peradilan. Mereka mengajukan kertas posisi sebagai media advokasi yang disampaikan saat menghadiri undangan RDPU pembahasan paket RUU bidang peradilan dan kejaksaan. Strategi advokasi seperti ini dilakukan hanya sekali. Pertimbangannya adalah, pihak KPP tidak ingin terlalu jauh memberikan masukan terhadap draf paket RUU tersebut, misalnya dengan memberikan tanggapan terhadap semua DIM yang telah disusun. Media kertas posisi dianggap cukup karena memang hanya memberikan titik tekan terhadap beberapa isu pokok.

Di sisi lain, Ikatan Hakim Indonesia (Ikahi) yang juga melakukan advokasi untuk isu yang sama. Perbedaannya, Ikahi menyusun sebuah kertas posisi menyangkut struktur organisasi kekuasaan kehakiman dan ini disampaikan saat berlangsungnya rapat panja. Terlihat, keduanya menggunakan forum dan substansi yang berbeda. Kejelian menjalankan strategi advokasi menjadi kebutuhan, yaitu bagaimana menggunakan forum dan memilih isu. Terkadang anggota DPR meminta para pihak yang melakukan advokasi untuk menyusun draf RUU lengkap dengan pasal-pasal dan penjelasan. Hal ini dialami oleh PSHK saat melakukan advokasi RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Tuntutan yang sama ditujukan juga kepada pihak pemerintah. Tentu ada perbedaan metode mengingat majemuknya kepentingan dan sudut pandang setiap anggota DPR. Misalnya upaya advokasi RUU Catatan Sipil yang diusulkan oleh Konsorsium Catatan Sipil. Wadah perjuangan bersama ini tidak hanya diikuti oleh berbagai ornop yang berkecimpung dalam isu catatan sipil saja, tapi juga melibatkan beberapa instansi pemerintah seperti Departemen Dalam Negeri, Departemen Hukum dan HAM, Departemen Agama, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan. Bahkan ketika mengusulkan RUU Catatan Sipil, koalisi ini tidak hanya “berjuang” pada saat penyusunan prolegnas tapi melalui Dephuk HAM, bahkan Sekretariat Negara pun dijadikan target advokasi. Harapannya, RUU Catatan Sipil dapat muncul sebagai RUU usul inisiatif pemerintah.

## **2. Akses Informasi Terbaru**

Apapun dinamika yang terjadi selama pembahasan, pastikan kita mendapatkan akses untuk mengetahui informasi terbaru. Perhatikan lagi tips-tips pemantauan yang telah diuraikan di atas. Semuanya menuntut kelihaihan dalam menggali dan memelihara akses informasi. Ini bukan karena faktor bakat dan kemampuan. Tapi lebih didasarkan pada kemauan untuk menerapkan gaya komunikasi yang investigatif. Model dan strategi advokasi tidak akan banyak membantu saat kita tidak mampu mendapatkan informasi apapun yang mencerminkan gejolak dinamika pembahasan.

## **E. Advokasi Setelah Pemantauan**

Apabila RUU sudah disahkan menjadi sebuah undang-undang, apakah berarti proses pemantauan selesai? Tentu tidak! Memang pengesahan seolah-olah menjadi muara akhir pemantauan proses pembahasan RUU. Namun pada kenyataannya, adanya babak baru untuk memulai advokasi terhadap produk legislasi. Tidak lagi pada proses pembahasan namun fokus pada implementasi. Kebutuhan ini muncul karena pada tataran implementasinya, tidak jarang menimbulkan permasalahan.

Advokasi setelah pemantauan penting karena dilihat dari segi produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR, terdapat lima gejala empiris dalam perundang-undangan Indonesia. (Setyowati dkk: 2003) *Pertama*, undang-undang tidak efektif, dalam arti tidak dapat

mencapai tujuan yang diharapkan. *Kedua*, undang-undang tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dilaksanakan sejak diundangkan atau gagal sejak dini. *Ketiga*, undang-undang yang tidak responsif, yang sejak dirancang sampai diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat. *Keempat*, undang-undang bukannya memecahkan masalah sosial, tetapi malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat. *Kelima*, muncul undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat.

### **1. Berbagai Pilihan Strategi Advokasi Setelah Pemantauan**

Langkah awal yang dapat dilakukan adalah analisis terhadap dinamika yang terjadi selama proses pembahasan. Ini penting untuk menilai proses legislasi dan produk yang dihasilkan dalam proses tersebut. Misalnya, bagaimana menilai aspek formal dalam proses legislasi, apakah proses pembentukan UU dilakukan dalam kerangka peraturan yang mengatur kinerja legislasi, seperti UU PPP dan tatib DPR? Apakah proses legislasi telah menerapkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di UU PPP? Bagaimana implementasi partisipasi masyarakat, apakah masyarakat mendapatkan porsi yang cukup untuk terlibat dalam proses legislasi? Dan sejauh mana terjadi tarik menarik kepentingan yang berakibat pada kontaminasi politik dalam proses itu?

Analisa dinamika menjadi acuan untuk menilai kualitas produk legislasi. Dari sini mulai terlihat bagaimana pencapaian target minimum yang telah ditetapkan pada tahapan advokasi pada saat pengusulan RUU. Diakomodasinya target minimum dalam sebuah undang-undang menunjukkan keberhasilan advokasi yang telah dilakukan pada tahapan pengusulan RUU dan pada masa pemantauan atau saat pembahasan undang-undang dilakukan. Namun bisa saja terjadi sebaliknya, target minimum yang diharapkan dalam sebuah advokasi tidak terakomodasi. Pada tahap ini, dibutuhkan strategi advokasi dalam menyikapi UU yang disahkan. Alternatif yang ditawarkan adalah mengajukan uji materiil UU (*judicial review*), revisi UU yang baru disahkan serta memberikan usulan substansi yang pengaturannya dilakukan melalui PP.

### **2. Strategi Advokasi “Pro” Terhadap UU**

Hakekat advokasi adalah mempengaruhi suatu kebijakan. Apapun strategi advokasi yang ingin ditempuh harus mengacu pada tujuan tersebut. Jika peran advokasi dilakukan oleh pihak pemantau atau kelompok kepentingan dan diasumsikan responsivitas terhadap undang-undang yang dihasilkan bermuara pada sikap menerima atau mendukung, maka strategi advokasi selanjutnya lebih bersifat memantau dan mengevaluasi implementasi.

Advokasi yang dilancarkan kelompok kepentingan yang menerima undang-undang menitikberatkan kepada dorongan pengimplementasian undang-undang. Faktor pendukung dalam memantau pelaksanaan harus berdasarkan inventarisasi dampak yang berkembang dalam masyarakat. Strategi advokasi terhadap pihak yang menerima undang-undang yang dihasilkan tidak begitu kompleks dan mengundang polemik. Namun bukan berarti rangkaian tahapan advokasi sebagai tindak lanjut pemantauan berhenti dan meniadakan arti penting advokasi terhadap produk legislasi. Contoh advokasi setelah pemantauan adalah yang dilakukan asosiasi pertelevisian. Mereka mengkampanyekan tentang pentingnya hak kontrol dari masyarakat terhadap kualitas siaran.

Sedangkan evaluasi terhadap pelaksanaan UU dapat dilakukan berdasarkan ketentuan dari UU sendiri. Perhatikan bila ada ketentuan pendelegasian dari UU kepada peraturan dibawahnya untuk mengatur hal yang lebih teknis; atau ketentuan dalam UU yang mensyaratkan dibentuknya suatu lembaga atau komisi. Misalnya, ketentuan bantuan hukum dalam UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat yang diikuti pendelegasian peraturan pelaksana di tingkat PP. Pemerintah seringkali lamban dalam membuat PP, sehingga

menjadi titik lemah pelaksanaan UU. Sehingga menuntut adanya pemantauan dan advokasi dalam tataran praktek.

### 3. Strategi Advokasi “Kontra” Terhadap UU

Setelah UU disahkan, seringkali masih terdapat ketentuan yang tidak mengedepankan kepentingan publik. Muatan kepentingan kelompok, politik maupun ekonomi, masih menonjol dibandingkan kepentingan publik yang diakomodasi dalam UU. Bahkan, mengeliminasi kepentingan publik. Kontaminasi politik kerap terjadi dalam pembahasan UU melalui mekanisme tawar-menawar (*bargaining*) dan “jual-beli” (*take and give*) antar kelompok kepentingan yang biasanya direpresentasikan oleh DPR maupun pemerintah. Tidak itu saja, UU yang disahkan dapat menimbulkan permasalahan hukum dalam implementasinya. Ini menjadi penting saat harmonisasi UU berperan dalam proses ketatanegaraan.

Pada kondisi ini, advokasi sebagai perwujudan responsivitas terhadap suatu UU berada dalam posisi “kontra”. Advokasi kontra terhadap UU akan berhadapan dengan perumus kebijakan, paling tidak dengan pemerintah dan DPR. Bahkan tidak jarang akan berhadapan dengan kelompok kepentingan yang diuntungkan dengan UU.

Advokasi kontra terhadap UU menuntut kemampuan analisis kritis terhadap suatu UU. Analisa yang didasarkan pada kajian ilmiah, mempertimbangkan aspek legal formal dan nilai-nilai dalam masyarakat. Analisa diwujudkan dalam sebuah aksi mendorong perubahan ketentuan UU yang masih mengandung permasalahan. Perlu diingat, advokasi ini mengambil posisi berseberangan dengan perumus kebijakan dan kelompok kepentingan. Tentu saja aspek moral harus diutamakan untuk memperoleh kekuatan dukungan dari publik. Fokus aksi ini adalah berkembangnya wacana kontra publik terhadap UU. Sehingga mampu menghasilkan kekuatan untuk mendukung advokasi yang dijalankan.

#### 3.1. Uji Materiil Undang-undang (*Judicial Review*)

Konstitusi memberikan pintu bagi pihak yang tidak setuju dengan ketentuan UU untuk mengajukan uji materiil UU kepada Mahkamah Konstitusi (MK). MK mempunyai hak untuk melakukan uji materiil UU terhadap UUD. MK merupakan lembaga peradilan untuk menegakkan konstitusi dengan kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir serta putusannya bersifat final. Dengan demikian tidak ada upaya hukum atas putusan MK. Pilihan ini akan berakibat kontraproduktif terhadap advokasi apabila uji materiil UU ditolak oleh MK.

Namun untuk mengajukan uji materiil UU, perlu diperhatikan peraturan yang berkaitan dengan prosedur beracara di MK. Hingga saat ini, prosedur beracara di MK untuk mengajukan permohonan uji materiil UU mengacu kepada dua peraturan, yaitu UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (PMK) No. 03/PMK/2003 tentang Tata Tertib Persidangan pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

##### a. Siapa yang Bisa Mengajukan Uji Materiil UU?

Para pihak baik perorangan WNI maupun badan hukum yang menganggap hak atau kewenangannya yang diatur dalam konstitusi telah dilanggar dengan adanya sebuah undang-undang dapat mengajukan permohonan uji materiil UU. Berdasarkan pasal 51 UU MK, pihak-pihak tersebut terdiri atas:

1. Perorangan WNI
2. Kesatuan masyarakat hukum adat
3. Badan hukum publik atau privat

#### 4. Lembaga negara

##### a. Bagaimana Mengajukan Permohonan Uji Materiil UU?

Permohonan uji materiil UU harus diajukan dalam bentuk tertulis dan ditandatangani oleh pemohon atau kuasa pemohon dengan mencantumkan nama dan alamat pemohon, dasar diajukannya permohonan dan hal-hal yang diminta untuk diputus. Selain itu, pemohon wajib menguraikan dengan jelas hak atau kewenangan konstitusionalnya yang dilanggar. Pemohon juga wajib menjelaskan bahwa pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD atau materi muatan dalam ayat, pasal, atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD. Tidak terpenuhinya syarat-syarat ini dapat mengakibatkan MK memberikan putusan permohonan uji materiil UU tidak diterima.

Permohonan didaftarkan pada panitera MK, dan panitera akan memeriksa kelengkapan permohonan tersebut. Apabila ternyata permohonan tidak lengkap maka panitera memberitahukan kepada pemohon dan pemohon wajib melengkapinya dalam jangka waktu tujuh hari setelah pemberitahuan tersebut. Selanjutnya permohonan yang sudah lengkap dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi. Dalam waktu 14 hari setelah permohonan dicatat, MK menetapkan hari sidang pertama.

##### b. Persidangan

Sebelum memeriksa pokok perkara, MK melakukan pemeriksaan pendahuluan untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Dalam pemeriksaan ini, MK wajib memberi nasehat kepada pemohon untuk melengkapi dan atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu 14 hari. Setelah pemohon melengkapi atau memperbaikinya, tahapan selanjutnya adalah pemeriksaan pokok perkara yang dilakukan dengan memeriksa permohonan uji materiil UU dan bukti-bukti yang diajukan oleh pemohon.

Untuk kepentingan persidangan, majelis hakim wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberikan keterangan yang dibutuhkan atau meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga Negara yang terkait dengan permohonan. Selain itu, majelis juga dapat memanggil saksi dan ahli untuk diminta keterangannya dalam persidangan.

##### c. Putusan

Tahapan terakhir dalam sidang adalah pengambilan putusan. Putusan MK diambil secara musyawarah mufakat. Apabila putusan tidak dapat diambil dalam musyawarah tersebut maka hakim dapat menundanya sampai dengan pelaksanaan musyawarah berikutnya. Selanjutnya apabila dalam musyawarah ini masih belum bisa diambil putusan secara musyawarah mufakat maka putusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Ketua sidang berhak menentukan putusan apabila mekanisme suara terbanyak juga tidak dapat mengambil putusan.

Putusan MK berkaitan dengan pengajuan permohonan uji materiil UU bisa berupa:

- a. Permohonan dikabulkan, apabila materi muatan yang terdapat dalam undang-undang melanggar UUD dan apabila pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD;
- b. Permohonan ditolak, apabila dalam persidangan terbukti bahwa ternyata undang-undang yang oleh pemohon diajukan *judicial review* baik pembentukan maupun materinya tidak bertentangan dengan UUD;
- c. Permohonan tidak diterima, apabila syarat-syarat yang telah ditentukan dalam undang-undang tidak dipenuhi.

### 3.2. Advokasi Usulan Revisi

Advokasi kontra juga bisa diarahkan untuk melakukan usulan revisi UU. Usulan ini ditujukan pada lembaga legislatif untuk mengagendakan pembahasan revisi atas UU dalam persidangan mendatang. Usulan revisi ini baru bisa disampaikan kepada DPR pada masa persidangan berikutnya, setelah masa persidangan yang mengesahkan UU tersebut selesai. Sehingga permasalahan waktu menjadi fokus pertimbangan untuk efektifitas advokasi ini.

Usulan revisi dapat disampaikan kepada sasaran advokasi yang terdiri dari Badan Legislasi, fraksi-fraksi, komisi-komisi yang ada di DPR. Badan legislasi merupakan sasaran utama advokasi, karena melalui badan inilah agenda legislasi DPR dirancang. Namun, dukungan kekuatan dari fraksi dan komisi yang membidangi permasalahan dalam UU tersebut juga harus menjadi perhatian. Maksudnya, lobi untuk memperoleh dukungan dari fraksi dan komisi masih harus dilakukan.

Advokasi kontra yang menuntut adanya revisi terhadap UU dapat dilakukan dengan cara memberikan masukan tertulis dan mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan pimpinan DPR, badan legislasi, fraksi, komisi atau alat kelengkapan DPR lainnya yang berperan dalam membahas UU. RDPU dinilai lebih efektif dibandingkan dengan memberikan masukan tertulis. Komunikasi yang efektif dengan anggota DPR dalam RDPU akan mendukung dinamika penyampaian gagasan dan usulan masukan. Selain kepada alat kelengkapan yang ada di DPR, usulan revisi juga dapat disampaikan kepada pemerintah, melalui departemen yang membidangi permasalahan yang diatur dalam UU tersebut.

Langkah lain yang bisa ditempuh adalah memberikan masukan kepada pemerintah mengenai substansi pengaturan untuk dimasukkan dalam Peraturan Pemerintah (PP). PP merupakan peraturan turunan dari sebuah undang-undang yang sifat pengaturannya lebih operasional. Masukan untuk PP dapat disampaikan kepada departemen teknis atau departemen yang membidangi permasalahan dalam ruang lingkup sebuah UU. Memang secara hirarkis peraturan perundang-undangan, kedudukan PP lebih rendah dibandingkan dengan UU. Namun, PP dianggap memiliki posisi strategis dalam tataran implementasi karena pengaturannya yang bersifat teknis.

Langkah-langkah advokasi ini belum cukup. Perlu dilakukan kampanye atau sosialisasi ide untuk memperoleh dukungan dari kelompok kepentingan yang kontra dengan UU agar advokasi kontra memperoleh dukungan kuat. Ini diperlukan, karena saat usulan revisi masuk ke DPR, tak pelak lagi akan timbul tarik ulur kepentingan politik. Media mempunyai kekuatan dan peran yang sangat menentukan bagi efektifitas penggalangan dukungan dan pengembangan wacana. Namun dari sekian banyak media, harus ditentukan pilihan dan kualifikasi media yang paling efektif untuk melakukan kampanye.

Perlu diingat, bahwa advokasi kontra akan berhadapan kekuatan yang menentang (oposisi) dilakukannya revisi. Pihak oposisi tidak jarang melakukan kampanye dengan kekuatan dukungan yang besar. Kerap terjadi komunikasi tidak langsung dengan pihak oposisi, misalkan melalui media informasi. Pertentangan gagasan, ide, dan usulan terjadi melalui sebuah media informasi. Dalam kondisi ini, yang harus dilakukan adalah mengelola komunikasi dengan pihak oposisi atau lawan sehingga komunikasi yang ada tidak menjadi kontra produktif terhadap gerakan advokasi kontra yang menuntut dilakukannya revisi UU.

### F. Dokumentasi

Tahap akhir dari pemantauan adalah dokumentasi naskah dan data yang didapat selama pemantauan, misalnya naskah yang berkaitan dengan RUU, risalah rapat dan persidangan,

lapsing, serta DIM. Dokumentasi diperlukan sebagai sumber penelitian, baik proses advokasi maupun penelitian bebas. Advokasi untuk mengusulkan revisi pun memerlukan dokumen. Ini dilakukan untuk dapat memberikan usulan revisi dan evaluasi implementasi UU yang didasarkan pada kajian ilmiah dengan dukungan data yang lengkap.

## Peta



([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id)) Komplek Gedung MPR/DPR RI yang menempati tanah seluas kurang lebih 38,1604 Ha dan luas bangunan kurang lebih 43,123 Ha merupakan satu kesatuan kompleks yang utuh yang terdiri dari 9 gedung, yaitu:

1. Gedung Nusantara I
2. Gedung Nusantara II
3. Gedung Nusantara III
4. Gedung Nusantara IV
5. Gedung Nusantara V
6. Gedung Sekretariat Jenderal
7. Gedung Dewan Perwakilan Daerah
8. Gedung Mekanik
9. Gedung Balai Kesehatan
10. Masjid Baiturrahman

### Gedung Nusantara

Gedung Nusantara adalah bangunan utama dalam kompleks Gedung MPR/DPR RI yang berbentuk kubah yang dipisah terdiri dari dua bagian dengan diikat oleh balok dengan bentuk setengah lingkaran yang melambangkan kepakan sayap burung yang akan lepas landas.

Gedung Nusantara merupakan Gedung Utama DPR RI, yang di dalamnya terdapat ruangan :

1. Ruang Rapat Paripurna,  
yaitu Ruang Sidang Paripurna yang berkapasitas 1700 tempat duduk, masing masing 1000 tempat duduk untuk Anggota DPR / MPR RI dan 700 tempat duduk untuk peninjau. Di belakang meja pimpinan DPR RI tergantung Lambang Negara Burung Garuda yang beratnya 1,5 ton dibuat dari perunggu oleh seniman-seniman Institut Teknologi Bandung.
2. Ruang Rapat Badan Musyawarah.
3. Ruang Rapat Komisi I
4. Ruang Rapat Komisi II
5. Ruang Rapat Komisi III
6. Ruang Rapat Komisi IV
7. Museum DPR RI

### Gedung Nusantara I

Gedung Nusantara I merupakan gedung baru berlantai 23 yang diresmikan pada 11 Maret 1997, digunakan sebagai ruang kantor Anggota DPR RI, yang di dalamnya terdapat :

1. Ruang Rapat dan Sekretariat Komisi VI
2. Ruang Rapat dan Sekretariat Komisi X
3. Ruang Rapat dan Sekretariat Komisi XI
4. Ruang Rapat dan Sekretariat Panitia Anggaran
5. Ruang Badan Legislasi
6. Sekretariat Fraksi I - XI
7. Ruang Perpustakaan

## 8. Ruang Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I)

### **Gedung Nusantara II**

Gedung Nusantara II berlantai 3, di dalamnya terdapat ruang rapat paripurna DPR, ruang rapat dan sekretariat BURT, ruang sekretariat komisi I, ruang sekretariat komisi II, ruang sekretariat dan ruang rapat komisi III, komisi IV, komisi V, komisi VII, komisi VIII, ruang rapat dan sekretariat Pansus. Selain itu terdapat pula Bank Mandiri, Kantor Pos dan warung telepon (wartel).

### **Gedung Nusantara III**

Gedung Nusantara III berlantai 9, di dalamnya terdapat ruang pimpinan DPR RI, ruang rapat pimpinan DPR RI, ruang pimpinan Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP), ruang rapat BKSAP, ruang sekretariat BKSAP, Sekretariat Jenderal MPR RI, Ruang Biro Humas dan Hukum DPR RI, Humas DPD dan ruang *press room* serta ruang konperensi pers.

### **Gedung Nusantara IV**

Gedung Nusantara IV berlantai 3, di dalamnya terdapat Ruang Pertemuan yang biasa dipergunakan untuk Konferensi tingkat Internasional (AIPO) dan Konferensi/Pertemuan Nasional. Ruang Pertemuan ini digunakan juga untuk tempat upacara Pelantikan Anggota MPR/DPR RI Pengganti Antarwaktu, upacara penyerahan Hasil Pemeriksaan Semester Badan Pemeriksa Keuangan dan Pelantikan Pejabat di lingkungan Sekretariat Jenderal MPR RI dan sekretariat Jenderal DPR RI.

### **Gedung Nusantara V**

Gedung Nusantara V merupakan Ruang Rapat Paripurna. Di dalam Gedung Nusantara V terdapat pula Ruang Rapat Badan Pekerja dan Ruang Rapat Pimpinan Fraksi-fraksi MPR RI.

### **Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI**

Gedung Sekretariat Jenderal berlantai 7 merupakan kantor Sekretariat Jenderal DPR RI.

Lantai 1:	Ruang kerja Biro Keuangan
Lantai 2:	Ruang kerja Wakil Sekretaris Jenderal DPR RI dan Asisten Sekjen I dan Karo Umum
Lantai 3:	Ruang kerja Sekretaris Jenderal dan Biro Set. Pimpinan
Lantai 4:	Ruang kerja Biro Persidangan dan Biro Administrasi dan Kepegawaian
Lantai 5:	Ruang Badan Musyawarah, Ruang Kerja Biro Perencanaan dan Pengendalian serta Asses II
Lantai 6 dan 7 :	Ruang Kerja Biro Pemeliharaan Bangunan dan Instalasi

### **Gedung Dewan Perwakilan Daerah**

Gedung DPD sering disebut dengan nama gedung baru. Sebab gedung ini baru selesai dibangun pada bulan Agustus 2004. Gedung ini khusus dibangun untuk ruang kerja anggota DPD. Pintu masuk gedung ini terdapat di sayap kiri kompleks DPR sejajar dengan Sekretariat Jenderal DPR. Selain ruang kerja anggota DPD

gedung ini juga dilengkapi dengan ruang rapat dan ruang sekretariat alat kelengkapan DPD.

### **Gedung Balai Kesehatan**

Balai Kesehatan merupakan tempat pemeriksaan kesehatan bagi para Anggota DPR RI dan karyawan Sekretariat Jenderal DPR RI. Fasilitas yang tersedia di Balai Kesehatan antara lain: laboratorium dan pemeriksaan jantung. Dokter yang menangani terdiri dari dokter umum, dokter spesialis jantung, dokter spesialis anak, dokter spesialis mata, dokter spesialis gigi, ahli madya fisioterapi, Bidan dan tenaga medis lainnya.

### **Masjid Baiturrahman**

Masjid Baiturrahman dibangun dengan swadaya masyarakat senilai kurang lebih 7 milyar dan diresmikan pada 29 Agustus 1997.

### **Kantin DPR**

Kantin di kompleks DPR-MPR ada tiga tempat. Pertama, kantin yang terletak di lantai 2 gedung Nusantara III, kedua kantin yang terletak di lantai dasar Gedung Nusantara I dan Ketiga, Kantin yang terletak tepat di sebelah gedung mekanika. Kantin DPR menjajakan berbagai makanan dan minuman. Kantin ini juga sering menjadi ajang pertemuan antara wartawan dengan anggota dewan. Makanan di antaranya sate, sop buntut, gudeg jogja, soto banjar. Minuman di antaranya es kelapa muda, cendol, es buah.

### **Koperasi Sekretariat Jenderal DPR**

Koperasi karyawan Sekretariat Jenderal DPR terletak di Gedung Nusantara II. Letaknya di belakang kantor pos DPR. Selain menjual makanan ringan koperasi ini juga menjual alat tulis dan jasa fotokopi. Koperasi ini buka setiap hari kerja dan tutup pada jam 15.00.

### **Kantor Pos, ATM dan Warung Telekomunikasi**

Kompleks DPR-MPR juga dilengkapi dengan kantor pos, warung telekomunikasi, dan beberapa ATM. Fasilitas ini terletak di lantai dasar Nusantara II. Bank yang tersedia adalah Bank Mandiri. Sedangkan ATM yang tersedia adalah ATM Bank Mandiri dan BNI.

### **Toko Cendera Mata**

Toko ini terletak di perbatasan Gedung Nusantara I dan II. Toko ini selain menjual cendera mata untuk para pengunjung juga menjual baju resmi seperti jas dan celana.

### **Situs-situs yang memberikan informasi tentang parlemen**

<http://www.mpr.go.id>

merupakan situs milik MPR yang dikelola oleh sekretariat jenderal MPR.

<http://www.dpr.go.id>

situs milik DPR yang menginformasikan tentang RUU yang dibahas serta struktur lembaga DPR. situs ini dikelola oleh humas DPR.

webiste milik ornop

[www.awasiparlemen.org](http://www.awasiparlemen.org) dikelola oleh LSPP.

[www.cetro.or.id](http://www.cetro.or.id) *website* yang dikelola oleh CETRO menginformasikan kegiatan parlemen terutama yang berhubungan dengan penyusunan RUU politik dan konstitusi baru.

<http://www.swara.net/id/> *webiste* yang dikelola oleh PT JDI Indonesia bekerjasama dengan sekretariat jenderal DPR, swara juga menyediakan bentuk visual dari pembahasan sidang-sidang di DPR.

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) portal yang menginformasikan tentang RUU yang sedang dibahas di DPR serta peraturan perundang-undangan yang telah berlaku.

[www.parlemen.net](http://www.parlemen.net) *website* yang dikelola oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan menginformasikan perkembangan yang terjadi di DPR dan proses legislasi di bidang hukum dan politik.

<http://thomas.loc.gov/> *website* yang dikelola oleh *library of congress* yang menyediakan informasi tentang proses legislasi dan undang-undang yang telah disahkan oleh *congress* Amerika Serikat.

<http://www.explore.parliament.uk/> adalah *webiste* yang dikelola oleh parlemen Inggris, di dalamnya terdapat informasi-informasi yang dikemas secara populer untuk semua kalangan bahkan untuk anak-anak tentang apa dan bagaimana parlemen itu sendiri dan bagaimana dia bekerja.

<http://www.legis.state.wi.us/senate/scc/kids/toppage1.htm> *website* yang cukup menarik dan atraktif bagi pemula yang ingin mengetahui proses pembentukan undang-undang di Wisconsin.

[www.dpd.go.id](http://www.dpd.go.id) adalah *website* yang dikelola oleh DPD dan menyediakan informasi seputar DPD, aktivitas DPD dan informasi lainnya berkaitan dengan perkembangan kegiatan DPD.