

STRUKTUR DPR YANG MERESPON PERAN DAN FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN

DRAFT 23Nov05

Tim Penyusun:

Bivitri Susanti
Binziad Kadafi
Reny Rawasita Pasaribu

November 2005

DAFTAR ISI

1.	Pendahuluan.....	1
2.	Keberadaan DPR Sebagai Lembaga Politik	3
3.	Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR.....	5
4.	Tentang Alat Kelengkapan DPR	9
4.1.	Uraian Mengenai Alat Kelengkapan DPR.....	9
4.2.	Sesuaiakah Susunan Alat Kelengkapan DPR dengan Kebutuhan Kerja DPR?	21
a.	Tepatkah Keberadaan Baleg sebagai <i>Law Centre</i> di DPR?	23
b.	Peran Pimpinan Alat Kelengkapan DPR.....	25
c.	Perlu ada Evaluasi Terhadap Kinerja Alat Kelengkapan DPR	25
5.	Pengelompokan Kepentingan di DPR	26
5.1.	Fraksi	26
5.2.	Kaukus.....	29
5.3.	Anggota dan Pelaksanaan Hak Konstitusionalnya	29
5.4.	Relevankah Keberadaan Fraksi Dipertahankan?	31
6.	Tentang Struktur Sekretariat Jenderal DPR.....	33
6.1.	Status Kepegawaian Staf Sekretariat Jenderal DPR.....	37
6.2.	Sudahkah Struktur dan Sistem Pendukung di DPR Merespon dengan Baik Susunan Alat Kelengkapan DPR?	38
6.3.	Sesuaiakah Sistem Pendukung di DPR dengan Kebutuhan Fraksi?	40
6.4.	Sudahkah Struktur dan Sistem Pendukung di DPR Mendukung Kerja Individu Anggota DPR?.....	41
6.5.	Efisiensi dan Efektivitas Sekretariat Jenderal DPR	43
6.6.	Belum adanya Orientasi Pada Pelayanan Publik	45
7.	Kesimpulan dan Rekomendasi	45
	Daftar Pustaka.....	47
	Lampiran 1	49
	Lampiran 2	53

STRUKTUR DPR YANG MERESPON PERAN DAN FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN

Oleh: Bivitri Susanti, Binziad Kadafi, dan Reny Rawasita Pasaribu♦

1. PENDAHULUAN

Ketika amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD)¹ pertama kali dilakukan pada tahun 1999, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi lembaga yang menjadi fokus perhatian. UUD 1945 sebelum diamandemen memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada eksekutif, sehingga salah satu target dalam melakukan amandemen ketika itu adalah untuk memberikan penyeimbang dalam relasi politik yang diatur dalam amandemen.

Sebelum amandemen, UUD 1945 memang memberikan wewenang yang besar bagi eksekutif dalam menyelenggarakan kekuasaan. Dalam hal struktur DPR dan MPR saja, UUD 1945 sebelum amandemen hanya mengatur keberadaan MPR dan DPR serta waktu sidangnya, tanpa mengatur lebih lanjut susunan dan kedudukannya. Dikatakan misalnya dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 sebelum diamandemen bahwa susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Sementara Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum diamandemen menyatakan susunan MPR yang terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang kemudian mengatur keberadaan DPR dan MPR, serta undang-undang tentang Partai Politik dan Pemilihan Umum kemudian mengatur sedemikian rupa, sehingga sebagian anggota MPR ditunjuk oleh presiden. Sedangkan pembatasan partai politik (Parpol) menjadi dua Parpol dan satu golongan karya dan sistem serta praktek pemilihan umum ketika itu menyebabkan hanya orang-orang yang loyal dengan kekuasaan eksekutif sajalah yang dapat menduduki kursi DPR dan MPR. Akibatnya, banyak keputusan di DPR dan MPR yang hanya merupakan stempel bagi keputusan politik eksekutif.

Pemberian wewenang untuk menyeimbangkan kekuasaan itu tampak antara lain dalam hal pelaksanaan fungsi legislatif dan beberapa wewenang lainnya. Misalnya, dalam UUD 1945 sebelum diamandemen kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan presiden (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum diamandemen), UUD setelah amandemen menyatakan bahwa kekuasaan tersebut ada di tangan DPR

♦ Ketiganya adalah peneliti pada PSHK (Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia), www.pshk.org, www.parlemen.net. Para Penulis berterima kasih atas masukan yang berharga dari Rival G. Ahmad, Eryanto Nugroho, dan Aria Suyudi dari PSHK dalam diskusi intensif yang diselenggarakan di PSHK, namun kesalahan dalam penulisan ini sepenuhnya merupakan tanggung jawab Para Penulis.

¹ Undang-Undang Dasar RI (UUD) dalam makalah ini selalu berarti UUD yang sudah diamandemen pada 1999-2002, untuk membedakannya dengan terminologi 'UUD 1945 sebelum diamandemen' yang juga digunakan dalam makalah ini. Untuk memudahkan dalam melihat konteks perubahan, pada beberapa bagian, penyebutan pasal dalam UUD memberikan referensi mengenai pada amandemen tahun berapa pasal dimaksud diubah atau dimasukkan. 'Amandemen pertama' merujuk pada amandemen yang dilakukan pada 1999 dan seterusnya hingga, 'amandemen keempat' pada 2002.

(Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD). Demikian pula untuk kekuasaan presiden tertentu seperti dalam memberikan grasi dan rehabilitasi yang di dalam UUD 1945 sebelum diamandemen sepenuhnya berada di tangan presiden, pada saat ini harus dengan persetujuan DPR (Pasal 14 UUD).

Sejak adanya perubahan struktural di tingkat konstitusi itu, DPR mengalami perubahan secara perlahan. Banyak hal yang sudah dilakukan sejak anggota DPR paska-Orde Baru terpilih pertama kali pada tahun 1999. Mulai dari perubahan dalam konstelasi Parpol yang berwujud secara formal dalam bentuk fraksi, sampai dengan lahirnya 'lembaga baru' di dalam DPR seperti Badan Legislasi (Baleg).

Namun demikian, perubahan tersebut masih belum maksimal. Hal ini tampak misalnya dari berbagai studi dan sorotan di media mengenai kinerja legislasi DPR.² Bahkan dari jajak pendapat yang diadakan oleh Litbang Kompas 25-26 Oktober 2005 terungkap tingginya responden yang berpendapat kinerja DPR buruk, yaitu sebanyak 83% dari 877 responden di 10 kota besar di Jakarta.³ Angka ini meningkat dari 78% pada September 2005, 58% pada Juli 2005, 56% pada Januari 2005, dan 59% pada Desember 2004.⁴

Bila dikaji lebih lanjut, memang banyak masalah dalam DPR yang menyebabkan buruknya kinerja mereka. Dan salah satu masalah mendasar yang perlu disoroti adalah struktur DPR. Penelitian PSHK mengenai Kinerja Legislasi DPR periode 1999-2004 yang menyoroti dua permasalahan yang harus menjadi perhatian anggota legislatif mendatang, yaitu: (i) pembagian peran komisi dan baleg; (ii) perbaikan prosedural.⁵ Lebih lanjut, dalam penilaian (*assessment*) yang dilakukan oleh PSHK dalam konteks isu 'kapasitas institusional legislasi' pada Agustus dan September 2005, menunjukkan adanya empat rekomendasi penting. *Pertama*, perlu dilakukan upaya untuk mendukung penyiapan dan penguatan kapasitas personal anggota DPR. *Kedua*, perlu dilakukan upaya untuk mendukung penguatan kapasitas dukungan kelembagaan yang tersedia bagi DPR untuk melaksanakan fungsi legislasinya. *Ketiga*, perlu dilakukan upaya untuk mendukung penguatan kapasitas anggota DPR dalam merencanakan, mengawasi dan mengalokasikan anggaran untuk fungsi legislasinya. *Keempat*, perlu dilakukan upaya untuk mendukung penguatan kapasitas prosedural kelembagaan yang mengatur lalu lintas proses legislasi.⁶

² Lihat antara lain: Bivitri Susanti, dkk, "Catatan Kinerja Legislasi DPR 1999-2004," Studi PSHK yang disampaikan pada diskusi publik pada 30 September 2004, di Jakarta; "Kinerja dan Kepedulian DPR Masih Dikeluhkan," Harian Kompas, Senin, 4 Juli 2005.

³ Toto Suryaningtyas, "Jajak Pendapat "Kompas": Citra DPR Terpuruk di Titik Nadir," Harian Kompas, Senin 31 Oktober 2005, hlm. 8.

⁴ *Ibid.*

⁵ Susanti, dkk, *loc. cit.*

⁶ PSHK, Laporan Penilaian (Assessment) Atas Kebijakan untuk Mendukung Pembaruan Yang Demokratik Di Indonesia, Agustus-September 2005, tidak dipublikasikan. Penilaian ini dilakukan dengan metode wawancara dengan beberapa key stakeholders dalam kebijakan yang dipilih, dengan menggunakan alat analisis dari Derrick W. Brinkerhoff and Benjamin L. Crosby, *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*, (Bloomfield, USA: Kumarian Press, 2002).

Berbagai permasalahan di atas menunjukkan banyak isu besar dalam soal kinerja legislasi DPR, namun bila digali lebih lanjut, nampak adanya akar masalah yang lebih mendalam, yaitu struktur DPR secara umum. Karena itulah, dirasakan perlu adanya kajian yang lebih mendalam yang difokuskan pada 'struktur DPR' sebagai suatu isu besar. Kemudian isu besar ini akan membantu untuk melihat masalah-masalah yang lebih spesifik, dalam ruang lingkup kajian yang akan dijelaskan lebih lanjut di bawah.

Yang dimaksud dengan 'struktur' dalam kajian ini secara umum adalah struktur organisasi. Namun untuk bisa menganalisisnya lebih lanjut, 'struktur' DPR ini dipahami lebih jauh sebagai (i) struktur pembagian kerja dan (ii) struktur pengambilan keputusan. Pilihan pada dua hal ini didasarkan pada keberadaan DPR sebagai lembaga politik dalam struktur ketatanegaraan dan sebagai lembaga legislatif dengan fungsi-fungsinya. Dengan keberadaannya ini, struktur DPR tidak lagi bisa dipahami secara sederhana sebagaimana organisasi biasa. Struktur DPR mesti bisa merespon fungsinya serta peran politiknya ini. Fungsinya sebagai lembaga legislatif serta perannya sebagai lembaga politik ini pulalah yang dijadikan perangkat untuk menganalisis struktur DPR pada saat ini dan merekomendasikan beberapa perubahan prinsip yang perlu dilakukan.

Untuk dapat menjelaskan temuan dan analisis dalam kajian ini, makalah ini disusun menjadi tujuh bagian. Bagian pertama menjelaskan latar belakang, konteks, serta pemahaman pemahaman dasar mengenai struktur DPR sebagai topik kajian untuk memberikan pijakan bagi bagian-bagian berikutnya. Bagian kedua menjelaskan keberadaan DPR sebagai lembaga politik. Bagian ketiga menguraikan fungsi, tugas, dan wewenang DPR. Bagian kedua dan ketiga ini merupakan landasan argumentasi dalam menganalisis struktur DPR. Selanjutnya, bagian keempat menjelaskan mengenai alat kelengkapan DPR dan bagian kelima mengurai soal pengelompokan di DPR. Bagian keempat dan kelima ini pada dasarnya mengurai mengenai struktur pengambilan keputusan di DPR. Sedangkan bagian keenam mengelaborasi mengenai struktur Sekretariat Jenderal DPR. Ketiga bagian ini utamanya membahas kondisi pada saat ini serta kritik terhadap kondisi pada saat ini. Terakhir, kajian ini ditutup dengan sebuah kesimpulan umum yang merangkum temuan dalam bagian-bagian sebelumnya serta rekomendasi berupa beberapa prinsip umum yang seharusnya diperhatikan dalam perbaikan struktur DPR.

2. KEBERADAAN DPR SEBAGAI LEMBAGA POLITIK

Fungsi dan kinerja DPR yang seringkali terungkap di media massa seringkali mengaburkan alasan penyebab (*rationale*) keberadaan DPR sebagai sebuah parlemen. Keberadaan DPR seringkali dirancukan dalam kaitannya dengan fungsi legislasi, dalam konteks 'produk', baik dalam ukuran kuantitas maupun kualitas, legislasi yang dihasilkan. DPR juga seringkali lebih tampil sebagai pengawas eksekutif karena aktivitasnya yang banyak mendapat perhatian media ketika menyoroti isu tertentu di eksekutif.

Padahal ada peran penting lembaga perwakilan yang perlu diingat pada titik ini. Sebuah peran yang menjadi alasan penyebab (*rationale*) lahirnya "lembaga perwakilan", yaitu peran untuk menjembatani berbagai kepentingan dalam masyarakat. Perannya ini sesungguhnya merupakan peran DPR sebagai suatu

lembaga politik. Perkembangan pemikiran mengenai negara dan organisasi negara berjalan selama berabad lamanya. Sejak model 'demokrasi langsung' dalam konsep negara-kota jaman Yunani kuno. Kemudian konsep organisasi negara semakin mengerucut pada bentuk pembagian peran politik dan konsep demokrasi perwakilan yang menjadi penanda dari apa yang disebut 'demokrasi modern'. Dalam konsep yang diterapkan pada hampir semua negara di dunia pada saat ini, dikenal konsep cabang-cabang kekuasaan negara yang lahir dari pandangan Montesqieu. Walau kemudian pandangan ini diturunkan dalam berbagai variasi dalam hal prosedur relasi serta prosedur pemilihannya, pada dasarnya model pembagian peran politik seperti inilah yang digunakan.

Sebagai lembaga politik dalam kerangka inilah DPR mestinya diletakkan. DPR sebagai lembaga politik melahirkan dua konsekuensi. *Pertama*, wewenang dan tugas-tugas serta implikasi dari wewenang DPR akan selalu terkait dengan konteks 'kompetisi' politik dengan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Kerangkanya adalah kompetisi yang menghasilkan pembatasan kekuasaan dan keseimbangan relatif relasi politik. Karena itu, kerjanya tidak bisa dinilai secara hitam-putih, secara biasa dalam ukuran kuantitas ataupun kualitas. Akan selalu ada konteks politik di atas di baliknya atau sebagai implikasinya.

Kedua, dimensi politik lainnya dari DPR adalah dalam hal perannya yang disebut di awal tadi, yaitu sebagai lembaga yang dianggap mewakili masyarakat melalui prosedur pemilihan umum. Dalam bahasa yang berbeda, Daniel Dhakidae menamakan fungsi parlemen sebagai "kuasa wicara"⁷ rakyat. Dalam fungsi ini, ada tiga faktor yang seharusnya dijadikan tolok ukur ketika melihat bagaimana peran ini dilakukan, yaitu: kepekaan politik mereka sebagai "wakil rakyat", kemahiran teknis mereka dalam mengolah dan mengelola aspirasi rakyat yang didapatkannya sebagai wakil rakyat, dan batasan-batasan perilaku yang tertuang dalam etika.⁸

Konsekuensi pertama membuat organisasi dan dukungan kelembagaan bagi DPR pun harus diarahkan pada kapasitas politiknya itu. Organisasi dan dukungan kelembagaan DPR harus diarahkan pada kualitas DPR sebagai lembaga politik. Sedangkan konsekuensi kedua menimbulkan implikasi bahwa organisasi dan dukungan kelembagaan bagi DPR harus berorientasi pada pelayanan publik.

⁷ Daniel Dhakidae, "Dewan Perwakilan Rakyat dan Kemampuan Mengolah Kuasa Wicara," dalam F. Harianto Santoro (ed.), *Wajah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pemilihan Umum 1999*, (Jakarta: Kompas, 2000), hlm. xxv.

⁸ Bandingkan dengan tolok ukur yang diajukan Daniel Dhakidae dalam menilai kualitas kinerja anggota DPR dalam rangka mengolah dan mengeksekusi the power of speech yang dimilikinya, yaitu political sensibility (kepekaan politik), yakni "...suatu kemampuan memahami, menghayati dan memberikan suatu compassion terhadap persoalan, pergumulan dan nasib suatu bangsa dan konstituen yang diwakilinya." Agar kualitas ini dapat berfungsi optimal, ia harus didukung oleh sebuah kemampuan dasar yang khas yakni technical ability (kemampuan teknis) yang dimaknai sebagai "...pengetahuan tentang dan kesadaran akan tanggung jawab seorang anggota dewan tentang hak dan kewajibannya." Ada dua unsur penting dalam kualitas kemampuan teknis ini, yaitu; pengetahuan tentang hak dan kewajiban; dan kesadaran akan ethos, etika dan etiket sebagai wakil rakyat. Dua kualitas pokok tersebut harus difasilitasi oleh kemampuan wakil rakyat untuk menjaring informasi, menggodoknya dan kemudian memprosesnya dalam pembuatan kebijakan. Kualitas terakhir ini disebut dengan kemampuan metoda. Lihat: *ibid.*

Kedua konsekuensi inilah yang dijadikan pijakan dalam melihat struktur DPR.

3. FUNGSI, TUGAS, DAN WEWENANG DPR

Pasal 20A ayat (1) UUD (amandemen kedua) memberi landasan konstitusional bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Berdasarkan ketiga fungsi tersebut, kepada anggota DPR secara kolektif diberikan hak-hak berupa hak interpelasi⁹, hak angket¹⁰, dan hak menyatakan pendapat¹¹ (Pasal 20A ayat (2) UUD). Adapun secara individual, Pasal 20A ayat (3) UUD memberi hak kepada anggota DPR berupa hak mengajukan pertanyaan¹², hak menyampaikan usul dan pendapat¹³, serta hak imunitas¹⁴.

Pasal 20 UUD secara khusus mengatur soal fungsi legislasi yang diemban DPR. Bahwa DPR-lah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, bahwa pembahasan undang-undang dilakukan bersama presiden, bahwa undang-undang harus mendapatkan 'persetujuan bersama' DPR dan presiden, hingga mekanisme konstitusional mengenai pengesahan undang-undang.

Sebagai tambahan pengaturan atas fungsi legislasi DPR, terutama ketika dikaitkan dengan hak konstitusional anggota DPR, Pasal 21 ayat (1) UUD (amandemen pertama) menyatakan bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (RUU). Mekanisme pengesahan RUU usul inisiatif tersebut pun

⁹ Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf a UU No. 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk)).

¹⁰ Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf b UU Susduk).

¹¹ Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Lihat Penjelasan Pasal 27 huruf c UU Susduk).

¹² Hak mengajukan pertanyaan adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lisan maupun tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang DPR (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf b UU Susduk).

¹³ Hak menyampaikan usul dan pendapat adalah hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah maupun kepada DPR sendiri (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf c UU Susduk). Oleh penjelasan tersebut dinyatakan pula bahwa hak menyampaikan usul dan pendapat ditujukan untuk memberi jaminan kemandirian kepada anggota DPR sesuai hati nurani dan kredibilitasnya. Menurut penjelasan tersebut pula, setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun dalam proses pengambilan keputusan, meski tatacara penyampaian usul dan pendapat tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

¹⁴ Hak imunitas adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Lihat Penjelasan Pasal 28 huruf f UU Susduk).

sedikit diatur dalam ayat (2) pasal yang sama. Termasuk dalam fungsi legislasi DPR, adalah kewenangan untuk menyetujui atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)¹⁵ yang dibentuk presiden, yang apabila ditolak dinyatakan harus dicabut (Pasal 22 UUD RI).

Masuk pula dalam fungsi legislasi DPR, kewenangan untuk memberikan persetujuan bagi presiden guna membuat perjanjian internasional dengan negara lain, terutama yang mensyaratkan perubahan atau pembentukan undang-undang (Pasal 11 ayat (2) amandemen ketiga UUD RI).¹⁶ Juga kewajiban menerima dan membahas usulan RUU tertentu¹⁷ yang diajukan oleh DPD, mengundang DPD untuk melakukan pembahasan RUU tersebut, serta memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tertentu¹⁸ baik yang diajukan DPR maupun diajukan pemerintah ((Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD, amandemen ketiga). Oleh Pasal 43 dan Penjelasan Pasal 42 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk) kewajiban untuk mengundang serta memperhatikan pertimbangan DPD dalam pembahasan RUU dipersempit lagi menjadi hanya di awal pembicaraan tingkat I.¹⁹

Dalam fungsi anggarannya, DPR memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2) UUD, amandemen ketiga). Dan karena APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka pelaksanaan fungsi anggaran DPR juga bersinggungan dengan fungsi legislasinya. Satu kewenangan yang juga masuk dalam fungsi anggaran DPR dan bersinggungan dengan fungsi pengawasannya, adalah menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).²⁰

Adapun dalam fungsi pengawasan, sebagai unsur dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR memiliki kewenangan mengawasi pemerintah yang sangat

¹⁵ Perpu adalah peraturan pemerintah yang memiliki kekuatan hukum dan mengandung materi muatan setara dengan UU, yang dapat dibentuk oleh Presiden dalam keadaan genting yang memaksa (Pasal 22 ayat (1) UUD RI). Lihat juga Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶ Meski tidak dinyatakan secara tegas, kewenangan DPR untuk membuat persetujuan mengenai perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain yang dinyatakan Presiden (Pasal 11 ayat (1) UUD RI), juga masuk dalam fungsi legislasi.

¹⁷ Yaitu RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat (1) amandemen ketiga UUD RI).

¹⁸ Yaitu RUU yang berkaitan dengan pajak, agama, dan pendidikan (Pasal 22D ayat (2) amandemen ketiga UUD RI) serta RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) amandemen ketiga UUD RI.

¹⁹ Tingkat-tingkat pembicaraan dalam pembahasan RUU oleh Pasal 32 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR. Dan berdasarkan Pasal 137 Rancangan Peraturan Tata Tertib DPR yang baru, yang dimaksud dengan awal pembicaraan tingkat I pembahasan RUU adalah proses penyampaian pandangan, tanggapan, dan pembahasan berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), di luar proses pengambilan keputusan.

²⁰ Sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD (amandemen ketiga).

spesifik. Yaitu mengusulkan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden kepada MPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden (Pasal 7A UUD, amandemen ketiga). Pasal 7B UUD secara lebih spesifik menyatakan bahwa pendapat DPR mengenai pelanggaran hukum yang dilakukan presiden dan/atau wakil presiden, atau mengenai tidak lagi terpenuhinya syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, dibuat dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.

Kewenangan pengawasan lain yang secara spesifik diberikan oleh konstitusi kepada DPR adalah membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu (mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama). Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 22D ayat (3) UUD (amandemen ketiga).

Hak-hak yang dimiliki DPR secara kolektif maupun anggota DPR secara individu juga dapat digunakan dalam konteks pengawasan. Bahkan kewenangan yang bisa dikategorikan ke dalam fungsi pengawasan DPR dapat pula memasuki wilayah yudikatif seperti pemberian amnesti²¹ dan abolisi²² yang harus dilakukan presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 UUD, amandemen pertama).

Begitu pula halnya dengan kewenangan DPR untuk memberi pertimbangan atau persetujuan kepada presiden mengenai pengangkatan pejabat publik tertentu, bisa dikategorikan masuk dalam fungsi pengawasan²³, seperti:

- a. Persetujuan mengenai pengangkatan duta besar (Pasal 13 ayat (2) UUD, amandemen pertama);²⁴
- b. Pemilihan anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD untuk diresmikan Presiden (Pasal 23F ayat (1) UUD, amandemen ketiga);
- c. Pemilihan hakim agung berdasarkan usulan Komisi Yudisial (KY) untuk ditetapkan oleh Presiden (Pasal 24A ayat (3) UUD, amandemen ketiga);

²¹ Amnesti adalah penghapusan semua akibat hukum pidana kepada orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima amnesti tersebut.

²² Abolisi adalah peniadaan penuntutan terhadap orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima abolisi tersebut.

²³ Salah satu logika yang dipakai ketika mengkategorikan kewenangan seleksi pejabat publik ke dalam fungsi pengawasan DPR adalah bahwa untuk mengawasi pelaksanaan UU yang mengatur tugas dan wewenang para pejabat publik tersebut, perlu diawali dengan memastikan lebih dulu siapa orang yang akan mengisi jabatan-jabatan tersebut. Ada logika lain yang menyatakan bahwa kewenangan tersebut bersumber pada status politik anggota DPR sebagai wakil rakyat, yang dengan kapasitas representasinya mampu memberi legitimasi publik terhadap proses pengisian jabatan-jabatan publik. Tetapi kecenderungan untuk terus melibatkan peran DPR dalam proses seleksi pejabat publik juga menguatirkan. Sebab peluang masuknya kepentingan politik partisan dalam proses tersebut menjadi terbuka lebar, bahkan sekalipun peran tersebut diimbangi dengan mekanisme yang bisa lebih memastikan objektivitas.

²⁴ Termasuk di sini memberi pertimbangan kepada Presiden untuk menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat (3) amandemen pertama UUD RI).

- d. Persetujuan atas pengangkatan dan pemberhentian anggota KY sendiri (Pasal 24B ayat (3) UUD, amandemen ketiga);
- e. Pengajuan 3 (tiga) orang dari 9 (sembilan) orang hakim Mahkamah Konstitusi untuk ditetapkan oleh Presiden (Pasal 24C ayat (3) UUD, amandemen ketiga).

Tidak hanya dalam konstitusi, berbagai undang-undang pun mengatur kewenangan DPR dalam melakukan proses seleksi bagi pengisian jabatan-jabatan publik lainnya seperti:

- a. Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK);
- b. Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- c. Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- d. Anggota Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) berdasarkan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran;
- e. Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum;
- f. Anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) berdasarkan UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR;
- g. Dewan Gubernur Bank Sentral berdasarkan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan lain-lain.

Bahkan pengisi jabatan Kepala Kepolisian RI (Kapolri) berdasarkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI dan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) berdasarkan UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI yang sesungguhnya masuk dalam jajaran kabinet Presiden, juga harus mendapat persetujuan DPR.

Secara singkat, fungsi pengawasan DPR dijalankan lewat tugas dan kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, termasuk UU APBN, serta kebijakan pemerintah lainnya, di samping memberikan persetujuan, pertimbangan/konsultasi, dan pendapat kepada pemerintah. Kewenangan lain dalam fungsi pengawasan sebagaimana telah disinggung sebelumnya, yang berhimpit dengan fungsi anggaran DPR, adalah membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.

Namun secara garis besar, pembicaraan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang DPR tidak bisa begitu saja dilepaskan dari karakter dan eksistensi DPR dalam sistem ketatanegaraan RI. Yaitu karakter dan eksistensi yang menegaskan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, beranggotakan orang-orang yang dipilih secara langsung dan karenanya dipercaya oleh rakyat. Sehingga dalam tataran tertentu memiliki legitimasi publik untuk mewakili kepentingan rakyat. Meski di sisi yang lain DPR harus pula selalu menyerap aspirasi rakyat dan terbuka untuk dikontrol oleh rakyat saat menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya.

Pembicaraan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang DPR pun tidak bisa dilepaskan dari persoalan struktur kelembagaan dan tata kerja DPR. Mulai dari struktur alat-alat kelengkapan DPR, struktur sekretariat jenderal DPR, tata kerja masing-masing,

hingga keterkaitan antara tata kerja keduanya, yang semestinya berujung pada pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPR secara efektif.

4. TENTANG ALAT KELENGKAPAN DPR

4.1. Uraian Mengenai Alat Kelengkapan DPR

Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki beberapa unit kerja yang biasa disebut dengan "alat kelengkapan." Alat-alat kelengkapan DPR tersebut ada yang bersifat tetap dan sementara. Yang dimaksud dengan alat kelengkapan tetap adalah unit kerja yang terus menerus ada selama masa kerja DPR berlangsung, yakni selama lima tahun. Keanggotaannya juga tidak berubah dari awal sampai akhir, kecuali ada pemberhentian. Sedangkan alat kelengkapan yang bersifat sementara hanya dibentuk untuk kebutuhan dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu pula. Begitu juga dengan keanggotaannya, yang dapat digantikan tanpa ada pengaturan mengenai masa keanggotaannya. Alat-alat kelengkapan ini diatur dalam Bab VI-XIV Peraturan Tata Tertib DPR.

Alat kelengkapan tetap terdiri dari: Pimpinan, Badan Musyawarah (Bamus), Komisi, Badan Legislasi (Baleg), Panitia Anggaran, Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP), dan Badan Kehormatan. Sedangkan alat kelengkapan yang bersifat sementara adalah Panitia Khusus (Pansus).

Selain alat kelengkapan DPR tersebut, dikenal pula panitia yang dibentuk oleh alat kelengkapan yang disebut Panitia Kerja (Panja). Dalam prakteknya Panja memegang peranan signifikan dalam proses kerja DPR.

Di bawah ini diuraikan alat kelengkapan DPR, tugas-tugasnya, serta model kepemimpinannya.

a. Pimpinan DPR

Pimpinan berperan sebagai juru bicara parlemen dan koordinator bagi seluruh anggota parlemen yang berkedudukan sejajar. Pimpinan parlemen biasanya memang bukan jabatan struktural seperti pada lembaga birokrasi yang bisa mengambil keputusan sendiri. Setiap keputusan di parlemen selalu diambil secara bersama-sama, dengan pimpinan sebagai pengatur rapat dan berperan pula sebagai wakil dari seluruh anggota parlemen ketika lembaga itu berhubungan dengan lembaga lainnya. Karena itulah, dalam negara-negara berbahasa Inggris, ketua parlemen biasanya disebut "*speaker*" of the parliament/house, bukan "*chairperson*."

Fungsi pokok Pimpinan DPR secara umum adalah mewakili DPR secara simbolis dalam berhubungan dengan lembaga eksekutif, lembaga-lembaga tinggi negara lain, dan lembaga-lembaga internasional. Pimpinan DPR juga berfungsi memimpin jalannya administratif kelembagaan secara umum, termasuk memimpin rapat-rapat paripurna dan menetapkan sanksi atau rehabilitasi dalam hal adanya pelanggaran kode etik oleh anggota DPR.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Pimpinan memiliki tugas-tugas yang bisa dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu (i) tugas di lingkungan internal Pimpinan; (ii) tugas di lingkungan internal DPR; dan (iii) tugas di lingkungan eksternal DPR.

Tugas di lingkungan internal Pimpinan adalah menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara Ketua dan Wakil Ketua, serta mengumumkannya kepada Rapat Paripurna.

Tugas di lingkungan internal DPR meliputi:

- a. Memimpin rapat DPR sesuai dengan ketentuan Tata Tertib serta menyimpulkan persoalan yang dibicarakan dalam rapat.
- b. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR.
- c. Menentukan kebijaksanaan Alat Kelengkapan DPR.
- d. Melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- e. Menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR.
- f. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPR.
- g. Mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi apabila dipandang perlu, dalam mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh Badan Urusan Rumah Tangga.

Tugas Pimpinan DPR di lingkungan eksternal DPR adalah:

- a. Menjadi juru bicara DPR.
- b. Mengadakan konsultasi dengan presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR.
- c. Mewakili DPR dan alat kelengkapan DPR di pengadilan.

Pimpinan DPR terdiri dari seorang Ketua dan tiga orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dalam Rapat Paripurna dan merupakan satu kesatuan pimpinan yang kolektif yang dibantu oleh sebuah sekretariat.

Pemilihan Pimpinan DPR dilakukan dengan model “paket”, yaitu pengajuan nama calon Ketua dan Wakil Ketua dalam satu daftar dan daftar itulah yang dipilih, bukan individu-individu. Caranya, paket calon Ketua dan Wakil Ketua diusulkan oleh fraksi kepada Pimpinan Sementara secara tertulis. Calon-calon tersebut haruslah berasal dari fraksi yang berbeda. Selanjutnya Pimpinan Sementara akan menetapkan usulan ini sebagai paket calon dalam Rapat Paripurna dan seluruh anggota akan memilih paket-paket calon ini. Paket calon yang memperoleh suara terbanyaklah yang ditetapkan oleh Pimpinan Sementara sebagai Ketua dan Wakil Ketua terpilih.

Masa jabatan Pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR, yakni lima tahun. Untuk mengukur akuntabilitas kinerjanya, Tata Tertib DPR menyatakan bahwa Pimpinan DPR mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPR. Rapat Paripurna adalah forum tertinggi yang dianggap merepresentasikan sikap dan posisi DPR secara kelembagaan, termasuk menerima laporan dan pertanggungjawaban.

b. Badan Musyawarah (Bamus)

Dalam dinamika politik DPR, Bamus dapat dikatakan sebagai “miniatur” DPR. Sebagian besar, kalau bukan semua, keputusan penting DPR digodok terlebih dulu di Bamus. Sehingga bisa dikatakan dinamika yang terjadi di dalam Bamus akan tercermin di dalam Rapat Paripurna. Dan hanya Rapat Paripurna sebagai forum tertinggi di DPR yang dapat mengubah keputusan Bamus.

Tugas-tugas Bamus di bawah ini akan menunjukkan perannya yang sangat sentral dalam menentukan arah dan kinerja DPR, termasuk fungsi legislasi dan pengawasan.

- a. Menetapkan acara DPR untuk satu Tahun Sidang, satu Masa Persidangan, atau sebagian dari suatu Masa Persidangan.²⁵ Termasuk di dalamnya perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian (juga prioritas) sebuah rancangan undang-undang.
- b. Memberikan pendapat kepada Pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR.
- c. Meminta dan memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap alat kelengkapan tersebut.
- d. mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal undang-undang menetapkan bahwa pemerintah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR mengenai suatu masalah;
- e. menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR; dan
- f. melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Bamus.

Pembentukan Bamus dilakukan oleh DPR melalui Rapat Paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR. Anggota Bamus berjumlah maksimal sepersepuluh dari anggota DPR, berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap fraksi. Pimpinan Bamus langsung dipegang oleh Pimpinan DPR, yang semakin mencerminkan bahwa Bamus adalah “inti DPR”. Bamus bekerja dengan dibantu oleh sebuah sekretariat tersendiri.

Dalam hal pengambilan keputusan dan rapat, Bamus memiliki kewenangan sebagai berikut.

1. Mengundang pimpinan alat kelengkapan DPR yang lain dan anggota yang dipandang perlu untuk menghadiri Rapat Bamus. Mereka yang diundang itu mempunyai hak bicara.
2. Apabila dalam Masa Reses ada masalah yang menyangkut tugas dan wewenang DPR yang dianggap mendasar dan perlu segera diambil keputusan, Pimpinan DPR secepatnya memanggil Bamus untuk mengadakan rapat setelah mengadakan konsultasi dengan pimpinan fraksi.
3. Apabila keputusan yang diambil berdasarkan suara terbanyak tidak terpenuhi, Pimpinan Bamus memberikan keputusan akhir.

²⁵ ‘Tahun Sidang’ DPR dimulai setiap 16 Agustus dan berakhir pada 15 Agustus tahun berikutnya. Tahun Sidang terdiri dari empat ‘Masa Persidangan’. ‘Masa Persidangan’ terdiri dari ‘Masa Sidang’ dan ‘Masa Reses.’ Lihat Pasal 73 Peraturan Tata tertib DPR.

c. **Badan Legislasi (Baleg)**

Baleg merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang lahir belakangan dibandingkan dengan alat kelengkapan DPR lainnya, yaitu pada tahun 2000. Lahirnya Baleg didorong oleh adanya amandemen pertama terhadap UUD pada tahun 1999, yang menegaskan bahwa fungsi legislasi dilakukan oleh DPR.

Fungsi utama Baleg pada awalnya dititikberatkan pada proses administrasi dan teknis legislasi. Sedikit sekali peran Baleg dalam mempengaruhi substansi sebuah RUU. Namun sejak perubahan Tata Tertib DPR pada tahun 2001 yang mulai berlaku pada 2002, fungsi Baleg menjadi lebih berbobot serta cukup memadai untuk mempengaruhi substansi sebuah RUU. Bahkan, peran Baleg dikuatkan dalam undang-undang dengan adanya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Pasal 16 UU PPP mengatur bahwa penyusunan perencanaan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilakukan oleh pemerintah dan DPR dan dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Dengan peraturan demikian, yang akan melaksanakan tugas ini adalah Baleg.

Belakangan, dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang baru disahkan pada 27 September 2005 lalu, peran Baleg bahkan semakin diperluas. Disebutkan dalam Pasal 42 Tata Tertib DPR bahwa tugas Baleg sebagai “pusat pembentukan undang-undang” adalah:

- a. Menyusun Prolegnas
- b. Menyiapkan RUU Usul Inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- c. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Rapat Paripurna.
- d. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan RUU oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi di luar Prolegnas.
- e. Melakukan pembahasan, perubahan/penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan oleh Bamus.
- f. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk RUU yang sedang dan akan dibahas dan sosialisasi UU yang telah disahkan.
- g. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi UU, melalui koordinasi dengan Komisi.
- h. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Tatib dan Kode Etik.
- i. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPR atas RUU usul dari DPD.
- j. Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh presiden dan DPR.
- k. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat dipergunakan sebagai bahan

Perubahan ini mencerminkan adanya perubahan yang signifikan antara Baleg yang sekarang dengan yang sebelumnya. Tata Tertib DPR yang baru menyatakan secara jelas peran DPR sebagai “pusat pembentukan undang-undang”. Hal ini sejalan dengan pemikiran para anggota Baleg yang berkembang sejak para anggota ini menduduki jabatan mereka untuk periode ini pada Oktober 2004. Mantan Ketua Baleg yang baru saja diganti karena adanya pergantian pimpinan alat kelengkapan DPR, A.S Hikam, misalnya, pernah menyatakan hal ini dalam sebuah diskusi.

Konsep “Baleg sebagai Pusat Pembangunan Hukum Nasional” dijabarkan olehnya dalam makalahnya. Alasannya adalah “realitas” bahwa Baleg berperan penting dalam penyusunan Prolegnas, sementara Prolegnas “mengandung cita-cita yang secara rasional ingin dicapai di berbagai bidang tertentu.”²⁶

Berangkat dari tujuan menjadikan Baleg sebagai “pusat pembentukan undang-undang” ini, ada tiga tugas baru Baleg, yaitu:

1. Menyusun Prolegnas. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam UU 10/2004
2. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi sebelum RUU tersebut disampaikan kepada Rapat Paripurna. Tugas ini membuat Baleg berperan seperti Departemen Hukum dan HAM di DPR. Dengan adanya tugas ini, maka setiap inisiatif di DPR harus disampaikan terlebih dulu kepada Baleg, bukan langsung ke Rapat Paripurna seperti biasanya. Belum jelas apa implikasinya secara teknis, ketika misalnya Baleg menemukan ketidakharmonisan di dalamnya. Sebab Tata Tertib yang baru ini belum dipraktekkan sampai dengan laporan penelitian ini ditulis. Namun implikasi adanya tugas baru ini jelas adalah kebutuhan yang besar akan adanya staf fungsional yang lebih, baik secara kualitas maupun kuantitas.
3. Memberikan pertimbangan terhadap RUU yang sedang dibahas oleh presiden dan DPR. Sama halnya dengan butir dua di atas, tugas baru ini juga akan menimbulkan konsekuensi dalam hal dukungan kelembagaan yang harus mampu meresponnya.

Baleg dibentuk dalam Rapat Paripurna. Susunan keanggotaannya ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap fraksi. Keanggotaan Baleg tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Pimpinan Komisi, keanggotaan Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), dan keanggotaan Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP).

Pimpinan Baleg bersifat kolektif. Terdiri dari seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua.

d. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)

Sesuai dengan namanya, Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) adalah unit kerja DPR yang fungsinya hanya berkaitan dengan hal-hal internal DPR dan hampir tidak ada kaitan langsung dengan fungsi-fungsi pokok DPR. Walaupun begitu, unit kerja ini menjadi tulang punggung para anggota DPR dalam urusan-urusan yang berkaitan dengan fasilitas dan kesejahteraan mereka.

Alat kelengkapan yang bekerja erat dengan BURT adalah Pimpinan DPR. Bahkan secara khusus dinyatakan bahwa tugas BURT adalah membantu Pimpinan dalam hal:

- a. Penentuan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR, termasuk kesejahteraan anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal;

²⁶ Muhammad A.S. Hikam, “Politik Hukum Nasional 2005-2009,” makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Koalisi Kebijakan Partisipatif, Puncak, Jawa Barat, 16 Maret 2005.

- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal;
- c. Perencanaan dan penyusunan kebijakan anggaran DPR.

Pimpinan BURT juga bersifat kolektif, terdiri dari seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua.

Dalam pelaksanaan kerjanya, BURT dapat meminta penjelasan dan data yang diperlukan kepada Sekretariat Jenderal. Ia bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR dan dilaksanakan melalui laporan tertulis sekurang-kurangnya sekali dalam satu Tahun Sidang.

e. Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP)

Seperti bisa dilihat dari namanya, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen (BKSAP) adalah alat kelengkapan DPR yang memiliki peran penting dalam hal hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dengan parlemen negara lain. Dalam melaksanakan tugasnya, BKSAP dibantu oleh sebuah sekretariat.

Pimpinan BKSAP merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif yang terdiri atas seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua.

BKSAP memiliki tugas:

- a. Membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dengan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen-parlemen dan/atau anggota-anggota parlemen.
- b. Mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR.
- c. Mengadakan evaluasi dan mengembangkan tindak lanjut dari hasil pelaksanaan tugas BKSAP, terutama hasil kunjungan delegasi DPR ke luar negeri.
- d. Memberikan saran atau usul kepada Pimpinan DPR tentang masalah kerja sama antar-parlemen.

BKSAP dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada DPR. BKSAP membuat inventarisasi masalah pada akhir masa keanggotaan DPR, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh BKSAP pada masa keanggotaan berikutnya.

f. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan merupakan alat kelengkapan tetap yang paling muda saat ini di DPR. Pada awal pembentukannya, Badan Kehormatan termasuk dalam alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara, namun dengan perubahan Tata Tertib DPR pada tahun 2004, alat kelengkapan ini berubah menjadi alat kelengkapan tetap DPR.

Pembentukan Badan Kehormatan DPR merupakan tanggapan atas sorotan publik terhadap kinerja buruk sebagian anggota DPR. Misalnya dalam hal rendahnya tingkat kehadiran dalam rapat dan konflik kepentingan. Beberapa kasus

pelanggaran kode etik oleh anggota DPR juga sempat memunculkan desakan agar Badan Kehormatan segera dibentuk. Misalnya dalam kasus suap yang diduga melibatkan anggota Komisi Keuangan, Perbankan dan Perencanaan Pembangunan DPR dalam DPR periode 1999-2004 untuk melancarkan divestasi Bank Niaga oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Demikian juga ketika muncul berita mengenai adanya staf DPR yang menjadi 'calo anggaran'.

Susunan keanggotaan Badan Kehormatan ditetapkan oleh Rapat Paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap fraksi. Penetapan keanggotaan ini dilakukan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan Tahun Sidang ketiga. Keanggotaan Badan Kehormatan berjumlah 13 orang yang terdiri atas seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan.

Tugas Badan Kehormatan adalah sebagai berikut.

- a. Melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota karena:
 - (i) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota;
 - (ii) tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon anggota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum;
 - (iii) melanggar sumpah/janji, Kode Etik, atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota; atau
 - (iv) melanggar peraturan larangan rangkap jabatan sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan.
- b. Menetapkan keputusan hasil penyelidikan dan verifikasi.
- c. Menyampaikan keputusan tersebut kepada Pimpinan DPR.

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya, Badan Kehormatan diberi wewenang untuk:

- a. Memanggil anggota yang bersangkutan untuk memberikan penjelasan dan pembelaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan.
- b. Memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain.

Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Badan Kehormatan adalah sebagai berikut:

1. Pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran diajukan secara tertulis kepada Pimpinan DPR. Masyarakat yang mengadukan harus melengkapi pengaduannya dengan identitas. Badan Kehormatan harus menjaga kerahasiaan identitas ini
2. Badan Kehormatan menyampaikan tembusan/fotokopi surat pengaduan kepada anggota yang bersangkutan selambat-lambatnya dalam waktu empat belas hari dengan surat resmi.
3. Badan Kehormatan menyampaikan panggilan kepada anggota yang diadukan setelah lewat empat belas hari sejak surat panggilan disampaikan.
4. Panggilan harus diterima oleh yang bersangkutan paling lambat tiga hari sebelum sidang Badan Kehormatan yang telah ditentukan untuk itu.
5. Dalam hal anggota yang diadukan tidak memenuhi panggilan sampai tiga kali, Badan Kehormatan dapat segera membahas dan menetapkan keputusan tanpa kehadiran anggota yang bersangkutan.
6. Anggota yang diadukan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain.

7. Pengadu dan anggota yang diadukan dapat menghadirkan saksi-saksi dalam sidang Badan Kehormatan.
8. Di hadapan sidang Badan Kehormatan, pengadu dan anggota yang diadukan diminta mengemukakan alasan-alasan pengaduan dan pembelaan. Sedangkan saksi-saksi dan pihak-pihak lain yang terkait dimintai keterangan dan dokumen atau bukti lainnya.
9. Badan Kehormatan mengambil putusan setelah melakukan penyelidikan atau verifikasi terhadap pengaduan tersebut, pembelaan, bukti-bukti serta saksi-saksi. Dalam putusan tersebut harus dimuat pertimbangan-pertimbangan yang menjadi dasar putusan dan menunjuk pasal-pasal peraturan yang dilanggar.

Apabila terbukti bersalah, Badan Kehormatan dapat menjatuhkan sanksi yang berupa:

- a. Teguran tertulis;
- b. Pemberhentian dari jabatan Pimpinan DPR atau Pimpinan alat kelengkapan DPR; atau
- c. Pemberhentian sebagai anggota.

Sanksi teguran tertulis disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada anggota yang bersangkutan. Sedangkan sanksi pemberhentian sebagai pimpinan atau anggota DPR disampaikan kepada Pimpinan DPR untuk dibacakan dalam Rapat Paripurna untuk kemudian disampaikan kepada presiden untuk diresmikan. Keputusan presiden tersebut kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada anggota yang bersangkutan.

Badan Kehormatan dapat menetapkan keputusan rehabilitasi, apabila anggota yang diadukan terbukti tidak melanggar peraturan perundang-undangan dan Kode Etik. Rehabilitasi tersebut diumumkan dalam Rapat Paripurna dan dibagikan kepada seluruh anggota.

g. Panitia Anggaran

Tugas pokok Panitia Anggaran adalah melaksanakan pembahasan APBN. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut Panitia Anggaran dapat:

- a. Mengadakan Raker dengan presiden, yang dapat diwakili oleh menteri.
- b. Mengadakan RDPU, baik atas permintaan Panitia Anggaran maupun atas permintaan pihak lain.
- c. Mengadakan konsultasi dengan DPD.
- d. Mengadakan studi banding atas persetujuan Pimpinan DPR, yang hasilnya dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditentukan tindak lanjutnya.
- e. Membentuk Panitia Kerja.
- f. Melakukan tugas atas keputusan Rapat Paripurna dan Bamus.
- g. Mengusulkan kepada Bamus hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.
- h. Membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Anggaran pada masa keanggotaan berikutnya pada akhir masa keanggotaan DPR.

Susunan keanggotaan Panitia Anggaran ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR. Anggota Panitia Anggaran berasal dari anggota seluruh unsur

Komisi dengan memperhatikan perimbangan jumlah anggota fraksi. Anggota Panitia Anggaran tidak boleh dirangkap oleh Pimpinan Komisi.

Pimpinan Panitia Anggaran bersifat kolektif. Pimpinan Panitia Anggaran terdiri atas seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua. Mereka dipilih dari dan oleh anggota Panitia Anggaran setelah penetapan keanggotaan Panitia Anggaran, dalam Rapat Panitia Anggaran yang dipimpin oleh Pimpinan DPR. Panitia ini dibantu oleh sebuah sekretariat.

h. Komisi

Komisi adalah unit kerja utama di dalam DPR. Hampir seluruh aktivitas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR, substansinya dikerjakan di dalam Komisi. Sejak 1971 sampai 2004, DPR memiliki sembilan komisi yang masing-masing membawahi bidang-bidang tertentu. Namun sejak 2004, DPR mempunyai sebelas Komisi dengan ruang lingkup tugas dan pasangan kerja masing-masing, seperti di bawah ini.

Komisi	<u>Pasangan Kerja Komisi DPR RI</u>
Komisi I (Pertahanan, Luar Negeri, Dan Informasi)	Departemen Pertahanan, Departemen Luar Negeri, Tentara Nasional Indonesia, Kantor Menteri Negara Komunikasi dan Informasi, Dewan Ketahanan Nasional, Badan Intelijen Negara, Lembaga Sandi Negara, Lembaga Informasi Nasional, Lembaga Kantor Berita Nasional Antara, Lembaga Ketahanan Nasional, Komisi Penyiaran
Komisi II (Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negara, Agraria)	Dep. Dalam Negeri, MeNeg. Pendayagunaan Aparatur Negara, Menteri Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pertanahan Nasional, Komisi Pemilihan Umum, Arsip Nasional.
Komisi III Hukum Dan Perundang-Undangan Ham Dan Keamanan	Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kejaksaan Agung, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, Komisi Nasional HAM, Setjen Mahkamah Agung, Setjen Mahkamah Konstitusi, Setjen MPR, Setjen DPD, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional.
Komisi IV (Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, Dan Pangan)	Dep. Pertanian, Dep. Kehutanan, Dep. Kelautan dan Perikanan, Badan urusan Logistik, Dewan Maritim Nasional.
Komisi V (Perhubungan, Telekomunikasi, Pekerjaan Umum, Perumahan Rakyat, Pembangunan Pedesaan	Dep. Perhubungan, Dep. Pekerjaan Umum, Meneg. Perumahan Rakyat, Meneg. Pembangunan Daerah Tertinggal, Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG).

Komisi	Pasangan Kerja Komisi DPR RI
Dan Kawasan Tertinggal)	
Komisi VI (Perdagangan, Perindustrian, Investasi, Koperasi Ukm Dan Bumh)	Dep. Perdagangan, Dep. Perindustrian, Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Badan Standarisasi Nasional, Badan koordinasi Penanaman Modal, Menteri Negara BUMH, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Badan Perlindungan Konsumen Nasional.
Komisi VII (Energi, Sumber Daya Mineral, Riset Dan Teknologi, Lingkungan Hidup.)	Dep. Energi dan Sumber Daya Mineral, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Kantor Menteri Negara Riset dan Teknologi, Badan Pengendali Dampak Lingkungan, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, Badan Tenaga Atom Nasional, Dewan Riset Nasional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Pengawas Tenaga Nuklir, Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, Badan Pengatur Kegiatan Hilir Migas, Badan Pelaksana Pengendalian Usaha Hulu Migas.
Komisi VIII (Agama, Sosial Dan Pemberdayaan Perempuan)	Dep. Agama, Dep. Sosial, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Komisi Perlindungan Anak, KOMNAS Perempuan.
Komisi IX (Kependudukan, Kesehatan, Tenaga Kerja Dan Transmigrasi)	Dep. Kesehatan, Dep. Tenaga Kerja dan Transmigrasi, BKKBN, Badan Pengawas Obat dan Makanan
Komisi X (Pendidikan, Pemuda, Olahraga, Pariwisata, Kesenian Dan Kebudayaan)	Dep. Pendidikan Nasional, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata, Badan Pengembangan Kebudayaan Pariwisata, Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga, Perpustakaan Nasional.
Komisi XI (Keuangan, Perencanaan Pembangunan Nasional, Perbankan Dan Lembaga Keuangan Bukan Bank)	Dep. Keuangan, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS, Gubernur Bank Indonesia, Lembaga Keuangan Bukan Bank, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pusat Statistik (BPS), Setjen BPK RI

Secara umum tugas dan wewenang Komisi dapat dibagi dalam tiga bidang: legislasi, pengawasan, dan anggaran.

Di bidang legislasi, Komisi bertugas mempersiapkan, membahas dan menyempurnakan suatu rancangan undang-undang. Sementara untuk tugas pengawasan dan anggaran, Komisi adalah motor utama kegiatan tersebut. Namun, untuk tugas pertama, yakni mempersiapkan (dalam hal ini merancang) undang-undang, belum diperoleh data yang menunjukkan secara jelas kalau Komisi pernah mengajukan usul inisiatif.

Setiap komisi di DPR memiliki anggota sekitar 45 orang, yang komposisinya proporsional dengan jumlah anggota suatu fraksi di dalam DPR secara keseluruhan. Mekanisme pengisian anggota komisi sendiri dilakukan oleh fraksi, yang berdasarkan pengamatan umumnya terkait erat dengan latar belakang keilmuan atau penguasaan anggota terhadap substansi pokok yang digeluti oleh komisi.²⁷ Jadi, bila keanggotaan fraksi punya kesamaan dalam hal kepentingan politik, Komisi punya kesamaan dalam penguasaan masalah dan keahlian. Karena keterbatasan jumlah anggota, fraksi-fraksi kecil harus memilih komisi apa saja yang cukup strategis untuk dimasuki, sehingga latar belakang keilmuan tidak lagi menjadi isu penting buat mereka.

Yang menarik, penentuan prioritas dan agenda pembahasan tiap rancangan undang-undang dilakukan oleh Bamus, yang beranggotakan wakil fraksi dan komisi. Walaupun begitu, Komisi dapat menyampingkan agenda prioritas yang telah ditetapkan oleh Bamus. Hal itu pernah terjadi misalnya ketika Bamus telah menetapkan bahwa Komisi Hukum dan Politik harus menyelesaikan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Namun karena Komisi menganggap RUU tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi lebih penting, maka RUU tersebutlah yang dibahas terlebih dulu. Namun secara kelembagaan, Komisi tidak memiliki jalur formal dalam pengambilan keputusan Bamus, walaupun anggota Komisi yang bersangkutan mungkin duduk di Bamus dalam kapasitas sebagai wakil fraksi.

Di bidang pengawasan, Komisi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN), serta peraturan pelaksanaannya. Dalam tugas ini termasuk juga membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dan membahas dan menindaklanjuti usulan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Seluruh tugas dan wewenang ini terbatas pada pengawasan rutin. Sedangkan pelaksanaan pengawasan insidental tidak hanya dilakukan oleh Komisi tapi juga melibatkan alat kelengkapan DPR lainnya.

Di bidang anggaran, Komisi bertugas melaksanakan seluruh proses pembentukan APBN sebelum disampaikan pada Rapat Paripurna DPR untuk disetujui. Proses tersebut adalah:

1. Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan RAPBN bersama-sama dengan pemerintah.
2. Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan RAPBN.

²⁷ Erni Setyowati dkk, *Bagaimana Undang-Undang Dibuat*, Seri Panduan Legislasi (Jakarta : PSHK, 2003).

3. Mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK.
4. Menyampaikan hasil pembahasan dan penyempurnaan pembicaraan pendahuluan dan hasil pembahasan kepada Panitia Anggaran.

Dalam menetapkan susunan dan keanggotaan Komisi, DPR melakukannya berdasarkan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap fraksi. Setelah dua tahun bekerja, susunan dan keanggotaan Komisi dapat diubah. Oleh karena itu, diatur dengan jelas dalam Tata Tertib DPR bahwa penetapan susunan dan keanggotaan Komisi dilakukan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada setiap permulaan Tahun Sidang ketiga.

Proses pengisian keanggotaan dilakukan oleh fraksi-fraksi dengan mengajukannya kepada Pimpinan DPR. Setiap anggota DPR, kecuali Pimpinan, harus menjadi anggota salah satu Komisi. Dengan begitu, tidak mungkin ada anggota DPR yang tidak punya beban tugas apapun, karena semua habis dibagi dalam Komisi. Yang justru mungkin adalah tugas ganda, karena ada jabatan lain yang bisa dirangkap. Misalnya, selain menjadi anggota Komisi dia juga merangkap menjadi anggota Badan Legislasi, anggota Bamus atau anggota alat kelengkapan lainnya.

Pimpinan Komisi, sama halnya dengan Pimpinan DPR, juga bersifat kolektif. Komposisi Pimpinan Komisi terdiri dari seorang Ketua dan empat orang Wakil yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi. Pemilihan Pimpinan Komisi dilakukan setelah penetapan susunan dan keanggotaan Komisi, dalam Rapat Komisi yang dipimpin oleh Pimpinan DPR.

Dalam melaksanakan tugas-tugasnya, Komisi dapat:

- a. Mengadakan: (i) Rapat Kerja (Raker) dengan presiden, yang dapat diwakili oleh menteri; (ii) Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya; (iii) Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), baik atas permintaan Komisi maupun atas permintaan pihak lain; (iv) Raker dan RDP dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugas Komisi yang bersangkutan, apabila perlu dan atas persetujuan Pimpinan DPR, serta (v) Rapat Gabungan Komisi apabila ada masalah yang menyangkut lebih dari satu Komisi.
- b. Mengadakan konsultasi dengan DPD.
- c. Mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses, atau apabila dipandang perlu, dalam Masa Sidang, dengan persetujuan Pimpinan DPR. Hasilnya dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditentukan tindak lanjutnya.
- d. Mengadakan studi banding atas persetujuan Pimpinan DPR yang hasilnya dilaporkan kepada Rapat Paripurna untuk ditentukan tindak lanjutnya.
- e. Melakukan tugas atas keputusan Rapat Paripurna dan Rapat Bamus.
- f. Mengusulkan kepada Bamus hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPR.

Komisi menentukan tindak lanjut hasil pelaksanaan tugas Komisi, terutama hasil Raker dengan presiden. Pada akhir masa keanggotaan DPR, Komisi membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan oleh Komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

i. Panitia Khusus (Pansus)

Apabila dipandang perlu, DPR atau alat kelengkapan DPR dapat membentuk panitia yang bersifat sementara. Panitia inilah yang disebut Panitia Khusus (Pansus) dan diatur dalam Pasal 62-66 Tata Tertib DPR.

Komposisi keanggotaan Pansus ditetapkan dalam Rapat Paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap Fraksi. Jumlah anggota Pansus minimal sepuluh orang dan maksimal lima puluh orang. Dalam pekerjaannya Pansus dibantu oleh sekretariat.

Pimpinan Pansus bersifat kolektif, terdiri atas seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua. Proses pemilihan oleh dan dari anggota Pansus dalam sebuah Rapat Pansus yang dipimpin oleh Pimpinan DPR.

Pansus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu pula, yang ditetapkan oleh Rapat Paripurna. Namun demikian, Rapat Paripurna atau Bamus dapat memperpanjang atau memperpendek jangka waktu penugasan Pansus. Dalam Tata Tertib DPR, tidak ada penjelasan yang memadai tentang mekanisme yang harus dilalui Bamus untuk mengubah waktu penugasan Pansus.

Pansus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai. Untuk selanjutnya Rapat Paripurna menetapkan tindakan-tindakan DPR berdasarkan hasil kerja Pansus tersebut. Untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya, Pansus memberikan laporan kepada DPR.

j. Panitia Kerja (Panja)

Kalau yang disebut di atas kesemuanya adalah alat kelengkapan DPR, baik yang bersifat sementara maupun tetap, panitia yang akan diuraikan di bagian ini bukanlah sebuah alat kelengkapan DPR, melainkan panitia yang dibentuk oleh alat kelengkapan DPR. Panitia ini disebut Panitia Kerja (Panja). Panja adalah unit kerja sementara yang dapat dibentuk oleh tiap alat kelengkapan DPR untuk mengefisienkan kinerjanya. Oleh karena itu segala hal yang berkaitan dengan pengaturan Panja- dari pembentukan, jenis tugas, mekanisme kerja, pengisian keanggotaan, masa kerja, pertanggung-jawaban, sampai dengan pembubarannya- ditetapkan oleh alat kelengkapan yang membentuknya. Namun ada beberapa aturan yang perlu menjadi catatan berkaitan dengan pengaturan Panja.

Pertama, sedapat mungkin susunan keanggotaan Panja didasarkan pada pertimbangan jumlah anggota tiap Fraksi. *Kedua*, jumlah anggotanya separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan yang bersangkutan. *Ketiga*, Panja dipimpin oleh salah seorang anggota pimpinan alat kelengkapan DPR yang membentuknya.

4.2. Sesuikah Susunan Alat Kelengkapan DPR dengan Kebutuhan Kerja DPR?

Tidak ada ukuran yang baku dalam mengorganisasikan anggota-anggota parlemen dalam hal pembagian kerjanya. Praktek pengelompokan kerja berbeda-beda di parlemen berbagai negara, tergantung pada sistem politik dan biasanya juga dipengaruhi oleh organisasi kabinet dalam tubuh eksekutif. Namun pada

prinsipnya, alat kelengkapan parlemen harus sesuai dengan kebutuhan kerjanya yang didasarkan pada fungsi dan peran parlemen.

Seperti diuraikan di atas, alat kelengkapan DPR terdiri dari badan-badan, komisi-komisi, dan panitia-panitia. Susunan ini merupakan pola yang jamak digunakan oleh parlemen-parlemen di negara lain. Sementara untuk soal jumlah alat kelengkapan tidak ada kesamaan pola dan sangat tergantung pada kebutuhan dalam melakukan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sehingga jumlah alat kelengkapan pun seringkali tergantung pada susunan kabinet. Sebagai perbandingan, *House of Representatives* Amerika Serikat dalam 109th Congress, yang memiliki total 439 anggota memiliki dua puluh Komisi (*committee*) dan tiga komisi gabungan dan satu komisi permanen. Namun yang perlu dicatat, keduapuluh komisi ini merupakan gabungan dari berbagai badan yang di Indonesia dibedakan lagi menjadi 'badan' dan 'panitia'. Karena itu pula, ada *Committee on The Budget*, yang fungsinya sama dengan 'Panitia Anggaran' DPR. Sementara *Committee on Rules* bertugas secara khusus untuk mengevaluasi dan menyusun tata kerja dan tata tertib Dewan.²⁸ Sementara di Bundestag di Jerman, 603 anggotanya dipilah menjadi 21 komisi permanen.²⁹

Begitu pula, jumlah anggota Komisi maupun Badan biasanya beragam dan tergantung pada luas cakupan kerjanya serta nilai politik dari masalah yang ditangani. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, Komisi Agrikultur memiliki 44 anggota, sementara Komisi mengenai Peradilan beranggotakan 40 orang dan anggota Komisi Anggaran berjumlah 39 orang. Di Bundestag Jerman, Komisi Urusan Luar Negeri dan Komite Urusan Dalam Negeri mempunyai jumlah anggota yang sama sebanyak 37 orang, sementara Komisi untuk Pengawasan Pemilihan, Imunitas, dan Peraturan Tata Tertib berjumlah 15 orang.

Yang juga menarik untuk dilihat, adalah dinamika perubahan susunan alat kelengkapan ini yang menunjukkan tingginya kebutuhan untuk dapat menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif yang terkait dengan eksekutif dan yudikatif. Di Amerika Serikat misalnya, Komisi Agrikultur didirikan pada 1820, sementara Komisi mengenai Peradilan didirikan pada 1813. Di Indonesia selama hampir tiga dasawarsa, jumlah komisi tidak berubah, yaitu sembilan komisi, begitu pula dengan badan-badan dan panitia lainnya, kecuali Badan Kehormatan yang lahir sebagai alat kelengkapan permanen pada 2004 untuk merespon tuntutan mengenai pertanggungjawaban etik anggota DPR dan Badan Legislasi yang baru didirikan pada 2000 untuk merespon fungsi legislasi DPR yang dikuatkan. Perubahan pada jumlah komisi baru terjadi pada 2004. Perubahan ini terjadi seiring dengan kritik mengenai tidak meratanya beban kerja komisi-komisi di DPR.³⁰

Karena dinamika penentuan susunan alat kelengkapan inilah, secara umum tidak ada kritik terhadap jumlah dan pembagian kerja alat kelengkapan DPR. Apalagi rekomendasi dari berbagai studi yang dilakukan juga sudah diadopsi pada 2004

²⁸ <http://www.rules.house.gov/archives/rules_history.htm>, diakses 25 Oktober 2005.

²⁹ <http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/04commit/01comminf.html>, diakses 25 Oktober 2005.

³⁰ Lihat antara lain: Susanti, dkk, *loc. cit.*, hlm. 52.

dengan adanya perubahan jumlah dan pembagian kerja Komisi. Yang menjadi soal adalah penguatan peran Baleg yang kelihatannya malah menimbulkan kerancuan serta beberapa masalah yang timbul dalam pelaksanaan kerja komisi-komisi dan badan-badan ini.

a. Tepatkah Keberadaan Baleg sebagai *Law Centre* di DPR?

Sebagaimana diuraikan di atas, salah satu tugas Baleg adalah: melakukan pembahasan, perubahan, atau penyempurnaan RUU yang secara khusus ditugaskan Badan Musyawarah. Selanjutnya diatur pula bahwa Baleg dapat mengadakan Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, dan Rapat Dengar Pendapat Umum dan membentuk Panitia Kerja. Kedua wewenang tersebut sebelumnya hanya dimiliki oleh Komisi, baik dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan.

Baleg menjadi satu-satunya alat kelengkapan DPR di luar Komisi yang mempunyai kewenangan beririsan dengan Komisi-Komisi DPR, terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Dalam Tata Tertib DPR 1999, Baleg hanya melakukan peran asistensi, koordinasi, dan evaluasi terhadap pelaksanaan fungsi legislasi oleh Komisi-komisi DPR. Hal itu sesuai dengan alat kelengkapan DPR di luar Komisi lainnya, yang umumnya menjalankan peran sama (asistensi, koordinasi, dan evaluasi),³¹ atau menjalankan peran lain yang memang tidak dimiliki oleh Komisi-komisi DPR.³²

Wewenang ini problematik karena beririsan dengan wewenang Komisi. Masalahnya, Tata Tertib DPR tidak membarengi pemberian kewenangan yang beririsan ini dengan arahan yang jelas mengenai RUU mana yang masuk dalam wilayah garapan Baleg dan RUU mana yang tetap jadi ladang Komisi-Komisi. Satu-satunya petunjuk yang diberikan Tata Tertib adalah "Baleg membahas RUU yang secara khusus ditugaskan Bamus." Akibat tidak adanya arahan yang jelas, maka faktor paling kuat yang mempengaruhi Baleg dalam menentukan RUU mana yang dibahas adalah preferensi para anggota DPR yang duduk di dalamnya. Akibat lainnya, pembahasan RUU malah menjadi tertunda karena jabatan rangkap antara anggota Baleg dan anggota Komisi-Komisi menimbulkan kendala dalam hal penjadwalan rapat. Ujungnya adalah penundaan rapat yang sering terjadi atau kekosongan ruang rapat karena anggota seringkali mempunyai dua jadwal rapat yang sama.³³ Di sini timbul pertanyaan, kalau wewenang ini menjadi tumpang tindih dan justru menimbulkan kebingungan dalam prakteknya, mengapa Baleg diadakan? Ditengarai bahwa Baleg

³¹ Badan Musyawarah (Bamus) misalnya bertugas menetapkan acara DPR untuk satu Tahun Sidang, satu Masa Persidangan, atau sebagian dari suatu Masa Sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian RUU (Pasal 31 huruf a Tata Tertib DPR RI 1999 dan Pasal 30 huruf a Tata Tertib DPR RI 2001).

³² Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) misalnya bertugas membantu Pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR, termasuk kesejahteraan Anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal berdasarkan hasil Rapat Badan Musyawarah (Pasal 42 ayat (1) huruf a Tata Tertib DPR RI 1999 dan Pasal 45 ayat (1) huruf a Tata Tertib DPR RI 2001).

³³ Bivitri Susanti, dkk (2), "Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003," Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003, disampaikan dalam Diskusi Publik di Jakarta, 20 Januari 2004.

dilahirkan untuk merespon amandemen UUD yang menguatkan peran legislasi DPR sementara sudah terbukti bahwa DPR periode sebelum 1999 memang tidak produktif dalam mengajukan RUU Usul Inisiatif. Namun bila dugaan ini benar, pertanyaan lanjutannya adalah, apakah adanya menjawab akar masalah dari kurangnya inisiatif DPR dalam mengajukan RUU?

Kurangnya inisiatif DPR dalam mengajukan RUU bisa disebabkan oleh banyak hal, misalnya saja tidak berjalannya komunikasi politik antara anggota DPR dan konstituennya sehingga menimbulkan ketidakpahaman DPR mengenai masalah sosial yang ada di masyarakat. Sebab lainnya juga karena sistem politik sebelum 1998 yang tidak memungkinkan aktivisme parlemen karena sistem politik yang dibuat tertutup dan banyak tergantung pada eksekutif. Selain itu, kualitas staf pendukung dalam hal legislasi juga bisa menjadi penyebab kelemahan ini. Pembentukan lembaga baru belum tentu menjadi solusi yang baik. Dan bila dilihat dari evaluasi keberadaan Baleg selama ini, terlihat bahwa keberadaannya justru terlihat membingungkan.

Peran Baleg juga kemudian tidak terlalu signifikan karena bidang kerja Komisi yang sudah dibuat spesifik sesungguhnya lebih memungkinkan adanya temuan akan masalah yang harus diatur melalui legislasi daripada adanya sebuah lembaga yang mengawasi jalannya proses legislasi secara umum dan lintas bidang.

Menariknya, peran Baleg kemudian justru diperkuat oleh UU 10/2004. Sebagaimana diungkapkan di atas, Baleg kemudian mendapatkan peran sebagai badan yang mengkoordinasikan proses penyusunan Prolegnas. Karena wewenang ini pula, peran Baleg dikuatkan lagi dalam Tata Tertib DPR yang baru dengan menjadikannya "Pusat Pembentukan Undang-Undang". Konsekuensinya, Baleg sekarang mempunyai wewenang yang serupa dengan Departemen Hukum dan HAM di eksekutif, untuk melakukan harmonisasi dan penyempurnaan konsepsi RUU. Satu hal yang barangkali terlupa ketika peran ini dirumuskan adalah perbedaan yang signifikan antara peran politik dan peran teknis.

Peran politik DPR dan anggota DPR merupakan sesuatu yang tidak bisa direduksi untuk kepentingan harmonisasi dan kesesuaian dengan Prolegnas. Sementara, pembuatan undang-undang, bagaimanapun kesan teknis yang ditimbulkan dari penggunaan istilahnya, bagi DPR sesungguhnya merupakan suatu kerja politik. Diajukannya dan dirumuskannya berbagai muatan undang-undang mempunyai latar belakang politik tertentu. Kalau eksekutif mempunyai departemen yang menangani hal ini, tentunya konteksnya berbeda. Karena kepala pemerintahan adalah satu orang yang harus menterjemahkan kebijakan pengelolaan negara menjadi peraturan perundang-undangan. Dan perlu diingat pula, perbedaan signifikan antara anggota DPR sebagai politisi dan staf departemen sebagai pegawai yang direkrut berdasarkan dan diorientasikan untuk keahlian tertentu (*skill*).

Apabila DPR memang merasakan kebutuhan untuk mengecek konsepsi RUU dan melakukan 'harmonisasi', sebaiknya kebutuhan ini dijalankan oleh tenaga fungsional yang mempunyai keahlian terkait, bukan politisi.

b. Peran Pimpinan Alat Kelengkapan DPR

Hal yang menarik untuk disoroti adalah peran Pimpinan Alat Kelengkapan DPR, terutama dalam kaitannya dengan perubahan Tata Tertib DPR pada September 2005 ini. Sebagai buah dari kontestasi politik yang menguat karena perubahan konfigurasi di dalam tubuh DPR periode 2004-2009, beberapa kursi pimpinan alat kelengkapan diperebutkan dengan keras. Sehingga akhirnya perubahan Tata Tertib pun sampai mengubah jumlah pimpinan alat kelengkapan DPR, kecuali untuk Badan Kehormatan, dari empat orang (seorang ketua dan tiga orang wakil ketua) menjadi lima orang (seorang ketua dan empat orang wakil ketua). Begitu signifikannya jabatan Pimpinan Komisi dan alat kelengkapan lainnya?

Kekuatan jabatan pimpinan alat kelengkapan DPR dapat diduga bermula dari peran yang selama ini dimainkan oleh pimpinan alat kelengkapan. Seharusnya, sama halnya dengan pimpinan DPR, peran pimpinan alat kelengkapan lebih banyak berada pada soal mengatur jalannya rapat dan menjadi juru bicara bagi komisi yang diwakilinya. Betul bahwa jabatan pimpinan rapat tak dapat dipungkiri dalam praktek juga dapat berimplikasi pada arah pengambilan keputusan. Namun dalam konteks Indonesia, yang menjadi soal adalah seringnya diadakan lobby dan pembicaraan tertutup oleh pimpinan komisi atau alat kelengkapan karena rapat diutamakan untuk selalu menggunakan cara 'musyawarah untuk mufakat.' Dengan pendekatan ini, *deadlock* kemudian selalu diatasi dengan lobby antara fraksi yang akan banyak didominasi oleh pimpinan alat kelengkapan ini. Karena itu pulalah komposisi pimpinan alat kelengkapan DPR pun dibuat berdasarkan komposisi fraksi dan besar-kecilnya fraksi.

Seperti halnya dengan jumlah dan komposisi alat kelengkapan parlemen, tidak ada pula jumlah yang baku dan ideal secara universal mengenai jumlah pimpinan komisi. Pilihan akan jumlah pimpinan komisi akan tergantung pada beban kerja yang harus ditanggungnya dalam kaitannya dengan tugasnya sebagai pemimpin jalannya rapat dan organisasi komisi secara umum. Implikasi yang berwujud adalah implikasi pada anggaran karena pimpinan alat kelengkapan mempunyai struktur pendapatan yang berbeda dengan anggota biasa. Karena itu, perlu dikaji ulang mengenai kenaikan dan peran pimpinan alat kelengkapan ini agar walaupun ada kebutuhan kenaikan jumlah pimpinan, keputusannya harus diambil berdasarkan alasan kebutuhan, bukan alasan politik praktis untuk membagi 'jatah' kursi pimpinan.

c. Perlu ada Evaluasi Terhadap Kinerja Alat Kelengkapan DPR

Satu catatan lain yang perlu diberikan terhadap alat kelengkapan DPR adalah perlunya ada evaluasi. Evaluasi ini sesungguhnya dibutuhkan untuk menilai kinerja DPR secara umum. Namun dalam skala yang lebih kecil, alat kelengkapan pun perlu dievaluasi kinerjanya. Sebab kerja konkrit yang dilakukan oleh DPR akan tercermin dari kinerja dalam alat kelengkapan karena susunan dan komposisi alat kelengkapan didasarkan pada bidang kerja tertentu. Kebutuhan ini semakin menguat dengan adanya kritik terhadap kinerja DPR yang buruk belakangan ini serta fenomena

pembagian kekuasaan politik melalui pembagian kursi pimpinan alat kelengkapan DPR.³⁴

5. PENGELOMPOKAN KEPENTINGAN DI DPR

5.1. Fraksi

Di DPR terdapat beberapa pengelompokan anggota DPR, mulai dari keanggotaan dalam komisi, keanggotaan dalam badan-badan, dan keanggotaan dalam kepanitiaan. Berbagai pengelompokan tersebut bersifat formal. Ada pengelompokan lain yang sifatnya informal, tetapi paling kuat dalam tataran pengaruh dan paling melembaga, yaitu fraksi. Fraksi adalah pengelompokan anggota DPR berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.

Pada DPR periode 2004-2009 aturan main yang akhirnya disepakati seluruh anggota melahirkan 10 fraksi. Boleh dikatakan, dari 10 fraksi itu, 4 fraksi merupakan fraksi lama, yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDI-P, Fraksi PPP, dan Fraksi Kebangkitan Bangsa. Enam fraksi lainnya merupakan fraksi baru, yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Bintang Reformasi, Fraksi Partai Damai Sejahtera, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi.

Fraksi disebut sebagai pengelompokan untuk membedakannya dari alat-alat kelengkapan DPR, karena penjelasan Pasal 98 ayat (6) UU Susduk secara tegas menyatakan bahwa fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR. Meski demikian, fraksi secara tegas diakui sebagai bagian dari DPR.

Pasal 98 ayat (6) UU Susduk dan Peraturan Tata Tertib DPR menyatakan bahwa setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi yang ada. Dalam Peraturan Tata Tertib pula dinyatakan bahwa fraksi mempunyai jumlah anggota sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang.³⁵ Karenanya, untuk menyiasati keadaan, terutama bagi mereka yang berasal dari partai politik yang hanya menempatkan anggotanya di DPR kurang dari 13 orang, dibentuklah fraksi gabungan.³⁶

³⁴ Lihat "Pimpinan Kelengkapan DPR Diharapkan Susun Target," *Harian Kompas*, 21 November 2005; Sutta Dharmasaputra, "Pimpinan Baru Komisi, Asa Baru Diharapkan Ada Target," *Harian Kompas*, 22 November 2005.

³⁵ Pada DPR periode 1999-2004, jumlah minimal anggota untuk dapat membentuk fraksi adalah 11 orang. Jumlah minimal 13 orang anggota bagi pembentukan fraksi pada DPR 2004-2009 diusulkan oleh Partai Bintang Reformasi (PBR) yang punya 15 orang wakil di DPR dan Partai Damai Sejahtera (PDS) yang punya 13 orang wakil di DPR. Dengan begitu, keduanya bisa membentuk fraksi sendiri yang menurut hitungan politik sangat strategis dan bergengsi. Bermodalkan dukungan Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) mereka akhirnya menang voting dalam pengesahan Peraturan Tata Tertib DPR. Usulan berbeda datang dari Partai Amanat Nasional, Partai Bulan Bintang dan beberapa partai lainnya. Mereka menginginkan jumlah minimal anggota bagi pembentukan fraksi adalah 17 orang. Dasarnya adalah electoral threshold sebesar 3 persen dari 550 jumlah keseluruhan anggota DPR, yaitu 16,5 yang apabila dibulatkan menjadi 17 orang. <<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/1004/01/0804.htm>>. Diakses pada 25 Oktober 2005.

³⁶ Satu-satunya fraksi gabungan di DPR periode 2004-2009 adalah Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi, yang merupakan gabungan anggota DPR dari Partai Bulan Bintang, Partai Pelopor, dan Partai Demokrasi Kebangsaan.

Sebagai sebuah pengelompokan, fraksi memiliki berbagai kewenangan yang sangat menentukan. Peran fraksi yang dimuat dalam Peraturan Tata Tertib DPR antara lain mengkoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR. Salah satunya lewat penentuan anggota DPR mana yang masuk ke dalam alat kelengkapan apa di tubuh DPR.

Tidak hanya itu, dalam bahasa Peraturan Tata Tertib DPR, fraksi juga bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR. Suatu tugas yang jelas-jelas berhimpit dengan tugas alat-alat kelengkapan DPR, khususnya Badan Kehormatan, yang ruang lingkup tugas dan wewenangnya telah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Pencalonan posisi-posisi kunci dalam struktur DPR, mulai dari pimpinan DPR, pimpinan alat kelengkapan, dan pimpinan kepanitiaan di DPR juga ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib harus melalui fraksi. Masih segar dalam ingatan publik konflik panjang yang terjadi antara Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan, dua gabungan fraksi yang pada awalnya dibentuk berdasarkan penyikapan partai politik masing-masing kubu terhadap pemerintah, namun kemudian berkembang menjadi upaya merebut sebanyak mungkin posisi-posisi kunci, tidak hanya dalam struktur DPR melainkan juga struktur MPR.³⁷

Pembahasan RUU di DPR pun harus dimulai dan diakhiri dengan pendapat fraksi. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang akan jadi acuan bagi pembahasan suatu RUU pun dihasilkan oleh fraksi.

Sebenarnya istilah fraksi bahkan sama sekali tidak dikenal dalam UUD RI. Satu-satunya pengaturan konstitusi yang bisa dikaitkan dengan keberadaan fraksi hanyalah Pasal 22E ayat (3) amandemen ketiga UUD RI yang menyatakan: "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik*". Dalam UU Susduk pun, istilah fraksi hanya ditemukan pada pengaturan Pasal 98 ayat (6) yang menyatakan: "*Anggota-anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota wajib berhimpun dalam fraksi.*" Itu pun dengan penjelasan Pasal bahwa fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR dan DPRD, serta penjelasan bahwa pembentukan fraksi diatur dalam Peraturan Tata Tertib yang jumlah minimal anggotanya ditentukan dengan memperhatikan jumlah alat kelengkapan DPR dan DPRD, untuk menjamin kinerja lembaga-lembaga tersebut.³⁸

Begitu pula tidak satu pun fungsi dan kewenangan fraksi yang disinggung dalam UUD RI maupun UU Susduk. Malah penjelasan Pasal 28 huruf c UU Susduk secara tegas mengakui jaminan kemandirian anggota DPR dan menyatakan bahwa setiap

³⁷ Konflik ini menurut Smita Notosusanto disebabkan oleh kuatnya asumsi terhadap prinsip mayoritas, bukan prinsip proporsionalitas yang semestinya dijadikan dasar bagi pembagian alat kelengkapan DPR termasuk penetapan pimpinannya. Lihat Smita Notosusanto, "Anatomi dan Solusi Konflik di DPR", *Harian Kompas*, 3 November 2004.

³⁸ Maksud penjelasan pasal ini adalah agar jumlah minimal anggota fraksi setidaknya sama dengan atau lebih banyak dari jumlah alat kelengkapan di DPR dan DPRD, sehingga setiap fraksi bisa dipastikan memiliki wakilnya dalam setiap alat kelengkapan DPR dan DPRD.

anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun³⁹ dalam proses pengambilan keputusan, meski tata cara penyampaian usul dan pendapat tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Bandingkan saja dengan fungsi dan kewenangan DPR serta anggota DPR yang diatur di berbagai Pasal konstitusi maupun UU Susduk.

Kewenangan fraksi sepenuhnya diberikan oleh Peraturan Tata Tertib DPR. Sebagaimana halnya tujuan dibentuknya fraksi, yang ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPR. Disebutkan bahwa tujuan dibentuknya fraksi adalah untuk mengoptimalkan dan mengefektifkan pelaksanaan tugas, wewenang, serta hak dan kewajiban DPR, suatu tujuan yang dinilai sebagai tujuan yang *das sollen*, sebab dalam kenyataannya fraksi justru menjadi saluran tunggal untuk memaksakan kepentingan politik partai kepada para anggota DPR.⁴⁰

Tak jarang, keputusan fraksi akhirnya membelenggu hak anggotanya untuk menentukan sikap. Sebab pendirian, pendapat ataupun pandangan fraksi (dari pengalaman masa lalu) acap kali mengalahkan pendirian, pendapat ataupun pandangan anggota DPR dalam berbagai keputusan DPR.⁴¹

Meski kewenangannya hanya diatur oleh Peraturan Tata Tertib, dari waktu ke waktu kewenangan fraksi justru semakin kuat. Salah satu alasan menguatnya peran fraksi di DPR saat ini (bahkan melebihi masa Orde Baru) menurut seorang pemimpin fraksi di DPR adalah karena fraksi merupakan kepanjangan tangan partai politik di tubuh DPR, sementara anggota DPR terutama sejak pemilu 2004 hanya dapat dipilih melalui partai politik.⁴² Keanggotaan DPR yang dipilih melalui partai otomatis membuat anggota dewan terpilih tunduk pada partai. Sementara itu, fraksi tak bisa dilepaskan begitu saja dari peran partai.⁴³

Banyak kalangan berharap agar fraksi sebagai representasi partai politik tidak berperan menentukan keputusan di DPR, tetapi lebih untuk menjaga dan memelihara kualitas anggota DPR sebagai wakil masyarakat yang plural.⁴⁴ Apalagi kecenderungan pengambilan keputusan yang sifatnya elitis di internal fraksi sendiri dapat semakin memasung hak-hak anggota. Sebab bisa saja keputusan yang diambil fraksi hanya melibatkan pimpinan fraksi, bukan hasil rapat pleno.⁴⁵

³⁹ Penekanan dengan penebalan kalimat oleh penulis.

⁴⁰ Boni Hargens, "DPR Yes-Men, Munculnya Negara Eksekutif." <http://www.temppointeractive.com/hg/opini_koran_ti/2005/10/17/opk,20051017-53671,id.html>. Diakses pada 23 Oktober 2005.

⁴¹ Tommy Legowo, "Pertaruhan Baru dari DPR Baru", Suara Merdeka 11 Oktober 2004.

⁴² "Kinerja DPR, DPR Saat ini Mengingatkan Zaman Orba", *Harian Kompas*, 10 Oktober 2005.

⁴³ "Lebih Kuat daripada Orde Baru", <http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=192493>. Diakses pada 23 Oktober 2005.

⁴⁴ Tajuk utama Kompas, 17 November 2004

⁴⁵ "Lebih Kuat daripada...", *loc. cit.*

5.2. Kaukus

Pengelompokan lain yang selama ini dikenal adalah kaukus yang dibentuk antar anggota yang punya kesamaan *interest* pada isu tertentu. Pengelompokan semacam ini sifatnya informal, dan cenderung tidak didukung secara kelembagaan. Padahal, menurut seorang politisi yang pernah beberapa periode menjadi anggota DPR, pengelompokan informal seperti kaukus tersebut justru bisa jadi salah satu pintu masuk bagi pembenahan tata kerja DPR. Sebab dalam pandangannya, berbagai mekanisme rapat yang sekarang terjadi di DPR banyak yang bersifat rutin dan ritual sehingga menjadi tidak efektif dan menjemukan.⁴⁶

Kaukus yang dikenal di DPR periode 2004-2009 antara lain kaukus perempuan di parlemen. Rencana pendirian kaukus tersebut menurut penggagasnya pernah ditolak ketika gagasan patriarki dinilai masih sangat kuat di DPR. Pembentukan kaukus ini akhirnya diterima walaupun memerlukan proses yang panjang. Efektivitasnya pun masih belum dapat dibuktikan secara nyata, sebab belum tergambar bagaimana nantinya kaukus akan bekerja, apalagi harus disesuaikan dengan tingkat aktivitas di DPR.⁴⁷

Sementara kaukus yang pernah dikenal pada DPR periode sebelumnya adalah Kaukus Penyelamatan Bangsa. Tujuan kaukus itu adalah menyoroti kinerja penyelenggara negara, baik di pemerintahan maupun di perwakilan rakyat.⁴⁸ Deklarasi kaukus ini didasari atas makin merebaknya ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah akibat berbagai kebijakan, terutama kenaikan tarif secara bersamaan yang kesemuanya semakin memberatkan kehidupan rakyat.⁴⁹

Akan tetapi beberapa kalangan menilai bahwa pembentukan kaukus di antara anggota DPR tidak akan berjalan secara efektif. Sebab jika pembentukan kaukus dimaksudkan untuk meningkatkan pelaksanaan fungsi DPR, hal itu bisa ditempuh lewat mekanisme yang ada. Apalagi kewenangan pengambilan keputusan tetap ada di tangan fraksi, dan para anggota kaukus tersebut notabene juga merupakan anggota fraksi. Pihak lain menilai bahwa pembentukan kaukus yang selama ini dikenal di DPR, lebih merupakan wujud gerakan politik untuk memanfaatkan situasi akibat munculnya permasalahan bangsa tertentu, bukan mengarah pada perbaikan kinerja DPR.⁵⁰

5.3. Anggota dan Pelaksanaan Hak Konstitusionalnya

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, terdapat beberapa Pasal dalam konstitusi maupun UU Susduk yang mengatur hak-hak anggota DPR bagi sebagai person maupun secara kolektif. Hak-hak anggota tersebut pun diakui dan diatur lebih lanjut dalam berbagai Peraturan Tata Tertib yang ada. Jelas bahwa Peraturan Tata Tertib

⁴⁶ "Anggota DPR Baru Perlu Benahi Tata Kerja dan Komitmen", *Harian Kompas*, 6 Agustus 2004.

⁴⁷ "Belajar dari Pemilu 2004," *Harian Kompas*, 9 Agustus 2004.

⁴⁸ "Kaukus DPR Tidak Efektif", *Harian Suara Pembaruan*, 8 Januari 2003.

⁴⁹ "Kaukus Penyelamatan Bangsa Dideklarasikan", *Harian Sinar Harapan*, 6 Januari 2003.

⁵⁰ "Kaukus DPR...", *loc. cit.*

DPR mengakui (potensi) pengelompokan anggota DPR, terlepas dari apa pun keanggotaan fraksinya serta di mana pun keanggotaannya dalam Alat Kelengkapan DPR untuk menjalankan hak-hak tertentu yang melekat pada jabatannya.

Para anggota DPR jelas-jelas diakui dalam Peraturan Tata Tertib untuk membentuk pengelompokan guna menggunakan hak interpelasinya, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan hak mengajukan RUU usul inisiatif. Syarat minimum pengelompokan pun, ditentukan sama dengan syarat pembentukan fraksi, yaitu 13 (tiga belas) orang. Selain itu, sebagai person para anggota juga memiliki hak untuk mengajukan pertanyaan serta hak untuk menyampaikan usul dan pendapat.

Tetapi sama halnya dengan kaukus, kedaulatan anggota yang tercermin dari hak-hak konstitusionalnya baik sebagai person maupun secara kolektif tersebut semakin hari semakin tergerus oleh dominasi kewenangan fraksi. Menurut salah satu Tajuk Rencana di harian *Kompas*, politik perkubuan melalui fraksi-fraksi di DPR secara langsung telah menghilangkan kedaulatan (otonomi) anggota DPR. Berbagai keputusan yang dihasilkan DPR ditentukan bukan oleh anggota, tetapi oleh fraksi-fraksi yang ada di DPR. Dalam konflik terakhir yang terjadi antara Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan misalnya, tidak terlihat bagaimana pendirian, pendapat, dan sikap anggota DPR dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan di DPR.⁵¹

Bahkan kembali menurut Tajuk Rencana tersebut, tidak hanya pelaksanaan hak, kuorum rapat paripurna DPR pun ditentukan atas dasar kehadiran fraksi yang artinya menghilangkan arti kuorum rapat paripurna atas dasar kehadiran anggota DPR. Implikasi lebih jauh dari keadaan itu adalah hilangnya arti hubungan antara anggota DPR dan konstituennya. Hubungan antara anggota DPR dan konstituennya tidak akan membawa efek apa pun terhadap keputusan DPR karena keputusan ditentukan oleh fraksi, bukan oleh anggota DPR.⁵²

Kondisi ambivalensi kedaulatan itu dalam pandangan Syamsuddin Haris, harus diakhiri dengan mengembalikannya kepada anggota, bukan fraksi. Karena setiap anggota mewakili konstituen secara luas, bukan cuma mewakili orang-orang yang memilih mereka.⁵³ Kedaulatan anggota DPR yang memanifestasi hubungan anggota DPR dengan konstituennya perlu ditegakkan sebagai prinsip dalam politik perwakilan di DPR. Walaupun konsekuensi untuk itu adalah meminimalisasi peran fraksi (partai politik) di DPR.⁵⁴

Jika kewenangan fraksi yang begitu kuat terus dipertahankan, batasan-batasan bagi anggota DPR dalam menggunakan hak konstitusionalnya akan semakin mengerang mereka. Seperti yang belum lama terjadi pada 20 anggota DPR pengusul interpelasi *teleconference* terhadap Presiden SBY. 11 orang di antara mereka mencabut dukungannya, terutama karena diintervensi fraksinya.

⁵¹ Tajuk utama Kompas, 17 November 2004

⁵² *Ibid.*

⁵³ Syamsuddin Haris, "Mengembalikan Fitrah DPR", *Harian Kompas*, 12 November 2004.

⁵⁴ Tajuk utama Kompas, 17 November 2004.

5.4. Relevankah Keberadaan Fraksi Dipertahankan?

Terlepas dari berbagai bahasa normatif yang digunakan Peraturan Tata Tertib untuk menyokong keberadaan fraksi, harus diakui bahwa hakikat fraksi adalah kepanjangan tangan partai, yang sejak dulu dilestarikan Orde Baru justru untuk mematikan DPR agar peran parlemen hanya menjadi "stempel" bagi pemerintah.⁵⁵ Sejak dulu sudah didapati banyaknya pasal-pasal yang menyulitkan anggota DPR untuk melaksanakan fungsinya.

Di DPR periode 1977–1982 misalnya, ditetapkan dalam Pasal 10 Peraturan Tata Tertib DPR tentang hak inisiatif bahwa, "*Sekurang-kurangnya 25 (duapuluh lima) orang anggota DPR dapat mengajukan usul kepada DPR untuk meminta keterangan kepada Presiden tentang suatu kebijakan pemerintah.*" Apabila jumlah penandatanganan usul permintaan keterangan kurang dari 25 orang, dan setelah dua kali masa sidang tetap tidak terpenuhi, maka usul tersebut menjadi gugur. Pasal 14 Peraturan Tata Tertib tersebut juga menyatakan bahwa 25 anggota DPR itu tidak boleh hanya terdiri dari satu fraksi.⁵⁶

Karena saat itu Fraksi Karya Pembangunan (FKP) adalah mayoritas tunggal, praktis Pasal tersebut sulit direalisasikan. Sebab yang menentukan kebijaksanaan fraksi tersebut adalah jajaran pimpinan Golongan Karya, sebagai induk organisasi FKP, dimana Presiden saat itu, yaitu Soeharto, menjabat Ketua Dewan Pembina yang memiliki kekuasaan besar, termasuk memveto keputusan Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya.⁵⁷

Bayang-bayang dominasi fraksi terhadap kedaulatan anggota DPR semakin dikukuhkan dengan adanya mekanisme *recall* atau yang secara resmi disebut sebagai pergantian antar waktu. Dengan mekanisme ini, anggota masing-masing fraksi yang dianggap tidak sejalan dengan kebijakan organisasi dan partai politiknya bisa diberhentikan dan diganti dengan anggota lain yang dipandang lebih sesuai.⁵⁸

Akibatnya, suara fraksilah yang paling menentukan pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, maupun anggaran di DPR, dan tentu saja mempengaruhi kualitas keluaran (*output*)-nya. Dan ini dilembagakan dengan prosedur standar rapat-rapat paripurna di DPR yang selalu memasukkan agenda didengarnya pendapat fraksi. Pendapat anggota dalam rapat-rapat di DPR, walaupun seolah-olah dilihat sebagai pendapat perorangan, tetapi biasanya sudah mendapat arahan dari fraksi.⁵⁹

⁵⁵ Syamsuddin Haris, "Mengembalikan Fitrah DPR", *Harian Kompas*, 12 November 2004.

⁵⁶ "Mekanisme Kontrol yang Kurang Efektif, Pengalaman Mengawasi Pemerintah", http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi3/3berita_5.html. Diakses pada 29 September 2005.. Ketentuan yang sama masih diberlakukan hingga sekarang, hanya saja jumlah pengusul dikurangi hingga menjadi 13 orang dan tidak lagi ada ketentuan tegas soal pengusul harus berasal dari fraksi yang berbeda.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Susanti, dkk (2), *loc. cit.*, hlm. 38-39.

Ketentuan mengenai syarat pencalonan Presiden dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah bukti paling nyata betapa kepentingan fraksi, yang mewakili kepentingan partai politik, bisa sangat jauh bermain dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR sehingga memporak-porandakan substansi keluarannya. Paket dukungan bagi calon-calon tertentu dalam proses pemilihan pejabat publik, yang sering secara terang benderang dibuktikan lewat urutan nama calon yang selalu sama dalam jumlah tertentu pada kertas suara pemilihan, menunjukkan kepentingan fraksi dan partai politik juga sangat mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dalam menentukan siapa pengisi jabatan publik tertentu.

Belum lagi imbas dari konflik internal yang sangat mungkin dibawa partai politik ke dalam tubuh DPR melalui fraksi. Seperti konflik yang terjadi di tubuh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), yang imbas konfliknya mulai masuk ke DPR dengan rencana pembentukan Fraksi Kebangkitan Bangsa Ulama untuk mengakomodasi PKB versi Alwi Shihab, guna menggantikan FKB yang merupakan kepanjangan tangan PKB versi Muhaimin Iskandar.⁶⁰

Ada beberapa argumen yang sering diajukan para pendukung keberadaan fraksi. Antara lain bahwa di samping kepentingan fraksi atau kepentingan partai, bisa pula bermain kepentingan pribadi anggota DPR yang mungkin lebih bertentangan dengan kepentingan konstituennya. Dan karena itu keberadaan fraksi penting untuk mengingatkan anggota DPR soal pertanggungjawaban terhadap konstituen, soal platform partai yang disepakati untuk diperjuangkan dan dijanjikan pada konstituen di masa kampanye, serta hal-hal lain.⁶¹

Pada tingkatan tertentu argumentasi tersebut bisa diterima, dan memang wajar apabila sebagai lembaga politik, para anggota DPR akan membawa pandangan partai politiknya. Tetapi melembagakan fraksi secara baku, dengan dukungan kewenangan dan infrastruktur akan berakhir pada sistem yang meminggirkan mekanisme demokrasi. Fraksi menjadi "badan siluman" dalam tubuh DPR yang punya wewenang kuat, namun keberadaan dan fungsinya tidak jelas.⁶²

Keberadaan fraksi tidak jelas karena tidak diakui secara konstitusional dalam UUD RI, dan diatur secara ambigu dalam UU Susduk. Yaitu di satu sisi dinyatakan bukan alat kelengkapan DPR, namun di sisi lain dinyatakan sebagai pengelompokan yang

⁶⁰ "PKB Alwi akan Bentuk Fraksi di DPR", <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/10/14/brk,20051014-68030,id.html>. Diakses pada 25 Oktober 2005.

⁶¹ Salah satu momentum bagi munculnya kembali paham tentang perlunya keberadaan fraksi adalah ketika banyak anggota DPRD periode 1999-2004 melakukan korupsi berjamaah di mana-mana. Pada saat itu banyak pihak yang mendorong partai politik untuk mengambil langkah pendisiplinan pada kadernya di lembaga legislatif, dan mendukung dikuatkannya pengaruh partai politik terhadap anggota legislatif. Tetapi di balik fenomena korupsi berjamaah tersebut, tidak sedikit pula kalangan yang meyakini bahwa praktek korupsi berjamaah tersebut, tidak sedikit pula kalangan yang meyakini bahwa praktek korupsi yang dilakukan anggota legislatif sedikit banyak dipengaruhi pula oleh kepentingan partai politiknya. Adapun mengenai pendisiplinan sebaiknya diserahkan saja pada mekanisme hukum atau mekanisme internal yang dilembagakan dalam struktur lembaga legislatif seperti Badan Kehormatan misalnya, ketimbang diserahkan pada partai politik melalui fraksi.

⁶² Susanti, dkk (2), *loc. cit.*, hlm. 38-39.

sifatnya wajib. Fungsi fraksi tidak jelas karena hanya mengumpulkan wakil rakyat berdasarkan partai politiknya, bukan berdasarkan konstituen, minat, atau fungsinya.

Walaupun mungkin terlalu jauh untuk menghapuskan keberadaan fraksi di DPR, tetapi mulai perlu diambil langkah konkrit untuk meletakkan fraksi dalam tempat semestinya. Antara lain dengan mengurangi secara signifikan kewenangan fraksi lewat perubahan Peraturan Tata Tertib DPR, serta menghindarkan akomodasi berlebihan terhadap keberadaan fraksi dalam struktur dan tata kerja DPR.

6. TENTANG STRUKTUR SEKRETARIAT JENDERAL DPR

Secara legal formal, ditentukan bahwa Sekretariat Jenderal (Setjen) DPR adalah aparatur pemerintah yang di dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI.⁶³ Selanjutnya dinyatakan pula, Setjen bertugas menyelenggarakan dukungan teknis, administratif, dan keahlian kepada DPR.⁶⁴ Dalam menyelenggarakan tugasnya tersebut, Setjen DPR memiliki fungsi:

- a. koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Setjen DPR
- b. pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan, anggaran, dan pengawasan kepada DPR
- c. pembinaan dan pelaksanaan, perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR.

Pembentukan Setjen DPR diatur dalam Pasal 99 UU Susduk. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa Setjen dibentuk dengan Keputusan Presiden (Keppres) untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPR.

Sejak berlakunya UU 10/2004 pada tanggal 1 November 2004 yang salah satu ketentuannya menghapus adanya Keputusan Presiden (Keppres) dan mengubahnya menjadi Peraturan Presiden (Perpres) maka ketentuan Pasal 99 UU Susduk tersebut ikut mengalami perubahan. Saat ini, dengan perubahan terakhir, struktur Setjen diatur lebih lanjut dalam Perpres No. 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR yang ditetapkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 2 Maret 2005.

Ada beberapa perbedaan signifikan yang menarik untuk disimak dari kedua peraturan yang mengatur mengenai Setjen DPR terutama mengenai fungsi dan tugas DPR serta struktur organisasi DPR.

Meski dalam Perpres penjabaran tugas dan fungsi DPR dinyatakan dengan lebih ringkas namun secara esensi tidak berbeda dengan tugas dan fungsi yang sebelumnya diatur dalam Keppres. Hanya, ada penekanan lebih kuat dari Perpres mengenai tugas Setjen dalam melayani DPR dalam hal dukungan teknis, administratif, dan keahlian. (Lihat bagan perbandingan)

⁶³ Pasal 1 ayat 1 Perpres no. 23 tahun 2005 jo. pasal 1 Persekjen nomor 400/SEKJEN/2005

⁶⁴ Pasal 2 dan 3 Perpres no. 23 tahun 2005

Dalam struktur yang lama, Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR dibantu oleh seorang Wakil Sekjen dan dua orang asisten yaitu:

- a. Asisten Sekjen (Ases I) bidang Perundang-undangan
- b. Asisten Sekjen (Ases II) bidang Pengawasan

Selanjutnya Setjen dibagi menjadi sembilan biro dan satu lembaga kajian, yaitu:

- a. Biro Persidangan
- b. Biro Kesekretariatan Pimpinan
- c. Biro Hubungan masyarakat dan Hukum
- d. Biro Administrasi dan kepegawaian
- e. Biro Kerjasama antar Parlemen
- f. Biro Perencanaan dan Pengendalian
- g. Biro Pemeliharaan Bangunan dan Instalasi
- h. Biro Keuangan
- i. Biro Umum
- j. Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi

Berdasarkan Perpres No. 23 Tahun 2005 yang menetapkan organisasi dan tata kerja Sekretariat Jenderal DPR RI baru, Sekjen dibantu oleh satu orang Wakil Sekjen dan empat deputi, yaitu:

- a. deputi bidang perundang-undangan
- b. deputi bidang anggaran dan pengawasan
- c. deputi bidang persidangan dan kerjasama antar parlemen
- d. deputi bidang administrasi

Berikut penjelasan dari tiap-tiap deputi:

<p>Deputi Bidang Perundang-undangan</p> <p>Deputi ini bertugas memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang perundang-undangan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang legislasi</p>	<p>Deputi ini terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. biro perancangan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat biro ini terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> a. bagian perancangan undang-undang bidang politik, hukum, dan hak asasi manusia b. bagian perancangan undang-undang bidang kesejahteraan rakyat c. jabatan fungsional ii. biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan biro ini terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> a. bagian perancangan undang-undang bidang ekonomi dan keuangan b. bagian perancangan undang-undang bidang industri dan perdagangan c. bagian sekretariat badan legislasi d. jabatan fungsional iii. biro hukum dan pemantauan pelaksanaan undang-undang biro ini terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> a. bagian hukum b. bagian pemantauan pelaksanaan undang-undang
<p>Deputi Bidang Anggaran dan</p>	<p>Deputi ini terdiri dari:</p>

<p>Pengawasan</p> <p>Deputi ini mempunyai tugas memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang anggaran dan pengawasan</p>	<ul style="list-style-type: none"> i. biro analisa anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara biro ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bagian analisa pendapatan dan belanja negara b. bagian analisa pemeriksaan badan pemeriksa keuangan dan pengawasan dewan perwakilan daerah c. bagian sekretariat panitia anggaran d. kelompok jabatan fungsional ii. biro pengawasan legislatif biro ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bagian pengaduan masyarakat b. bagian sekretariat badan kehormatan iii. pusat pengkajian, pengolahan data dan informasi biro ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bidang pengkajian b. bidang data dan sarana informasi c. bidang arsip dan dokumentasi d. bidang perpustakaan e. subbagian tat usaha f. kelompok jabatan fungsional
<p>Deputi Bidang Persidangan dan Kerjasama antar Parlemen</p> <p>Deputi ini mempunyai tugas membina dan melaksanakan dukungan teknis dan administratif di bidang persidangan dan kerjasama antar parlemen</p>	<p>Deputi ini terdiri dari:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. biro persidangan biro ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bagian persidangan paripurna b. bagian sekretariat Komisi I sampai dengan XI c. Bagian Sekretariat panitia Khusus d. Bagian Risalah ii. biro kesekretariatan Pimpinan biro ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bagian tata usaha ketua b. bagian tata usaha wakil-wakil ketua c. bagian sekretariat musyawarah pimpinan d. bagian sekretariat Badan Musyawarah e. bagian Tata Usaha pimpinan Sekjen iii. biro kerjasama antar parlemen biro ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bagian sekretariat organisasi Parlemen internasional b. bagian sekretariat organisasi parlemen regional c. bagian sekretariat kerjasama bilateral iii. biro hubungan masyarakat dan pemberitaan biro ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> a. bagian hubungan masyarakat b. bagian protokol c. bagian pemberitaan
<p>Deputi Bidang Administrasi</p>	<p>Deputi ini terdiri dari</p> <ul style="list-style-type: none"> i. biro perencanaan dan pengawasan

Deputi ini mempunyai tugas membina dan melaksanakan perencanaan dan pengawasan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI	<ul style="list-style-type: none"> ii. biro keanggotaan dan kepegawaian iii. biro keuangan iv. biro pemeliharaan bangunan dan dan instalasi v. biro umum
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kemudian, sebagai peraturan pelaksana dari Perpres tersebut, Sekjen DPR mengeluarkan Peraturan Sekretaris Jenderal DPR RI No. 400/SEKJEN/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal yang sebelumnya sudah mendapat persetujuan dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) lewat suratnya nomor B/791/M.PAN/4/2005 tanggal 29 April 2005. Akibat dari perubahan tersebut, terhitung tanggal 3 Mei 2005, Sekjen DPR untuk kesekian kalinya mengalami perubahan struktur.

Sebelumnya struktur organisasi Setjen DPR diatur dalam Keppres No. 13 Tahun 1994 dan diatur lebih lanjut dengan SK Sekjen No. 175/Sekjen/1994. Kemudian terjadi beberapa kali perubahan Organisasi Setjen yang merevisi SK Sekjen tersebut, yaitu pada tahun 1997, 1999, dan terakhir diubah dengan SK Sekjen No. 340/Sekjen/2000, sebelum kemudian diubah kembali lewat Persekjen DPR RI No. 400/SEKJEN/2005.

Perubahan struktur Perpres 23/2005 yang baru menyebabkan terjadinya perluasan terhadap jumlah biro yang sudah ada sebelumnya. Ada lima biro tambahan dalam struktur yang baru yaitu:

1. biro perancangan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat
2. biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan
3. biro hukum dan pemantauan pelaksanaan undang-undang
4. biro analisa anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara
5. biro pengawasan legislatif

Kelima biro tambahan ini sesungguhnya mengadopsi struktur organisasi Setjen lama yang memiliki perangkat Asses. Misalnya saja biro perancangan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat, biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan serta biro hukum dan pemantauan pelaksanaan undang-undang dan biro analisa anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, sesungguhnya merupakan bentuk lain dari ruang lingkup kerja Asses I dalam struktur yang lama. Lingkup kerja ini terkait dengan perancangan dan pemantauan pelaksanaan undang-undang. Begitu pula dengan biro lainnya yaitu biro pengawasan legislatif yang merupakan bagian dari kerja Asses II di struktur yang lama.

Ada satu perbedaan yang menarik untuk dicermati yaitu dibentuknya biro khusus untuk analisis anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara. Dengan adanya biro khusus yang akan mengkaji dan melakukan pengawasan terhadap APBN dapat diasumsikan bahwa DPR memutuskan untuk memaksimalkan perannya dalam isu ini.

6.1. Status Kepegawaian Staf Sekretariat Jenderal DPR

Seperti dingkapkan di atas, Pimpinan Sekretariat Jenderal DPR adalah Sekjen dan dalam melaksanakan pekerjaannya ia dibantu oleh seorang Wakil Sekjen dan empat orang deputi. Wakil Sekjen ini dapat menggantikan Sekjen apabila ia berhalangan.

Sekjen mempunyai tugas memimpin Setjen DPR sesuai dengan tugas pokoknya membina seluruh satuan organisasi di lingkungan Setjen DPR RI agar berdaya guna dan berhasil guna, menentukan kebijaksanaan pelaksanaan kegiatan Setjen DPR serta membina dan melaksanakan hubungan kerjasama dengan instansi/lembaga lain di luar Setjen DPR.⁶⁵

Pasal 99 ayat 1 dan 3 UU Susduk mengatur bahwa Sekjen dan Wakil Sekjen DPR beserta seluruh personilnya adalah pegawai negeri sipil. Sehingga dalam pengusulan pengangkatan dan pemberhentiannya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan bidang kepegawaian. Selanjutnya Pasal 26 ayat (1) Perpres juga mengatur bahwa Sekjen dan Wakil Sekjen diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul Pimpinan DPR RI.

Staf Setjen yang berada di bawah lembaga legislatif menjadi suatu persoalan tersendiri. Setidaknya ada dua persoalan mendasar disini. *Pertama*, birokratisasi serta jenjang struktural yang memiliki kultur feodal yang melekat dan mendarah daging dalam cara kerja para pegawai pemerintah memberikan hambatan tersendiri dalam pola kerja lembaga secara keseluruhan. *Kedua*, status sebagai pegawai eksekutif/pemerintah tentu saja memberikan rasa kesetiaan yang berbeda karena diharuskan melayani lembaga yang berbeda dari mana ia berasal. Kedua hal ini menyebabkan minimnya profesionalitas para staf dalam melaksanakan tugasnya.

Sebagai perbandingan, di parlemen Inggris (*House of Commons*) misalnya, Sekjen dan seluruh staf kesekretariatan parlemen bukan merupakan pegawai negeri dan tidak pula dipilih secara politis. Sekjen ditunjuk oleh pihak kerajaan berdasarkan pengalaman kerja yang dimilikinya⁶⁶. Hal yang sama juga terjadi di parlemen Amerika Serikat dan Australia.

Saat ini keseluruhan staf Setjen DPR berjumlah 1.340 orang yang semuanya berstatus pegawai negeri sipil dan digaji dari anggaran DPR.⁶⁷ Dari jumlah tersebut sebagian besar jumlah staf ditujukan untuk membantu kerja-kerja yang sifatnya administratif. Alokasi staf yang diberikan untuk mendukung kinerja DPR dari sisi substansi (fungsional) sangat kecil. Tercatat hanya ada dua unit pendukung dalam organisasi Setjen yang memiliki staf fungsional yaitu perancang DPR yang saat ini berjumlah 23 orang dan berada di bawah Deputi Bidang Perundang-undangan dan staff P3I yang memiliki 41 orang peneliti.

⁶⁵ Pasal 2 Persekjen No. 400/SEKJEN/2005

⁶⁶ <http://www.parliament.uk/factsheets>, diakses tanggal 27 Oktober 2005

⁶⁷ National Democratic Institute for International Affairs (NDI), "Menuju DPR yang Lebih Efektif: Pilihan-pilihan untuk Perubahan Positif Menurut Anggota Dewan", (Jakarta: National Democratic Institute for International Affairs, 2005).

Dari jumlah tersebut tercatat bahwa keseluruhan staf Setjen yang bertugas memberikan dukungan substansi terhadap anggota DPR hanya sebanyak 63 orang dari keseluruhan 1.340 staf Setjen.

Ketimpangan jumlah ini menggambarkan fokus pelayanan yang saat ini diberikan oleh Setjen kepada DPR, memenuhi kebutuhan teknis dan administratif tanpa diimbangi dengan pemenuhan terhadap kebutuhan yang sifatnya substansial. Akibatnya tidak heran jika kemudian DPR sangat kesulitan memenuhi kebutuhannya di sisi ini.

Selain staf fungsional yang ada di bawah struktur Sekjen, DPR juga mengenal staf pendukung lainnya untuk substansi yang dilekatkan pada beberapa alat kelengkapan dan fraksi-fraksi DPR yang berjumlah sebanyak 119 orang.⁶⁸ Jumlah ini kemungkinan besar akan kembali mengalami perubahan setelah DPR menyepakati perubahan Tata Tertib terakhir pada Rapat Paripurna tanggal 27 September 2005. dalam Tata tertib tersebut, diatur bahwa Bamus, BURT, dan Badan Kehormatan tidak memiliki staf ahli. Sedangkan ada penambahan jumlah staf ahli untuk Baleg sebanyak 15 orang dari sebelumnya enam orang staf ahli. Staf ahli yang berada di luar struktur Setjen ini juga menerima gaji dari anggaran DPR.⁶⁹

Seratus sembilan belas orang staf ahli belum merupakan angka yang memadai mengingat metode sebaran staf ahli yang saat ini dilakukan. Misalnya, hanya ada tiga orang staf ahli untuk satu komisi yang biasanya terdiri dari sekitar 50 orang anggota. Bandingkan misalnya dengan satu orang anggota DPR Amerika Serikat yang rata-rata memiliki 14 orang staf.⁷⁰

Belum lagi jika mengingat bahwa dari tiga orang staf ahli komisi tersebut, tidak semuanya bekerja secara maksimal. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa banyak dari staf ahli tersebut yang kemudian tidak aktif bekerja sebagai pendukung kinerja anggota DPR. Tidak maksimalnya kerja para staf ahli ini dikarenakan tidak adanya *output* kerja dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas atas hasil kerja mereka, hal ini terjadi terutama untuk staf ahli yang melekat pada alat kelengkapan DPR.⁷¹

6.2. Sudahkah Struktur dan Sistem Pendukung di DPR Merespon dengan Baik Susunan Alat Kelengkapan DPR?

Perubahan struktur organisasi Sekjen yang baru saja dilakukan banyak menyimpan ketidakjelasan. Sebagai contoh, dua unit pendukung utama DPR dalam bidang legislasi yaitu Sekretariat Baleg dan P3I.

⁶⁸ Surat Keputusan Sekretariat Jenderal DPR RI No. 07A/Sekjen/2005 tentang Penetapan Tenaga Ahli DPR RI Tahun Anggaran 2005.

⁶⁹ Berdasarkan surat keputusan Sekretariat Jenderal DPR RI, No. 070/Sekjen/2005 tentang Penetapan Tenaga Ahli DPR RI tahun Anggaran 2005.

⁷⁰ NDI, *loc. cit.*

⁷¹ Hasil Wawancara PSHK dalam, PSHK, *loc. cit.*

Dalam struktur yang lama Sekretariat Baleg berada di bawah Biro Sekretariat Pimpinan, sedang dalam struktur yang baru Sekretariat Baleg berada di bawah deputi bidang perundang-undangan biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan (ekkuindag). Sebuah keputusan yang sulit ditarik dasarnya karena kerja Baleg sendiri tidak hanya terikat pada RUU yang terkait dengan isu ekkuindag. Sekretariat Baleg disini terkesan hanya sebagai 'cantolan' tanpa relasi kerja yang jelas dengan deputi di mana ia melekat.

P3I dalam struktur yang lama menjadi satu unit tersendiri yang sejajar dengan biro-biro yang ada dalam struktur. Namun dengan perubahan struktur yang ada, P3I yang berganti nama menjadi Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi berada di bawah deputi bidang anggaran dan pengawasan. Letak P3I yang berada di bawah deputi bidang anggaran dan pengawasan lagi-lagi juga terlihat kurang kuat alasannya. P3I seharusnya merupakan lembaga penelitian yang memberikan dukungan terdepan bagi DPR dalam hal kajian-kajian ilmiah. Dengan meletakkannya di bawah deputi anggaran dan pengawasan seolah-olah membatasi lingkup kerjanya hanya pada kedua isu tersebut.

Keberadaan Baleg yang sesungguhnya dibentuk untuk memberikan dukungan utamanya bagi fungsi legislasi DPR serta P3I yang dibentuk untuk mendukung ketiga fungsi utama DPR yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran seharusnya dilekatkan pada deputi-deputi yang membawahi ketiga isu tersebut.

Perubahan Tata Tertib DPR pada 27 September 2005 lalu juga menyebabkan adanya perubahan terhadap struktur organisasi DPR dan tata kerja Sekjen yang cukup mendasar. Misalnya saja diaturnya uji kepatutan dan kelayakan yang harus dilewati oleh seorang calon Sekjen. Hal yang mendasari keputusan ini yaitu Setjen sebagai lembaga yang memegang peranan sangat penting dalam kesuksesan fungsi dan tugas DPR harus dipimpin oleh orang yang memang dikenal dan diterima oleh para anggota DPR.

Selain mengenai Sekjen, perubahan Tata Tertib juga berpengaruh signifikan dalam hal Baleg DPR, sebagaimana dijelaskan pada bagian empat makalah ini. Baleg dalam perubahan Tata Tertib tersebut dirumuskan sebagai pusat pembentukan undang-undang sekaligus menjadi 'pintu' RUU satu-satunya bagi RUU dari DPR. Ia bertugas melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep RUU yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi, sebelum diajukan kepada Pimpinan DPR.

Untuk mendukung fungsinya tersebut ditetapkan bahwa selain mempunyai sekretariat dari staf ahli, Baleg juga dibantu Peneliti dan Perancang undang-undang. Baleg sekurang-kurangnya mempunyai 15 orang tenaga ahli dengan pendidikan serendah-rendahnya S2 di bidang hukum, politik, ekonomi dan bidang pendidikan lainnya sesuai dengan kebutuhan. Satu gejala atas ketidakpercayaan terhadap kapasitas staf ahli dan perancang yang saat ini dimiliki oleh DPR tergambar dari keputusan perubahan Tata Tertib tersebut di mana diatur bahwa staf ahli dan perancang Baleg tersebut dapat berasal dari luar Sekjen.⁷²

⁷² Pasal 40 ayat 6 Perubahan Tata Tertib Hasil Rapat Paripurna DPR tanggal 27 September 2005

Dilihat dari struktur Setjen DPR yang ada sekarang, terlihat tidak adanya staf ahli khusus di beberapa biro atau tempat yang sesungguhnya memiliki kebutuhan sangat tinggi akan kemampuan analisis. Di Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang tidak ditempatkan sama sekali staf fungsional. Padahal bagaimana mungkin dapat menilai dilaksanakan atau tidaknya suatu undang-undang jika staf yang mengolah data tersebut tidak memiliki kemampuan membaca data kerja pemerintah dan kemampuan membaca situasi sosial di masyarakat akibat implementasi suatu undang-undang? Selain itu harus selalu diingat bahwa hasil dari pengawasan yang dilakukan terhadap implementasi undang-undang akan sangat berharga bagi perancang undang-undang untuk melakukan perbaikan dan memberikan usul perubahan terhadap undang-undang yang dianggap tidak menyelesaikan persoalan di masyarakat. Karenanya keberadaan staf fungsional baik sebagai perancang maupun peneliti di Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang menjadi sangat penting.

Deputi bidang anggaran dan pengawasan tidak difokuskan pada pengawasan terhadap kinerja pemerintah melainkan terhadap internal lembaga. Ini berarti belum ada alokasi sama sekali dalam struktur Setjen yang mendukung fungsi pengawasan DPR.

6.3. Sesuikah Sistem Pendukung di DPR dengan Kebutuhan Fraksi?

Mengingat besarnya kewenangan fraksi dalam Peraturan Tata Tertib DPR, tidak heran jika secara kelembagaan DPR menyediakan sumberdaya tertentu bagi setiap fraksi yang ada guna kelancaran pelaksanaan tugasnya. Malah terdapat satu hari tertentu (biasanya hari jumat) dalam hari-hari kerja anggota DPR yang dikhususkan sebagai hari fraksi, di mana pada hari itu anggota DPR mengkontribusikan waktunya bagi rapat-rapat dan kegiatan fraksi yang lain.

Jika dilihat pada struktur organisasi sekretariat jenderal DPR yang lama, yang didasarkan pada Keputusan Presiden No. 13 Tahun 1994, dan ditindaklanjuti oleh Surat Keputusan (SK) Sekretaris Jenderal (Sekjen) DPR No. 175.Sekjen/1994, alokasi sumberdaya yang disediakan bagi fraksi hanyalah berupa layanan administrasi. Hal ini tercermin dari struktur organisasi sekretariat jenderal DPR yang hanya menempatkan satu Bagian dalam Biro Administrasi Kepegawaian, yaitu Bagian Sekretariat Fraksi setingkat eselon III, yang ditugaskan melayani kepentingan fraksi.

Bagian Sekretariat Fraksi tersebut ditentukan mempunyai fungsi pelayanan administrasi rapat-rapat fraksi dan pelayanan administrasi umum fraksi. Bagian Sekretariat Fraksi hanya terdiri dari dua Sub Bagian setingkat eselon IV, yaitu Sub Bagian Rapat dan Sub Bagian Umum guna melayani kepentingan administrasi 10 fraksi yang ada di DPR. Beberapa kali perubahan SK Sekjen DPR tentang Organisasi dan Tata Kerja DPR setelah itu, yaitu SK Sekjen No. 1489/Sekjen/1997, SK Sekjen No. 411/Sekjen/1999, serta SK Sekjen No. 340/Sekjen/2000, juga tidak membawa perubahan terhadap alokasi sumberdaya yang disediakan DPR bagi fraksi-fraksi.

Namun demikian, sejak UU Susduk yang baru diberlakukan, terdapat ketentuan Pasal 100 UU Susduk yang kurang lebih menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja lembaga dan membantu pelaksanaan fungsi dan tugas DPR secara profesional, dapat diangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan

yang dikoordinasikan oleh Sekretariat Jenderal DPR. Ketentuan yang sama kembali diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR, dengan pengaturan soal alokasi tenaga ahli kepada alat-alat kelengkapan DPR, mulai dari pimpinan, komisi-komisi, badan-badan, serta panitia yang ada.

Dan agaknya, berbekal kewenangan baik yang diberikan oleh UU Susduk maupun Peraturan Tata Tertib DPR untuk mengkoordinasikan pakar/tenaga ahli, Sekretaris Jenderal DPR kemudian mengeluarkan Surat Keputusan (SK) No. 07A/Sekjen/2005 tentang Penetapan Tenaga Ahli DPR RI tahun Anggaran 2005. SK tersebut mengalokasikan tenaga ahli dan staf pribadi tidak hanya bagi anggota DPR, alat-alat kelengkapan DPR, melainkan juga bagi fraksi yang ditentukan secara proporsional sesuai jumlah anggota fraksi. Semakin besar jumlah anggota suatu fraksi, semakin besar pula secara proporsional, alokasi sumberdaya yang diterimanya.⁷³

Padahal jika memang keberadaan fraksi tetap akan dipertahankan, layanan yang seharusnya diberikan kepada fraksi hanyalah layanan administratif, yaitu sebagai bentuk layanan sekretariat jenderal kepada anggota DPR guna memfasilitasi aktivitas mereka dalam pengelompokan yang didasarkan asal partai politiknya. Dan layanan administrasi yang telah diberikan selama ini, berupa administrasi rapat dan administrasi umum bisa tetap dijalankan.

Adapun layanan keahlian, terutama layanan yang sifatnya fungsional melekat pada struktur sekretariat jenderal DPR, tidak semestinya diberikan kepada fraksi. Sebab sebagaimana dasar pengelompokannya, karakter fraksi bersifat partisan. Sementara tenaga ahli terutama yang melekat secara fungsional pada struktur DPR tidak boleh bersifat partisan dan dituntut netralitasnya.

Skema pemberian layanan keahlian yang dijalankan berdasarkan SK Sekretaris Jenderal DPR No. 07A/Sekjen/2005, yang menyediakan staf ahli kepada fraksi di luar struktur resmi sekretariat jenderal DPR, meskipun berada di bawah koordinasi sekretariat jenderal DPR, tetap bisa dijadikan jalan keluar bagi masa transisi hingga jangka waktu tertentu.⁷⁴ Sebab idealnya ke depan, walaupun ada kebutuhan fraksi akan dukungan keahlian, seharusnya mereka bisa menyediakannya sendiri.

Dukungan keahlian tersebut seharusnya tidak lagi menjadi beban sekretariat jenderal, yang notabene akan menjadi beban anggaran negara. Agar juga tidak disalahartikan sebagai bentuk sokongan sekretariat jenderal atau negara dalam melanggengkan keberadaan fraksi di DPR.

6.4 Sudahkah Struktur dan Sistem Pendukung di DPR Mendukung Kerja Individu Anggota DPR?

Berbeda halnya dengan fraksi, tidak jelas dalam struktur organisasi dan tata kerja sekretariat jenderal DPR, apakah pengelompokan informal anggota DPR dalam

⁷³ NDI, *loc. cit.*, hlm. 33.

⁷⁴ Itu pun seharusnya dengan perbaikan di sana-sini. Antara lain meski pemilihan dilakukan oleh fraksi, harus ada penentuan kualifikasi yang jelas dari sekretariat jenderal, agar staf ahli yang akhirnya direkrut benar-benar mereka yang bisa berkontribusi positif bagi kerja-kerja anggota DPR yang tergabung dalam fraksi tersebut.

bentuk lain seperti kaukus juga berhak atas layanan administrasi sebagaimana yang diterima fraksi. Memang pengelompokan anggota DPR dalam bentuk kaukus bisa jadi sangat temporal, yaitu sampai waktu tertentu di mana tujuan yang ingin dicapai berhasil dicapai, atau hingga berakhirnya kesepakatan yang menjadi dasar terbentuknya pengelompokan tersebut.

Namun kemungkinan temporalnya pengelompokan informal tersebut, tidak seharusnya dijadikan alasan bagi sekretariat jenderal untuk tidak memberikan layanan apa pun. Jika layanan administrasi bagi fraksi diberikan sebagai bentuk fasilitasi sekretariat jenderal kepada pengelompokan anggota DPR berdasarkan partai politiknya, logikanya pengelompokan anggota DPR berdasarkan minat dan kepentingan yang terkait erat dengan fungsi mereka juga semestinya turut difasilitasi. Bentuk konkritnya dapat berupa Sub Bagian tersendiri yang mengurus administrasi pengelompokan informal anggota DPR, di luar fraksi.

Apalagi jika pengelompokan tersebut dibentuk dalam rangka pelaksanaan hak-hak konstitusional anggota, seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, harus ada unit kerja tersebut dalam tubuh sekretariat jenderal untuk melayani kepentingan administrasinya. Faktanya, tidak jelas sama sekali unit kerja mana yang ditugaskan menyediakan dukungan administrasi bagi pengelompokan tersebut.

Masalah yang sama juga ditemukan bagi pelaksanaan hak-hak anggota DPR sebagai individu, seperti hak untuk mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, dan lain-lain. Tidak jelas unit kerja mana yang seharusnya memberi dukungan bagi setiap anggota DPR yang bermaksud menggunakan hak-haknya tersebut. Bahkan tidak jelas pula unit kerja mana yang bisa didayagunakan oleh anggota DPR baik ketika mereka menjalankan fungsi-fungsi pokoknya yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, maupun ketika mereka menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat yang harus mengolah aspirasi konstituen. Seakan-akan anggota DPR sebagai individu tidak diakui dalam struktur sekretariat jenderal DPR saat ini. Layanan sekretariat jenderal DPR yang diberikan pada anggota hanya layanan hak keuangan dan hak administratif. Sementara untuk layanan bagi pelaksanaan hak-hak anggota lainnya mereka harus membawa identitas sebagai anggota dari alat kelengkapan tertentu, atau anggota fraksi.

Karenanya sekalipun ada Bagian Administrasi Keanggotaan di bawah Biro Administrasi dan Kepegawaian DPR, pelaksanaan tugasnya sepenuhnya disesuaikan dengan penamaan dua Sub Bagian yang ada dalam Bagian tersebut, yaitu Sub Bagian Mutasi dan Pensiun Anggota serta Sub Bagian Dokumentasi dan Tata Naskah Anggota DPR. Sub Bagian Mutasi dan Pensiun Anggota bertugas membantu mengurus mutasi keluarga dan pensiun anggota DPR. Sementara Sub Bagian Dokumentasi dan Tata Naskah Anggota DPR bertugas mengurus dokumentasi dan tata naskah anggota DPR RI.⁷⁵

Pengadaan staf anggota DPR lewat SK Sekretaris Jenderal DPR No. 07A/Sekjen/2005 pun ditentukan berada di luar struktur DPR, dan itupun hanya berupa tenaga

⁷⁵ Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang apa yang dimaksud dengan dokumentasi dan tata naskah.

administrasi, bukan tenaga ahli yang mendukung pelaksanaan fungsi mereka. Sehingga kembali lagi, jika anggota DPR ingin memperoleh dukungan keahlian, mereka harus menggunakan identitas sebagai anggota dari alat kelengkapan tertentu dan anggota dari fraksi tertentu. Sehingga mereka tidak bisa mengembangkan pandangan, ide, atau gagasan pribadinya mengenai persoalan tertentu terkait fungsi dan tugasnya dengan data, analisa, dan rekomendasi, kecuali tunduk pada alat kelengkapan atau fraksi. Suatu ironi lantaran hak-hak mereka secara individu sangat kuat dijamin konstitusi.

Memang sejak DPR periode 1999-2004 terdapat beberapa langkah perbaikan meskipun tidak signifikan. Antara lain lewat pembentukan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) di dalam tubuh sekretariat jenderal DPR, yang layanan keahlian/fungsionalnya bisa diakses oleh anggota DPR secara individu. Kemudian dalam struktur sekretariat jenderal DPR yang baru tahun 2005, juga mulai diintroduksi keberadaan tenaga perancang dan analis anggaran yang juga seharusnya bisa diakses layanannya tidak hanya oleh alat-alat kelengkapan DPR, melainkan juga anggota DPR secara individu sekalipun.

Tetapi keberadaan tenaga-tenaga fungsional tersebut belum secara tegas dan sepenuhnya dikaitkan dengan fungsi anggota DPR. Tenaga perancang seharusnya ditugasi sebagai tenaga fungsional yang menyusun naskah akademis dan merancang peraturan perundang-undangan untuk mendukung fungsi legislasi DPR dan anggota DPR. Para tenaga fungsional di P3I bisa diarahkan untuk menjalankan peran mengumpulkan, mengolah, menganalisa, serta mendiseminasi informasi guna mendukung fungsi pengawasan DPR dan anggota DPR. Analis anggaran bisa dijadikan tenaga fungsional yang bertugas menganalisa anggaran dan keuangan negara untuk mendukung fungsi anggaran DPR dan anggota DPR.

Dan dengan menjadikan mereka sebagai tenaga fungsional di dalam struktur sekretariat jenderal DPR, keahlian yang mereka miliki bisa dilembagakan sebagai keahlian sekretariat jenderal DPR, yang setiap saat dikembangkan kualifikasi dan kualitas hasil kerja lewat mekanisme kelembagaan yang baku seperti rekrutmen, promosi, serta evaluasi kinerja. Tidak lagi berupa tenaga *ad hoc* yang direkrut sementara waktu, berada di luar struktur DPR, sehingga tidak terkontrol baik kualifikasi maupun kualitas hasil kerjanya.

6.5. Efisiensi dan Efektivitas Sekretariat Jenderal DPR

Selain posisi baru Sekretariat Baleg dan P3I yang tidak mempunyai dasar argumentasi kuat sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, beberapa biro dalam struktur yang baru pun besar kemungkinan akan tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Misalnya saja Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang yang berada di bawah Deputy Bidang Perundang-undangan dengan Biro Pengawasan Legislatif yang berada di bawah Deputy Bidang Anggaran dan Pengawasan.

Dalam prakteknya akan sangat sulit memisahkan kerja dari kedua biro ini. Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan Undang-undang melakukan pengawasan terhadap implementasi dari suatu produk undang-undang yang sudah diberlakukan. Sedangkan Biro Pengawasan Legislatif melakukan analisis atas pengaduan yang diterimanya dari masyarakat (yang juga bisa berkaitan dengan

implementasi undang-undang). Dengan demikian, irisan antara keduanya sangat besar karena keduanya melakukan aktivitas pengawasan. Yang membedakan hanya dari pihak mana aktivitas pengawasan tersebut dimulai (pengaduan masyarakat atau internal Setjen).

Hal yang sama juga terjadi di Deputy Bidang Persidangan dan Kerjasama antar-Parlemen. Di bagian Biro Persidangan salah satu bagiannya adalah bagian khusus risalah. Semestinya bagian ini tidak perlu ada karena dalam praktek tentu saja akan menyulitkan. Sebaiknya setiap kesekretariatan melakukan penyusunan risalah sendiri-sendiri karena memang mereka yang langsung terkait dalam penyelenggaraan suatu pertemuan atau rapat. Proses penyusunan transkrip sudah selesai dilakukan di setiap kesekretariatan, baru kemudian diserahkan ke bagian pendokumentasian agar masyarakat juga dapat dengan mudah mengakses dokumen tersebut.

Satu lagi contoh tidak terstrukturanya organisasi Sekjen yang baru yaitu diletakkannya Bagian Protokol di bawah Biro Hubungan Masyarakat dan Pemberitaan. Biro ini semestinya dihilangkan saja dan tidak perlu dibuat biro khusus. Bagian Protokol ini lebih banyak berurusan dengan penyelenggaraan upacara dan penerimaan tamu di DPR yang dalam relasinya juga akan terkait erat dengan penyusunan jadwal di setiap kesekretariatan yang sudah ada.

Di tempat lain, Deputy Bidang Administrasi, Biro Perencanaan dan Pengawasan setidaknya ada dua bagian yang tidak perlu ada yaitu Bagian Perencanaan dan Bagian Organisasi dan Tata Laksana. Kedua Bagian ini sesungguhnya dapat dihilangkan dengan melekatkannya pada bagian lainnya karena sifat kerjanya yang temporer yaitu menyusun rencana program terpadu dan mengevaluasi struktur program. Meletakkan staf khusus di bagian ini disepanjang tahun tentu saja hanya membuang-buang anggaran yang sudah sangat terbatas dengan manfaat yang jauh lebih kecil yang bisa diperoleh.

Beberapa contoh mengenai masih terlalu besarnya organisasi Setjen dan besarnya kemungkinan tumpang tindih kerja antar unit-unit yang ada didalamnya menunjukkan bahwa struktur yang ada saat ini masih belum efisien dan terlalu gemuk yang berbalik menyulitkan koordinasi di internal lembaga itu sendiri. Perubahan struktur dengan tujuan utama efisiensi lembaga agar mampu menopang dan melayani kerja-kerja anggota DPR dapat tercapai.

Buruknya struktur yang ada ditambah lagi dengan tidaknya tolak ukur yang jelas terhadap apa yang harus dicapai oleh tiap-tiap unit pendukung di dalam organisasi Setjen menyebabkan kerja-kerja mereka menjadi tidak maksimal. Hal ini dapat dilihat dalam Peraturan Sekjen No. 400/Sekjen/2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekjen DPR yang sama sekali tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai pekerjaan apa yang harus dilakukan dan capaian-capaian yang harus diraih oleh tiap-tiap unit. Bandingkan misalnya dengan Setjen parlemen Australia yang memiliki target kerja yang sangat terarah dan jelas outputnya (lihat lampiran).

Selain struktur yang masih terlalu gemuk dan tidak adanya target kerja yang jelas dari masing-masing unit pendukung, masalah lain dari kinerja Sekjen adalah tidak adanya koordinasi dengan Pimpinan dan anggota DPR mengenai kebutuhan riil apa yang harus disediakan. Perubahan Tata Tertib yang kemudian berimplikasi pada

perubahan struktur DPR yang baru beberapa bulan sebelumnya disahkan menunjukkan tidak adanya koordinasi di antara keduanya. Hal ini karena memang tidak ada pengaturan yang mengharuskan Sekjen berkoordinasi atau harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Tidak adanya pengaturan mengenai hal ini sesungguhnya merupakan suatu keanehan terlebih jika mengingat bahwa fungsi Sekjen adalah memberikan dukungan kepada DPR. Tidak heran jika kemudian dalam perubahan Tata Tertib terakhir, DPR mengamanatkan bahwa setiap perubahan organisasi DPR harus diberitahukan kepada DPR sebelum dikeluarkan Perpres.

6.6. Belum adanya Orientasi Pada Pelayanan Publik

Turunan dari struktur DPR secara umum, Setjen seharusnya difungsikan dalam dua konteks, yaitu (i) fungsi untuk mendukung kerja DPR; dan (ii) fungsi pelayanan publik. Sayangnya orientasi pelayanan publik ini sama sekali belum terlihat dalam struktur Setjen yang ada sekarang. Untuk mengakses informasi di gedung DPR saja sangat sulit. Padahal sebagian besar dokumen pembahasan merupakan dokumen publik. Sebagai komparasi, di banyak parlemen negara lain, bukan hanya jadwal sidang yang diumumkan dengan cepat dan jelas, namun juga risalah-risalah rapat terbuka bisa didapatkan secara cuma-cuma melalui situs internet atau dengan mengunjungi gedung parlemen.

7. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

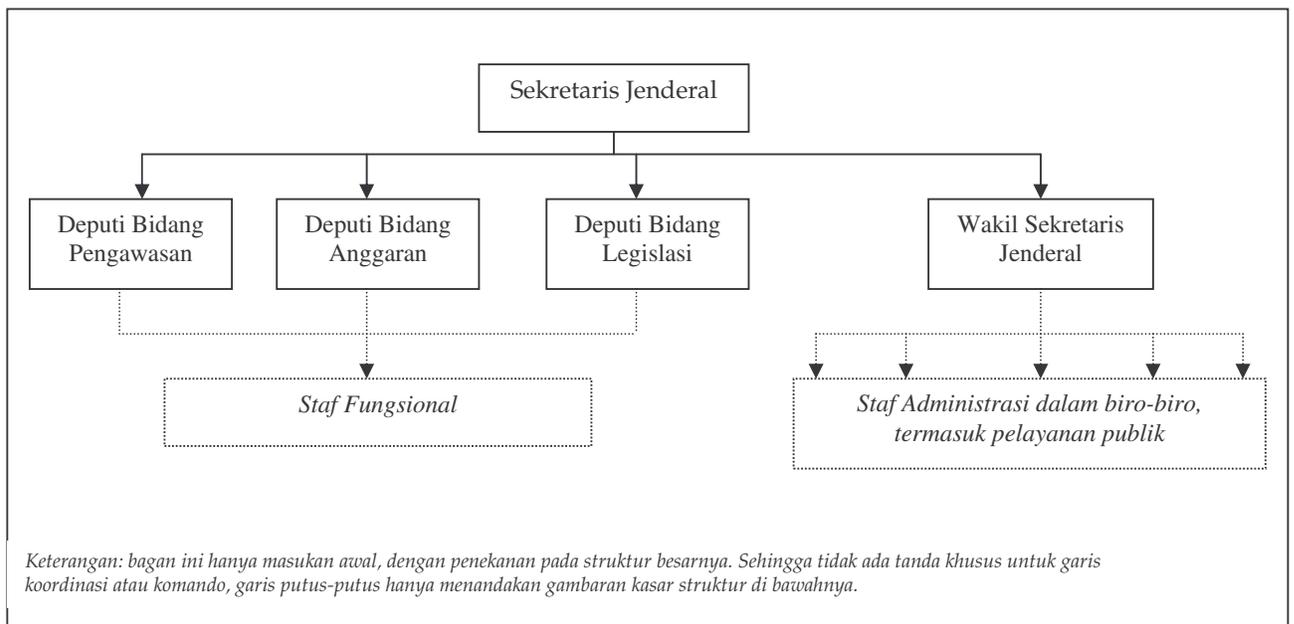
Struktur DPR, baik struktur dalam hal pembagian kerja maupun pengambilan keputusan, seharusnya dilandaskan pada peran dan fungsi DPR sebagai lembaga politik. Oleh karena itu, beberapa konsep mengenai keberadaan alat kelengkapan seperti Baleg dengan perannya yang baru serta keberadaan pimpinan alat kelengkapan harus ditinjau kembali. Demikian pula, struktur pengambilan keputusan dalam bentuk pengorganisasian kepentingan secara formal dalam bentuk fraksi harus dibenahi.

Pembagian deputy-deputy yang dilakukan dalam struktur yang baru masih memfokuskan pada pekerjaan administratif ketimbang memberikan dukungan terhadap pelaksanaan ketiga fungsi dewan. Misalnya saja tidak ada deputy atau bahkan bidang yang khusus melakukan pengawasan terhadap kinerja eksekutif. Untuk itu perlu dilakukan perubahan struktur Organisasi Setjen dengan memfokuskan pembagian kerjanya untuk mendukung ketiga fungsi DPR yaitu Pengawasan, Perancangan, dan Anggaran.

Status staf DPR yang terpisah dari eksekutif juga menjadi suatu keharusan. Profesionalisme staf akan dapat ditingkatkan dengan melepaskan mereka dari lingkungan kerja pegawai negeri yang erat dengan kultur birokrasinya yang berbelit-belit dan struktural feodalistik yang selama ini menjadi kendala terbesar. Pemisahan dari eksekutif juga dimaksudkan untuk memberikan kemandirian penuh kepada lembaga legislatif tanpa mendapat campur tangan dari eksekutif. Salah satu bentuk dari kemandirian ini yaitu dimungkinkannya DPR melakukan rekrutmen sendiri terhadap staf Setjennya.

Struktur Setjen DPR seharusnya lebih berat pada tataran fungsional daripada administratif seperti yang ada sekarang. Sebagai perbandingan adalah struktur Mahkamah Agung yang dibagi menjadi dua bagian besar karena tugasnya yang spesifik, yaitu yudisial dan non-yudisial. Sedikitnya jumlah staf fungsional dibandingkan dengan staf administratif seharusnya dibalik.

Kajian ini sedari awal tidak ditujukan untuk memberikan rekomendasi yang sifatnya rinci bagi perubahan struktur DPR. Sebab, dibutuhkan suatu penilaian (*assessment*) yang menyeluruh yang mestinya juga dikaitkan dengan aspek anggaran, aspek manajemen organisasi, dan identifikasi kebutuhan (*needs assessment*) terhadap anggota DPR sendiri untuk dapat menghasilkan suatu rekomendasi yang dapat segera diterapkan. Kajian ini harus diletakkan sebagai awal bagi kajian yang lebih mendalam tersebut. Sebagai masukan tahap awal, struktur yang diharapkan dapat mengakomodasi butir-butir rekomendasi bagi struktur Setjen DPR sebagaimana dijelaskan di atas digambarkan dalam bagan di bawah ini.



DAFTAR PUSTAKA

- Dhakidae, Daniel. Dewan Perwakilan Rakyat dan Kemampuan Mengolah Kuasa Wicara. Dalam F. Harianto Santoro (ed.), *Wajah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pemilihan Umum 1999*, Jakarta: Kompas, 2000: xxv.
- Dharmasaputra, Sutta. Pimpinan Baru Komisi, Asa Baru Diharapkan Ada Target. *Harian Kompas*, 22 November 2005.
- Hargens, Boni. DPR Yes-Men, Munculnya Negara Eksekutif. <http://www.temppointeractive.com/hg/opini_koran_ti/2005/10/17/opk,20051017-53671,id.html>. Diakses pada 23 Oktober 2005.
- Haris, Syamsuddin. Mengembalikan Fitrah DPR. *Harian Kompas*, 12 November 2004.
- Hikam, Muhammad A.S. Politik Hukum Nasional 2005-2009. Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Koalisi Kebijakan Partisipatif, Puncak, Jawa Barat, 16 Maret 2005.
- Legowo, Tommy. Pertaruhan Baru dari DPR Baru. *Suara Merdeka*, 11 Oktober 2004.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Menuju DPR yang Lebih Efektif: Pilihan-pilihan untuk Perubahan Positif Menurut Anggota Dewan. Jakarta: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.
- Notosusanto, Smita. Anatomi dan Solusi Konflik di DPR. *Harian Kompas*, 3 November 2004.
- PSHK. Laporan Penilaian (*Assessment*) Atas Kebijakan untuk Mendukung Pembaruan Yang Demokratik Di Indonesia, Agustus-September 2005, tidak dipublikasikan.
- Setyowati, Erni, dkk. *Bagaimana Undang-Undang Dibuat, Seri Panduan Legislasi*. Jakarta: PSHK, 2003.
- Suryaningtyas, Toto. Jajak Pendapat "Kompas": Citra DPR Terpuruk di Titik Nadir. *Harian Kompas*, Senin 31 Oktober 2005.
- Susanti, Bivitri, dkk. Catatan Kinerja Legislasi DPR 1999-2004. Studi PSHK yang disampaikan pada diskusi publik pada 30 September 2004, di Jakarta.
- Susanti, Bivitri, dkk (2). Menciderai Mandat Rakyat: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003. Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR Tahun 2003, disampaikan dalam Diskusi Publik di Jakarta, 20 Januari 2004.

Berita

"Anggota DPR Baru Perlu Benahi Tata Kerja dan Komitmen", *Harian Kompas*, 6 Agustus 2004.

"Belajar dari Pemilu 2004," *Harian Kompas*, 9 Agustus 2004.

"Kaukus DPR Tidak Efektif", *Harian Suara Pembaruan*, 8 Januari 2003.

"Kaukus Penyelamatan Bangsa Dideklarasikan", *Harian Sinar Harapan*, 6 Januari 2003.

"Kinerja DPR, DPR Saat ini Mengingatkan Zaman Orba", *Harian Kompas*, 10 Oktober 2005.

"Kinerja dan Kepedulian DPR Masih Dikeluhkan," *Harian Kompas*, Senin, 4 Juli 2005.

"Lebih Kuat daripada Orde Baru",
<http://www.jawapos.com/index.php?act=detail_c&id=192493>. Diakses pada 23 Oktober 2005.

"Mekanisme Kontrol yang Kurang Efektif, Pengalaman Mengawasi Pemerintah",
http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi3/3berita_5.html.

"Pimpinan Kelengkapan DPR Diharapkan Susun Target," *Harian Kompas*, 21 November 2005;

"PKB Alwi akan Bentuk Fraksi di DPR",
<http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/10/14/brk,20051014-68030.id.html>. Diakses pada 25 Oktober 2005.

Tajuk utama Kompas, 17 November 2004

Situs Internet Non-Berita dan Tanpa Pengarang

http://www.rules.house.gov/archives/rules_history.htm. Diakses 25 Oktober 2005.

http://www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/04commit/01comminf.html.
Diakses 25 Oktober 2005.

<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/1004/01/0804.htm>. Diakses pada 25 Oktober 2005.

<http://www.parliament.uk/factsheets>. Diakses tanggal 27 Oktober 2005

LAMPIRAN 1

Perbedaan Tugas, Fungsi dan Struktur DPR RI berdasarkan
Keppres No. 13 Tahun 1994 dan Perpres No. 23 Tahun 2005

Deskripsi	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Keppres No. 13 Tahun 1994	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Perpres No. 23 Tahun 2005
Definisi Sekretariat Jenderal	Adalah aparatur pemerintah yang berbentuk Badan Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI	Adalah aparatur pemerintah yang di dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI.
Fungsi Sekjen DPR	<ul style="list-style-type: none"> a. penetapan kebijakan teknis pelaksanaan kegiatan Sekjen DPR b. Penyiapan bahan telaahan masalah yang berkenaan dengan kegiatan Pimpinan DPR RI c. Penyelenggaraan pelayanan persidangan Komisi dan panitia khusus DPR d. Penyelenggaraan pelayanan kesekretariatan Pimpinan dan Sekjen e. Penyelenggaraan hubungan masyarakat, keprotokolan dan hukum f. Pembinaan administrasi keanggotaan Dewan dan kepegawaian Sekretariat Jenderal DPR RI g. Penyelenggaraan kesekretariatan kerjasama antar parlemen h. Penyiapan perencanaan dan pengendalian kerumahtanggaan dan kesekretariatan DPR RI i. Penyelenggaraan pemeliharaan bangunan, perumahan, gedung dan instalasi j. Penyelenggaraan administrasi keuangan anggota dewan dan sekjen DPR 	<ul style="list-style-type: none"> a. koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR b. pemberian dukungan teknis, administratif, dan keahlian di bidang perundang-undangan, anggaran, dan pengawasan kepada DPR c. pembinaan dan pelaksanaan perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR

Deskripsi	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Keppres No. 13 Tahun 1994	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Perpres No. 23 Tahun 2005
	<ul style="list-style-type: none"> k. Penyelenggaraan perlengkapan, angkutan, keamanan, dan ketertiban serta penyediaan fasilitas kesehatan l. Penyelenggaraan pengkajian dan analisis informasi perkembangan DPR RI 	
Tugas Sekjen	Memberikan bantuan di bidang teknis dan administratif kepada DPR RI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta menyelenggarakan pembinaan dan pelayanan teknis dan administratif terhadap seluruh unsur di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR.	Menyelenggarakan dukungan teknis, administratif dan keahlian kepada DPR RI.
Tanggung Jawab Kerja	Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut Sekjen DPR berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Pimpinan DPR RI.	Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut Sekjen DPR berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Pimpinan DPR RI.
Struktur DPR	<p>Dalam struktur yang lama, Sekretaris Jenderal DPR dibantu oleh seorang wakil Sekretaris jenderal dan dua orang asisten yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Asisten Sekjen (Ases I) bidang Perundang-undangan b. Asisten Sekjen (Ases II) bidang Pengawasan 	<p>Sekjen terdiri dari empat deputi, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. deputi bidang perundang-undangan b. deputi bidang anggaran dan pengawasan c. deputi bidang persidangan dan kerjasama antar parlemen d. deputi bidang administrasi
	<p>Sekjen dibagi menjadi sembilan biro dan satu lembaga kajian, yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Biro Persidangan b. Biro kesekretariatan Pimpinan c. Biro Hubungan masyarakat dan Hukum d. Biro Administrasi dan kepegawaian e. Biro Kerjasama antar Parlemen f. Biro perencanaan dan pengendalian 	<p>Pembagian biro baru ada di Keputusan Sekretaris Jenderal.</p> <p>Ada 15 biro yang terbagi-bagi dalam deputi.</p> <ul style="list-style-type: none"> b. deputi bidang perundang-undangan <p>deputi ini bertugas memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang perundang-undangan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang legislasi. Deputi ini terdiri dari:</p>

Deskripsi	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Keppres No. 13 Tahun 1994	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Perpres No. 23 Tahun 2005
	<ul style="list-style-type: none"> g. Biro pemeliharaan bangunan dan instalasi h. Biro keuangan i. Biro umum j. Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi 	<ul style="list-style-type: none"> i. biro perancangan undang-undang bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat ii. biro perancangan undang-undang bidang ekonomi, keuangan, industri dan perdagangan iii. biro hukum dan pemantauan pelaksanaan undang-undang c. deputi bidang anggaran dan pengawasan deputi ini memputnyai tugas memberikan dukungan teknis, administratif dan keahlian di bidang anggaran dan pengawasan untuk memperkuat pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI di bidang anggaran dan pengawasan. Deputi ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> i. biro analisa anggaran dan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara ii. biro pengawasan legislatif iii. pusat pengkajian, pengolahan data dan informasi d. deputi bidang persidangan dan kerjasama antar parlemen deputi ini mempunyai tugas membina dan melaksanakan dukungan teknis dan administratif di bidang persidangan dan kerjasama antar parlemen. Deputi ini terdiri dari: <ul style="list-style-type: none"> i. biro persidangan ii. biro kesekretariatan Pimpinan iii. biro kerjasama antar parlemen iv. biro hubungan masyarakat dan pemberitaan e. deputi bidang administrasi deputi ini mempunyai tugas membina dan melaksanakan perencanaan dan pengawasan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI. Deputi ini terdiri dari <ul style="list-style-type: none"> i. biro perencanaan dan pengawasan ii. biro keanggotaan dan kepegawaian

Deskripsi	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Keppres No. 13 Tahun 1994	Sekretaris Jenderal DPR Berdasarkan Perpres No. 23 Tahun 2005
		iii. biro keuangan iv. biro pemeliharaan bangunan dan dan instalasi v. biro umum
Pembagian tugas antara Sekjen dan wasekjen	Adanya pembagian tugas yang tegas antara Sekjen dan Wasekjen. Wasekjen memiliki tugas mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan intern Sekjen serta kegiatan lain yang ditugaskan Sekretaris Jenderal dimana semua biro dan unit kerja di organisasi DPR bertanggungjawab langsung kepada Wasekjen sedangkan Sekjen menerima pertanggungjawaban langsung dari Asses I dan II	Pembagian tugas secara tegas tidak ada. Meski Wasekjen juga memiliki tugas mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan intern Sekjen serta kegiatan lain yang ditugaskan Sekretaris Jenderal namun semua deputi berada dibawah Sekjen dan Wasekjen secara langsung
Persetujuan Perubahan tugas, fungsi dan susnan organisasi serta tata kerja	Harus mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara dan Menteri Negara Sekretaris Negara	Harus mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara
Tata kerja	Tidak diaturnya relasi kerja antar unit kerja di dalam organisasi	Ditambahkannya bab khusus mengenai Tata Kerja antar unit di dalam organisasi maupun dengan instansi di luar organisasi dimana diharuskan untuk berkoordinasi dan saling konsultasi
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi	Diakuinya secara tegas Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi sebagai salah satu unsur penunjang pelaksana tugas pokok Sekretariat Jenderal	Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi tidak diakui secara tegas dan keberadaannya merupakan pilihan.

LAMPIRAN 2

Sumber: <http://www.aph.gov.au/house/pubs/ar04-05/pdf/overviews.pdf>

Figure 2 Outcome and output structure, July–December 2004

