MASUKAN PSHK KEPADA TIM KAJIAN PENINGKATAN KINERJA DPR-RI

Disampaikan dalam Pertemuan dengan Tim, Jakarta, 4 Juli 2006

PSHK mengucapkan terima kasih dan sangat menghargai upaya DPR RI untuk menugaskan secara khusus sebuah Tim untuk mengevaluasi keberadaan DPR RI. Upaya seperti ini harus disambut dengan baik agar seluruh kritik dan masukan yang selama ini disampaikan oleh PSHK maupun berbagai Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) lainnya dapat diserap dengan baik oleh DPR RI dan dapat mendorong perbaikan DPR RI ke arah yang semakin baik. Tentu saja tidak mudah bagi sebuah lembaga negara untuk menerima kritik dari kalangan masyarakat sipil. Banyak kritik dalam konteks kinerja legislasi, kinerja DPR secara umum,

Sebagaimana tertulis dalam "Kerangka Acuan Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI", ada empat hal yang menjadi sorotan Tim, yaitu:

1. Aspek-aspek dalam fungsi legislasi
2. Aspek-aspek dalam fungsi pengawasan
3. Aspek-aspek dalam fungsi anggaran
4. Sekretariat Jenderal
5. Aspek lain-lain

PSHK dalam ingin menyoroti hal-hal yang berkaitan dengan legislasi, sesuai dengan fokus kajian PSHK selama ini. Pada Agustus 2005, PSHK juga sudah mengadakan sebuah *assessment* mengenai kinerja legislasi DPR dan telah mengidentifikasi beberapa persoalan penting dalam proses legislasi DPR. Secara sengaja kami menyoroti proses legislasi sebagai pintu masuk untuk melihat DPR secara keseluruhan. Sebab melalui sebuah dinamika kerja, harapannya, berbagai aspek dalam sebuah lembaga dapat diidentifikasi dengan baik. Laporan lengkap, termasuk metodologi, *assessment* tersebut kami lampirkan dalam satu set masukan yang kami sampaikan pada sore hari ini.

Assessment yang kami lakukan itu sesungguhnya merupakan suatu identifikasi awal. Selanjutnya dibutuhkan suatu kajian-aksi untuk merumuskan rekomendasi berikut rangkaian rencana aksi untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Hal ini pula yang pernah dilakukan dan didorong untuk lembaga-lembaga negara lainnya yang ingin melakukan pembaruan, seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Tentu saja karakter kelembagaan DPR RI sangat berbeda dengan lembaga-lembaga negara tersebut. Namun demikian, fakta bahwa DPR RI sudah menghadirkan Tim ini serta mengundang kalangan Ornop merupakan suatu hal yang patut disambut baik.

Masukan PSHK yang diuraikan di bawah, didasarkan atas *assessment* tersebut di atas, serta berbagai kajian yang pernah dilakukan PSHK dan pemantauan PSHK terhadap DPR RI yang secara rutin kami publikasikan dalam **www.parlemen.net**. Pada dasarnya ada tiga hal yang kami soroti dalam konteks kinerja legislasi. *Pertama*, perubahan aturan main, yang pada dasarnya berujung pada soal perbaikan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik. *Kedua*, perubahan manajemen kelembagaan. Manajemen kelembagaan ini mencakup Mekanisme Penyediaan Informasi, Mekanisme Konsultatif, Mekanisme Kolaboratif, Mekanisme Pemberdayaan. *Ketiga*, perlu ada suatu rangkaian

aktivitas yang diperlukan sebagai prasyarat dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan lainnya.

Besar harapan kami agar masukan kami ini dapat diterima dan dipertimbangkan denga baik.

1. PERUBAHAN ATURAN MAIN

a. Perbaikan Peraturan Tata Tertib

Pada tingkatan perubahan aturan main, perlu diambil langkah-langkah untuk memperbaiki dan menyempurnakan Peraturan Tata Tertib DPR yang ada sekarang, agar mampu mengakomodasi pembangunan dan penerapan mekanisme partisipasi publik dalam proses legislasi dengan:

1. Mewajibkan DPR untuk menyusun target kerja legislasi sebagaimana tercantum dalam prolegnas, agar benar-benar mencerminkan prioritas legislasi berdasarkan kriteria yang tepat, realistis, dan lebih berorientasi pada kualitas;
2. Mewajibkan DPR untuk mengumumkan kepada publik rencana kerja legislasi di masa sidang berikut serta capaian kerja dari masa sidang sebelumnya, termasuk pembahasan RUU yang tertunda penyelesaiannya;
3. Mewajibkan DPR untuk mengidentifikasi *stakeholders* suatu RUU dan membangun *database* tentang itu, sehingga pihak-pihak yang dimintakan aspirasinya atau difasilitasi keterlibatannya dalam pembahasan suatu RUU benar-benar merupakan *target groups* dari RUU yang bersangkutan;
4. Mewajibkan DPR untuk menyusun dan mengumumkan jadwal pembahasan RUU yang memberi keleluasaan kepada publik untuk menggunakan saluran partisipasi yang ada dan dimungkinkan;
5. Mewajibkan DPR untuk mengumumkan tahapan-tahapan dalam proses legislasi, termasuk tahapan di mana masukan masyarakat dapat secara optimal diakomodasi;
6. Mewajibkan DPR untuk memberikan respon kepada publik yang telah menyampaikan aspirasinya dalam pembahasan suatu RUU, agar jelas apa tindak lanjut yang diambil DPR atas masukan tersebut, sesuai tahapan dalam proses legislasi;
7. Mengatur kewajiban anggota DPR untuk menggunakan masa reses untuk berkunjung pada konstituen, berkomunikasi, dan menjaring aspirasi mereka;
8. Mewajibkan DPR untuk memanfaatkan masa reses, kunjungan kerja, dan aktivitas terkait lainnya dengan fungsi legislasi, antara lain dengan mengagendakan penyerapan masukan publik mengenai suatu RUU yang dibahas DPR dalam pertemuan dengan konstituen di masa reses;
9. Mengatur sifat keterbukaan rapat-rapat di DPR khususnya dalam proses legislasi, kecuali dalam kasus yang memenuhi standard/kriteria yang masuk akal dan dapat dibenarkan (*reasonable and justifiable*) sehingga rapat tertentu dapat dilaksanakan secara tertutup;
10. Mengatur sifat keterbukaan dokumen-dokumen yang dihasilkan atau diperoleh dari proses legislasi, tanpa pengecualian;
11. Mewajibkan DPR untuk membuka diri terhadap berbagai format dan bentuk masukan yang disampaikan masyarakat, serta tidak terpaku pada format atau bentuk tertentu yang dibakukan;

12. Menentukan desain kelembagaan di tingkat alat kelengkapan DPR agar komposisi keanggotaan masing-masing tidak dirangkap, sehingga akan menambah beban kerja anggota DPR yang pada akhirnya kontraproduktif terhadap optimalisasi partisipasi publik.

b. Perbaikan Kode Etik Anggota Legislatif

Pada tingkatan perubahan aturan main perlu juga dilakukan perbaikan terhadap kode etik anggota legislatif agar lebih mampu menginternalisasi prinsip *participatory governance* ke dalam cara kerja dan kultur kerja anggota legislatif.

Selain itu, program yang tidak kalah penting untuk dilakukan pada level ini adalah membentuk dan menerapkan mekanisme pendisiplinan dan penegakan aturan main dalam hal Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik dilanggar.

2. PERUBAHAN MANAJEMEN KELEMBAGAAN

Pada level perubahan manajemen kelembagaan, program-program pembaruan perlu diarahkan secara spesifik pada berbagai jenis mekanisme partisipasi yang mungkin dijalankan, meliputi: (1) mekanisme partisipasi lewat penyediaan informasi; (2) mekanisme partisipasi melalui konsultasi; (3) mekanisme partisipasi lewat kolaborasi dengan pihak-pihak eksternal; serta (4) mekanisme partisipasi yang bersifat pemberdayaan. Perubahan manajemen kelembagaan harus mampu mendesain struktur dan tata kerja yang mampu memberi dukungan utama bagi pelaksanaan berbagai jenis mekanisme partisipasi tersebut.

a. Dukungan bagi Mekanisme Penyediaan Informasi

Guna menciptakan menajemen kelembagaan yang mampu mendukung mekanisme partisipasi lewat penyediaan informasi, perlu dilakukan perbaikan-perbaikan sebagai berikut:

1. Memperjelas acuan mengenai keterbukaan dokumen dan menjamin akses publik untuk mendapatkan dokumen tersebut;
2. Menjalin kerjasama yang lebih erat dengan media massa, antara lain lewat konferensi pers untuk menginformasikan hal-hal yang informasinya dinilai perlu digaungkan oleh media;
3. Mengoptimalkan penggunaan media informasi berupa *website* dengan pengelola yang jelas agar memastikan proses *updating*-nya dari waktu ke waktu;
4. Mengatur alur dokumen dari unit-unit kerja penghasil dokumen seperti P3DI, unit kerja perancangan, sekretariat komisi dan sekretariat alat kelengkapan DPR lainnya dengan unit pengelola media informasi DPR;
6. Menentukan pedoman bagi pembentukan tim kerja pendukung dalam hal RUU dirancang sebagai RUU inisiatif DPR;
7. Mengaitkan kerja-kerja perancang sebagai kesatuan unit kerja di DPR dengan rencana kerja legislasi DPR dan proses pembahasan RUU yang ada, antara lain untuk menghasilkan naskah akademik dan draf RUU yang ditargetkan, atau memberikan catatan tentang aspek-aspek yang perlu digali dari naskah akademis dan draf RUU yang diajukan pemerintah.

b. Dukungan bagi Mekanisme Konsultatif

Guna menciptakan manajemen kelembagaan yang mampu mendukung mekanisme partisipasi lewat konsultasi, perlu dilakukan perbaikan-perbaikan sebagai berikut:

1. Menyosialisasikan saluran-saluran partisipasi yang ada kepada masyarakat termasuk bagaimana cara menggunakannya, lewat media informasi yang dikelola DPR maupun lewat media massa;
2. Memastikan naskah RUU didampingi selalu dengan naskah akademik yang dalam tingkatan tertentu mampu menyerap aspirasi *stakeholder* RUU tersebut, mengakomodasikannya dalam rekomendasi dan rancangan;
3. Memastikan adanya tim kerja di kalangan staf pendukung dengan berbagai kualifikasi dan pembagian kerja yang jelas, yang diberi tugas untuk mentabulasi, mengkalsifikasikan, dan mengkategorikan masukan-masukan terkait dengan RDPU atau media konsultasi lainnya;
4. Memastikan tim kerja pendukung pembahasan RUU, khususnya perancang untuk mengolah masukan publik yang didapat dan yang dinilai tepat untuk diintegrasikan ke dalam RUU, misalnya diolah menjadi alternatif Pasal;
5. Menyusun dan menginformasikan daftar masukan publik terhadap suatu RUU, yang pada tahapan pembahasan tertentu menjelaskan mengapa masukan-masukan tersebut diterima atau tidak diterima.

c. Dukungan bagi Mekanisme Kolaboratif

Sementara manajemen kelembagaan yang mampu mendukung mekanisme partisipasi yang bersifat kolaboratif dapat dibentuk dengan menjajaki kemungkinan untuk bekerjasama dengan universitas, ornop, lembaga donor, maupun lembaga lainnya, dalam berbagai aktivitas yang terkait dengan proses legislasi, seperti pengadaan data perbandingan, penelitian dan penyusunan naskah akademis, fasilitasi konsultasi publik, fasilitasi temu konstituen, hingga perancangan UU. Untuk itu perlu segera dibentuk unit kerja yang secara khusus ditugasi menjalin komunikasi secara intens dengan pihak-pihak eksternal.

d. Dukungan bagi Mekanisme Pemberdayaan

Adapun manajemen kelembagaan yang dapat secara spesifik didayagunakan untuk mendukung mekanisme partisipasi yang bersifat pemberdayaan, bisa didapat dengan melakukan perbaikan-perbaikan sebagai berikut:

1. Mengintegrasikan agenda reses, kunjungan kerja, dan kegiatan terkait lainnya ke dalam jadwal kerja legislasi anggota legislatif;
2. Memfasilitasi penyediaan data dan dokumen yang terkait dengan proses legislasi kepada anggota legislatif yang akan menjalani masa reses, kunjungan kerja, dan lain-lain;
3. Memfasilitasi proses pengolahan masukan publik yang didapat dalam berbagai aktivitas tersebut untuk mengakomodasikannya dalam proses legislasi. Fasilitasi ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan tim kerja pendukung yang dibentuk bagi pembahasan RUU tertentu, atau dengan menjalinkan kerjasama lewat mekanisme partisipasi yang bersifat kolaboratif, baik kepada partai politik, universitas, ornop, dan lain-lain;
4. Menjajaki segala peluang aktivitas yang dapat mempermudah masuknya input publik terhadap pembahasan suatu RUU, termasuk mengakui secara kelembagaan

masukan-masukan publik yang tidak disampaikan melalui alat kelengkapan DPR, tetapi lewat fraksi atau individu anggota DPR sendiri.

e. Dukungan Prasyarat

Di samping berbagai agenda yang terfokus pada jenis-jenis mekanisme partisipasi tertentu, terdapat pula agenda yang sifatnya lebih umum namun sangat penting karena menjadi prasyarat bagi pelaksanaan agenda-agenda yang lain. Agenda yang bersifat prasyarat ini antara lain berisikan perbaikan-perbaikan berupa:

1. Menentukan kualifikasi minimum bagi staf ahli, tenaga perancang, dan tenaga fungsional lainnya di DPR agar profilnya mampu memenuhi kebutuhan pelaksanaan tugas DPR, khususnya di bidang legislasi;
2. Melaksanakan program pembentukan tenaga fungsional lewat metode pelatihan ataupun kerja magang, sesuai dengan deskripsi fungsi yang dimiliki;
3. Menentukan pedoman bagi pembentukan tim kerja pendukung bagi setiap pembahasan RUU, sesuai rencana kerja legislasi yang tercantum dalam prolegnas. Tim kerja tersebut setidaknya berkomposisikan:
   a. Seorang koordinator dan sekretaris dengan level kualifikasi tertentu;
   b. Staf ahli dengan latar belakang yang relevan dengan substansi RUU;
   c. Tenaga perancang;
   d. Tenaga bahasa;
   e. Tenaga transkriptor dengan jumlah yang terukur sesuai beban pembahasan di setiap RUU;
4. Membentuk mekanisme evaluasi kinerja, khususnya bagi tenaga fungsional, agar capaian-capaian kerjanya selalu terukur sekaligus sebagai dasar untuk mengevaluasi program pelatihannya; serta
5. Menyusun perencanaan anggaran yang sesuai dengan gambaran kerja, beban kerja, serta dinamika di DPR, serta intensif mengupayakannya secara kelembagaan.

3. PENYIAPAN DAN PENGUATAN KAPASITAS

a. Menumbuhkan kesadaran partai politik dan anggota DPR tentang signifikansi fungsi legislasi bagi DPR melalui:
   (i) Mendorong adopsi pelatihan pengenalan proses legislasi sebagai materi standar bagi partai politik dalam pembekalan para calon legislatif.
   (ii) Pelatihan tentang perbaikan proses legislasi bagi anggota DPR
   (iii) Pelatihan tentang manajemen proses legislasi bagi anggota DPR

b. Memberikan pendidikan publik mengenai signifikansi proses legislasi dan manfaatnya

c. Melakukan pemberdayaan bagi pers untuk mengawal penguatan kapasitas lembaga legislasi.

d. Mendorong penguatan kelompok fungsional (peneliti dan perancang yang membantu anggota DPR) melalui
   (i) Advokasi perbaikan fasilitas dan kondisi kerja
   (ii) Penguatan kapasitas akademik, dan kemahiran
   (iii) Penguatan kapasitas organisasi kelompok fungsional
   (iv) Menciptakan ketergantungan anggota DPR terhadap jajaran unit pendukung legislasi internal DPR

(v) Menjembatani pemikiran yang dihasilkan oleh tenaga fungsional dengan anggota DPR.

(vi) Mendorong keterlibatan unit pendukung fungsional seperti peneliti dan perancang dalam proses legislasi

(vii) Mewajibkan penggunaan naskah akademik bagi RUU inisiatif yang diajukan oleh DPR