

POLICY ASSESSMENT
Juni 2005

EVALUASI KEBIJAKAN
PENINGKATAN KAPASITAS PENDUKUNG KELEMBAGAAN DPR
Satu Tahap Menuju Lembaga Legislatif yang Efektif, Relevan, dan Terbuka

Adinda Tenriangke Muchtar, MIS.

Peneliti Bidang Politik The Indonesian Institute

“We should not ask whether or not a country is ready for democracy, rather any country must get ready through democracy” (Peraih Penghargaan Nobel, Amartya Sen)

I. PENDAHULUAN

Tulisan yang dibuat pada tahun 2005 ini menganalisa tentang kebijakan seputar reformasi kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), khususnya berkaitan dengan upaya dan dorongan untuk meningkatkan kapasitas pendukung kerja kedewanan. Empat fasilitas pendukung kerja DPR akan menjadi fokus bahasan utama dalam tulisan ini adalah Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Perundang-undangan (Asses I); Biro Persidangan; Unit Pengkajian dan Analisis; dan Unit Perpustakaan. Dua unit terakhir merupakan bagian dari Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I). Kriteria-kriteria yang digunakan untuk menganalisa isu ketersediaan dan kapasitas pendukung kerja DPR mencakup dukungan staf yang memadai dan profesional, serta terspesialisasi; ketersediaan dokumentasi keparlemenan; pelayanan penelitian yang proaktif dan beragam; dan akses informasi yang mudah dan terkini.

Pembahasan dalam tulisan ini dibagi dalam enam bagian. Bagian pertama memberikan latar belakang topik yang menjadi kajian dalam tulisan ini dan gambaran ringkas sejarah kelembagaan DPR. Bagian kedua merinci peraturan-peraturan tentang DPR khususnya yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas kelembagaan DPR. Beberapa peraturan yang dikaji adalah Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR Tahun 2004; Undang-Undang (UU) No.

22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD; Kode Etik DPR RI; serta Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2005 yang mengatur tentang Sekretariat Jenderal DPR RI.. Arti penting reformasi kelembagaan DPR sendiri dikaji secara mendalam pada bagian ketiga. Beberapa argumen pendukung reformasi juga diangkat dalam bagian ini, seperti pentingnya reformasi sebagai bagian dari legitimasi parlemen yang diperoleh dari rakyat; hasil survei dan polling; peraturan-peraturan keDPRan; serta pengalaman langsung para politisi di DPR dan perbedaan kapasitas pendukung antara Eksekutif dan Legislatif.

Bagian keempat memberikan penjelasan ringkas dan umum tentang empat fasilitas pendukung pekerjaan DPR seperti yang telah disebutkan di atas, serta tantangan, hambatan, dan pelayanan dari masing-masing fasilitas tersebut. Dalam hal ini, informasi diperoleh melalui wawancara dengan para pejabat struktural maupun pegawai fungsional di empat fasilitas pendukung kerja di DPR.¹ Untuk lebih memantapkan argumen pentingnya meningkatkan kapasitas kelembagaan DPR sebagai salah satu tahap reformasi kelembagaannya, bagian kelima tulisan ini mengangkat pengalaman dan kondisi di parlemen-parlemen negara lain. Ada beberapa contoh dari 10 parlemen, seperti di Amerika Serikat (AS); Inggris; Kanada; Malaysia; Jepang; Selandia Baru; Australia; Singapura; India; dan Afrika Selatan.

Bagian kelima juga memberikan kajian masalah dan analisa perbandingan berdasarkan kondisi fasilitas pendukung kerja di DPR dan parlemen-parlemen negara lain. Bagian ini menganalisa lebih dalam tentang fasilitas pendukung dan peningkatan kinerja legislatif. Analisa dan kajian masalah juga mengangkat beberapa isu utama yang patut ditindaklanjuti untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan DPR. Bagian keenam memberikan beberapa rekomendasi yang dapat ditempuh oleh DPR dalam melakukan reformasi kelembagaannya. Bagian ini juga ditutup dengan sebuah kesimpulan, yang pada intinya menunjukkan betapa mendasarnya keberadaan fasilitas penunjang yang memadai dan profesional untuk kerja-kerja lembaga legislatif.

LEMBAGA DPR RI DULU DAN SEKARANG

Pada masa Orde Baru, parlemen lebih berkedudukan sebagai ‘rubber stamp’ kebijakan Presiden, mengingat landasan konstituen yang ada pada saat itu memberikan wewenang kepada Presiden yang lebih dominan daripada legislatif. Posisi ‘executive heavy’ telah menjauhkan DPR dari rakyat. Dalam perkembangannya, amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang dimulai sejak tahun 1999 sampai tahun 2000 telah memberikan

¹ Penulis ingin mengucapkan terima kasih atas informasi dan masukan dari nara sumber di DPR RI: Bpk. Poltak Partogi Nainggolan (Peneliti di Unit Pengkajian dan Analisis P3I DPR RI); Bpk. Yat Afiatna Sisyadi dan Bpk. Widya Chalid (Pustakawan di Unit Perpustakaan DPR RI); Bpk. Achmad Juned (Kepala Biro Persidangan DPR RI), Bpk. Muhono Basuki (Kepala Bagian Sekretariat Komisi VII DPR RI), Ibu Juliasih (Kepala Bagian Sekretariat Komisi III DPR RI), Bpk. Bambang Susetyonugroho (Kepala Biro Pimpinan DPR RI); Ibu Mahliar Madjid (Pembantu Asisten Urusan Pemantauan Pelaksanaan Perundang-undangan Asses I DPR RI) dan Ibu Reny Amir (Perancang Undang-undang Asses I DPR RI); serta Ibu Winantuningtyastiti (Kepala Biro Perencanaan dan Pengendalian Sekretariat Jenderal DPR RI).

DPR posisi yang kuat dan cenderung mengambil alih peran eksekutif, terutama wewenang dan jumlah anggota dewan yang besar; dibandingkan dengan fungsi pembuatan perundang-undangan dan penyerapan aspirasi rakyat (FORMAPPI 2005: 3-6).

Pada masa Orde Baru, pemilu menghasilkan banyaknya para anggota dewan yang diangkat. Dari 460 orang anggota dewan, 360 diantaranya merupakan wakil yang terpilih dari pemilu, sementara 75 anggota lain diangkat dari ABRI, dan 25 sisanya dari Golongan Karya (Golkar). Pemilu pada masa Orde Baru juga ditandai oleh kontrol rejim yang kuat terhadap partai-partai politik, misalnya lewat fusi partai-partai yang beraliran Islam; nasionalis; serta penunjukan pimpinan partai yang tengah mengalami konflik internal (FORMAPPI 2005: 30). Dengan demikian, dapat dikatakan lembaga perwakilan Indonesia saat ini, terutama DPR Periode 2004-2009 telah mengalami transisi yang cukup signifikan seiring diterapkannya sistem pemilu langsung yang proporsional dan terbuka. Lembaga perwakilan Indonesia di era reformasi dan di tengah amandemen UUD 1945, khususnya DPR Periode 2004-2009 yang memiliki komposisi keanggotaan yang cukup beragam.

Bahkan sekitar 73% anggotanya adalah wajah-wajah baru dalam politik keparlemenan di Indonesia. Hal ini ditandai oleh beragamnya latar belakang pendidikan, profesi, dan pengalaman organisasi dan politik para anggota dewan periode ini. Mereka pun berasal dari beragam partai politik, baik dari partai-partai besar yang telah lama bermain dalam politik Indonesia, seperti Partai Golkar; Partai Persatuan Pembangunan (PPP); dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); maupun pula partai-partai besar yang mulai bermain sejak era reformasi, seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS); Partai Amanat Nasional (PAN); dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Partai-partai baru seperti Partai Damai Sejahtera (PDS) dan Partai Demokrat adalah beberapa partai baru yang bersaing dalam pemilu legislatif 2004 lalu. Bahkan Partai Demokrat sebagai partai baru dengan kekuatan sosok Susilo Bambang Yudhoyono mampu meraih 57 kursi di DPR.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Periode 2004-2009 pun memiliki komposisi baru, di mana MPR terdiri dari DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum langsung yang berkala. MPR memiliki fungsi-fungsi terbatas, seperti merubah dan menetapkan UUD; melantik Presiden dan Wakil Presiden; serta memberhentikan Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatan berdasarkan pada UUD. MPR Periode 2004-2009 terdiri dari para perwakilan partai politik di DPR dan perwakilan individu di DPD. Sementara itu, amandemen UUD 1945 telah melahirkan DPR yang kuat. DPR memegang kekuasaan untuk membentuk UU, seperti yang termaktub dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. DPR menjalankan fungsi-fungsi, seperti legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 20A ayat (1) UUD 1945). Dalam menjalankan fungsinya, DPR memiliki hak-hak, seperti interplasi, angket, menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat (2) UUD 1945); mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, hak imunitas (Pasal 20A ayat (3) UUD 1945), dan mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) seperti yang disebutkan dalam Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 (FORMAPPI 2005: 6-7). Intinya, Amandemen UUD 1945 telah melahirkan sistem perwakilan dua kamar, di mana MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan menjadi lembaga biasa dengan tugas dan wewenang yang terbatas (FORMAPPI 2005:

57). Bisa dikatakan hasil amandemen UUD 1945 telah memberikan peran yang sifatnya formalitas kepada MPR, dibandingkan kepada DPR, terutama dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi yang signifikan, seperti pembuatan undang-undang, pengawasan terhadap kebijakan dan pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah, dan anggaran.

Dalam hubungannya dengan Presiden, DPR memiliki wewenang yang cukup besar dan merambah ke daerah fungsi-fungsi eksekutif. Beberapa diantaranya adalah dalam hal pembahasan RUU untuk persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (1), Perubahan Pertama UUD 1945) dan persetujuan atau penolakan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden (Pasal 22 ayat (1) dan (2) UUD 1945); persetujuan dalam pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian internasional (Pasal 11 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945); serta pertimbangan dalam pengangkatan duta besar dan penempatan duta besar dari negara lain yang termaktub dalam Pasal 13 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945 (FORMAPPI 2005: 53-54). Dalam hal ini, posisi tawar-menawar DPR dalam berhubungan dengan eksekutif menjadi signifikan mengingat wilayah tanggung jawab dan wewenangnya yang merambah ke ranah eksekutif, di mana persetujuan dari DPR dan pembahasan kebijakan dengan DPR menjadi hal yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan. Dengan kata lain, mandat yang lebih luas yang diberikan oleh hasil amandemen UUD 1945 telah memberikan ruang yang semestinya dapat dimanfaatkan secara lebih optimal dan strategis oleh DPR, terutama dalam menggunakan hak inisiatifnya dan pelaksanaan pengawasan secara lebih proaktif dan efektif.

Di sisi lain, sistem pemerintahan yang dihasilkan dari amandemen UUD 1945 juga tidak menciptakan sistem yang benar-benar parlementer, karena masih kuatnya wewenang Presiden. Dalam hal ini, Presiden berhak mengajukan RUU dan membahas tiap RUU (Pasal 5 ayat (1); Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945). Selain itu, UU baru akan menjadi hukum positif jika telah disahkan oleh Presiden. Presiden juga diberi wewenang untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menerapkan UU sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, ada kemungkinan Presiden dapat bertindak sewenang-wenang terhadap pelaksanaan kebijakan dan perundang-undangan (FORMAPPI 2005: 64). Amandemen UUD 1945 telah memberikan ruang dan wewenang yang lebih besar kepada DPR dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Persetujuan DPR dan pembahasan kebijakan antara pemerintah dengan DPR merupakan beberapa contoh signifikan dan krusialnya peran DPR, terutama dalam hubungannya dengan Eksekutif. Amanat UUD 1945 telah mengharuskan dan menuntut DPR untuk menjadi lembaga perwakilan yang kritis dan lebih peka akan fungsi perwakilannya dalam menjalankan pengawasan terhadap Eksekutif.

Selain itu, meskipun DPR berada dalam sistem pemerintahan presidensial, di mana pemisahan kekuasaan cenderung menciptakan sebuah badan legislatif yang relatif kuat dan mandiri, DPR masih belum mampu memenuhi potensi ini. Ada sebuah paradoks lembaga legislatif yang dapat tampak sangat kuat, namun kebanyakan tetap dibayang-bayangi oleh Eksekutif. Salah satu penjelasan situasi ini adalah masalah sumber daya. Kurangnya dukungan intelektual dan teknis untuk DPR merupakan isu utama dalam hal ini. DPR

memiliki sumber daya yang tidak hanya terbatas, namun juga sangat timpang dibandingkan dengan sumber daya di Pemerintah. Kementerian-kementerian memiliki sumber daya yang berlimpah untuk mendapatkan masukan. Hal ini sangat bertolak belakang dengan mitra-mitra mereka di Pimpinan DPR, yang terlepas dari seorang penasihat yang dibiayai oleh pemerintah, masih harus membiayai sendiri penasihat pribadi lainnya. Hal ini diperburuk oleh kenyataan bahwa Eksekutif lah yang menentukan anggaran DPR, baik dalam hal jumlah totalnya, namun juga rincian pengeluaran anggaran (Sherlock 2003: 28). Dengan demikian, amandemen UUD 1945 beserta mandat dan wewenang yang lebih luas yang diberikan kepada DPR tidak serta merta diikuti dan didukung oleh ketersediaan sumber daya teknis maupun intelektual yang mampu menjadikan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang kuat dan mandiri, serta efektif dan optimal dalam melakukan pekerjaannya. Ketergantungan DPR kepada Eksekutif, khususnya dalam hal anggaran merupakan salah satu faktor utama yang menghambat kemandirian kelembagaan DPR dan mempengaruhi kinerjanya dalam berhubungan dengan Eksekutif, terutama dalam melakukan fungsi-fungsinya di bidang pengawasan, anggaran, dan pembuatan undang-undang.

Keberadaan DPD sebagai bagian yang baru dari lembaga perwakilan di Indonesia sendiri masih memiliki kewenangan yang sangat terbatas mengingat DPR lah yang membuat peraturan seputar susunan dan kedudukan DPR dan mengatur pemberhentian anggota DPD, sementara peran legislasi hanya berada di tangan DPR seperti yang termaktub dalam Pasal 22D ayat (4). Selain itu, posisi DPR juga sangat dominan mengingat kegiatan pemerintah berkait dengan DPR. Sesuai dengan amandemen UUD 1945, DPD memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain, serta berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah seperti yang digariskan dalam Pasal 22D ayat (1). Lebih jauh lagi Pasal 22D ayat (2) menyebutkan bahwa DPD juga ikut membahas RUU yang terkait dengan isu-isu di atas; pertimbangan atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan hal-hal yang berhubungan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Sementara itu, Pasal 22D ayat (3) menyebutkan bahwa DPD dapat mengawasi pelaksanaan UU dan memberikan pertimbangannya kepada DPR untuk ditanggapi (FORMAPPI 2005: 7-8).

Dengan demikian, secara konstitusional ada diskriminasi terhadap DPD ketika dihadapkan dengan DPR dari segi jumlah anggota, keterbatasan wewenang legislasi dan kebijakan nasional. MPR juga tidak mengkonstruksikan agar DPRD tidak diberikan hak penuh untuk ikut serta memutuskan masalah keuangan negara. Selain itu, DPD tidak memiliki hak imunitas seperti DPR, seperti yang termaktub dalam Pasal 20A ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 (FORMAPPI 2005: 66-67). Dengan demikian, sulit untuk mengatakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia benar-benar menerapkan sistem perwakilan dua kamar yang murni seperti di AS, meskipun DPD telah menjadi bagian dalam lembaga perwakilan rakyat tersebut. Masih sulit bagi DPD untuk melakukan tugasnya dengan optimal bagi daerah perwakilan dan para konstituennya jika masih ada hambatan dan keterbatasan wewenang yang digariskan oleh konstitusi. Usaha DPD untuk menggalang petisi untuk melakukan amandemen konstitusi membutuhkan lebih banyak

dukungan selain dari 128 anggotanya. Petisi yang menuntut adanya amandemen UUD 1945, khususnya berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD telah digulirkan untuk mengatasi ketimpangan dalam sistem perwakilan dua kamar ini. Dalam hal ini, keberhasilan usaha DPD dan apakah perjuangan ini akan ditindaklanjuti dengan serius oleh para pimpinan lembaga legislatif baik di MPR maupun DPR, akan sangat tergantung pada sejauh mana landasan hukum yang ada mampu mengakomodir tuntutan seperti ini dan. Untuk itu dibutuhkan juga perubahan dari peraturan yang ada, khususnya menyangkut perubahan dalam ketentuan-ketentuan soal pengajuan amandemen.

Lebih jauh lagi, usaha DPD untuk meningkatkan kapasitas dan wewenangnya sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat juga akan sangat bergantung pada 'kerelaan' para politisi dari partai-partai untuk berbagi kekuasaan legislatif dengan DPD secara berarti dan memberikan porsi yang sejajar dalam proses pembuatan kebijakan, di mana suara DPD tidak hanya sebatas masukan saran dan kritik yang dipertimbangkan, namun DPD juga diikutsertakan menjadi aktor utama dalam proses pembuatan kebijakan bersama dengan DPR dan Pemerintah. Selain itu, dukungan dari pihak luar seperti LSM, media, maupun masyarakat luas, khususnya para konstituen juga menjadi syarat strategis untuk mendukung dan memberikan legitimasi yang kuat kepada perjuangan DPD ke arah lembaga perwakilan yang memiliki wewenang yang mampu mendukungnya berfungsi secara optimal dalam kemitraan yang sejajar dengan MPR, DPR, dan Eksekutif.

Terlepas dari perkembangan dan perubahan kelembagaan yang dialami oleh lembaga perwakilan di Indonesia, model perwakilannya tidak menunjukkan perbedaan yang jauh (lihat tabel di bawah ini). Lembaga perwakilan rakyat masih belum meningkatkan akuntabilitas kepada rakyat dan belum memiliki instrumen yang efektif untuk mengendalikan para anggota dewan, yang selama ini hanya terbatas dilakukan lewat pemilu (FORMAPPI 2005: 34). Sementara itu, DPR RI Periode 2004-2009 dihasilkan dari pemilu dengan sistem proporsional daftar terbuka, di mana rakyat memilih langsung para wakilnya di DPR, DPRD, dan DPD. Hal ini membuat tuntutan akan tanggung jawab terhadap rakyat, khususnya para konstituen menjadi besar. Hubungan dengan konstituen menjadi fungsi dan tanggung jawab penting yang harus dilakukan dengan strategis oleh DPR mengingat jabatan politik bukanlah posisi yang aman karena ditentukan oleh pilihan konstituen dalam pemilu. Namun demikian, terlepas dari kenyataan dan tuntutan seperti itu, tanggung jawab para anggota dewan masih sangat besar terhadap partai politik. Bukan rahasia umum bahwa para anggota dewan harus membayarkan sejumlah persentase tertentu kepada partai politik mereka dari gaji yang mereka peroleh di DPR.

Tabel Kategorisasi Pembabakan Sejarah Perwakilan di Indonesia

Periode	Dasar Perwakilan	Sistem Pemilihan	Tanggung Jawab Terhadap Partai	Tanggung Jawab Rakyat
Volksraad	Pemilihan + Pengangkatan	Proporsional	Besar	Kecil
1945-1950	Pengangkatan	Proporsional	Besar	Kecil
1950-1957	Pengangkatan,	Proporsional	Besar	Kecil

	Pemilihan			
1957-1965	Pengangkatan	Proporsional	Besar	Kecil
1965-1998	Pemilihan + Pengangkatan	Proporsional Tertutup	Besar	Kecil
1999-2004	Pemilihan + Pengangkatan	Proporsional Tertutup	Kecil	Kecil

Sumber: FORMAPPI 2005: 35.

II. ATURAN

II.1. Tata Tertib DPR 2004²

Tata tertib (Tatib) merupakan aturan-aturan yang mengatur hal-hal yang berhubungan dengan kedewanan, baik secara formal maupun praktis. Berkaitan dengan penguatan kapasitas kelembagaan, Tatib harus mampu mengakomodasi kebutuhan dan kegiatan para anggota dewan untuk menjalankan tugasnya secara efektif, efisien, optimal, dan profesional. Hal ini penting untuk menjamin akuntabilitas DPR terhadap masyarakat. Tatib dapat menjadi landasan operasional bagi para anggota dewan untuk memperoleh fasilitas pendukung kerja yang memadai, tidak hanya dalam hal fasilitas fisik berupa dukungan anggaran, sumber daya manusia (SDM), dan perlengkapan kantor, namun juga pelayanan kedewanan lainnya, seperti berupa pelayanan informasi dan penelitian dengan akses yang terbuka, mudah, beragam dan terkini.

Hal ini juga semestinya berlaku di DPR, apalagi setelah dengan adanya perubahan UUD 1945 yang telah memberikan mandat lebih kepada DPR, serta ditetapkannya Tatib yang baru pada tahun 2004 dan perubahan sistem pemilu yang mendorong tingginya tuntutan terhadap DPR. Berikut beberapa ketentuan dalam Tatib yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas kelembagaan DPR.

Tabel Pasal-Pasal dalam Peraturan Tatib DPR yang Berhubungan dengan Penguatan Kapasitas Kelembagaan DPR

Isu	Pasal dan Ketentuan
-----	---------------------

² Keputusan DPR RI No.15/DPR RI/I/2004-2005, tertanggal 29 September 2004, tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.

Tugas dan Wewenang DPR	Pasal 6 menyebutkan beberapa tugas penting DPR, seperti dalam hal pembentukan undang-undang (ayat 1a); pembahasan dan pemberian persetujuan atau penolakan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (ayat 1b); penetapan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan DPD (ayat 1e); dan pengawasan pelaksanaan undang-undang; APBN, serta kebijakan pemerintah (ayat 1f).
Hak Anggota	Pasal 13 menyinggung tentang hak keuangan dan administratif anggota, yang tentu saja juga terkait dengan fasilitas pendukung kerja kedewanannya.
Tugas Fraksi	Pasal 17 ayat (2), menyebutkan bahwa Fraksi bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya.
Tugas Pimpinan DPR	Pasal 27 menyebutkan beberapa tugas pimpinan yang terkait dengan peningkatan kapasitas pendukung kerja DPR, seperti menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR (ayat 1h); mengadakan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas Komisi serta alat kelengkapan DPR yang lain (ayat 3b); serta mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh BURT (ayat 3d).
Tugas Badan Legislasi (Baleg)	Termaktub dalam Pasal 42, beberapa diantaranya adalah merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan RUU untuk satu masa keanggotaan DPR (ayat 1a); menyiapkan usul RUU usul inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan (ayat 1b); serta melakukan evaluasi terhadap program penyusunan RUU (ayat 1f).
Tugas Badan Urusan Rumah Tangga (BURT)	Beberapa tugas BURT dalam Pasal 50 adalah membantu Pimpinan DPR dalam menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPR (ayat 1a); membantu Pimpinan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal (ayat 1b); membantu dalam merencanakan dan menyusun kebijaksanaan Anggaran DPR dengan meneliti dan menyempurnakan Rancangan Anggaran DPR yang penyusunannya disiapkan oleh Sekretariat Jenderal; menetapkan plafon anggaran DPR bersama dengan Panitia Anggaran; dan mengawasi pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR (ayat 1c)
Risalah, Catatan Rapat, dan Laporan Singkat	Pasal 112, dimana Risalah adalah catatan Rapat Paripurna atau Rapat Paripurna Luar Biasa yang dibuat secara lengkap dan berisi seluruh jalannya pembicaraan selama rapat berlangsung. Pasal 113 menyebutkan bahwa Sekretaris Rapat menyusun Risalah untuk dibagikan kepada Anggota dan pihak yang bersangkutan setelah rapat selesai. Sekretaris Rapat juga secepatnya menyusun Laporan Singkat (kesimpulan dan/atau keputusan rapat) dan Catatan Rapat sementara (pokok pembicaraan, kesimpulan, dan/atau keputusan rapat) untuk segera dibagikan kepada Anggota dan pihak yang bersangkutan setelah rapat (Pasal 115 ayat (1)). Tiap Anggota dan pihak yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengadakan koreksi terhadap Catatan Rapat sementara dalam waktu 4 hari setelah Catatan Rapat sementara tersebut diterima dari Sekretaris Rapat yang bersangkutan (Pasal 115 ayat (2)).

	Berkaitan dengan sifat rapat baik terbuka maupun tertutup, yang diatur dalam Pasal 93; Pasal 116 ayat (2) menyebutkan bahwa rapat yang bersifat tertutup dapat memutuskan bahwa suatu hal yang dibicarakan dan/atau diputuskan dalam rapat itu tidak dimasukkan dalam Risalah, Catatan Rapat, dan/atau Laporan Singkat. Sementara itu, Pasal 95 mengatur tentang kerahasiaan pembicaraan dan keputusan dalam rapat tertutup yang bersifat rahasia yang harus dipegang teguh dan sifat rapat, serta kesepakatan Fraksi dan/atau Pemerintah untuk memutuskan mengumumkan seluruh atau sebagian pembicaraan dalam rapat tertutup itu.
Tugas Sekretariat Jenderal (Sekjen)	Beberapa diantaranya adalah memberikan bantuan teknis, administratif, dan keahlian kepada DPR (Pasal 217a); bersama BURT dan Panitia Anggaran memusyawarahkan penetapan plafon anggaran DPR (Pasal 217c, butir 2); serta memberikan penjelasan dan data yang diperlukan oleh BURT (Pasal 217d).

II.2. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD

UU Susduk adalah landasan hukum yang menata susunan dan kedudukan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah. UU Susduk juga menjadi dasar bagi DPR untuk menjalankan fungsi perwakilannya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat secara demokratis dan sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penataan susunan dan kedudukan lembaga legislatif yang diatur secara jelas dan rinci dalam UU Susduk ini merupakan hal yang penting, terutama menyangkut amanat atas peningkatan tugas dan wewenang DPR seperti yang digariskan dalam Pasal 26 ayat (1), misalnya dalam hal legislasi, pengawasan dan anggaran. Dalam hal ini, anggaran DPR sangat berkaitan erat dengan ketersediaan fasilitas pendukung kerja DPR. Pasal 22 ayat 1 (h) menyebutkan bahwa Pimpinan DPR memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR. Efektifitas dan optimalisasi pelaksanaan peran DPR juga merupakan kewajiban yang dimandatkan dalam UU Susduk (Pasal 29), seperti dalam hal peningkatan kesejahteraan rakyat; menyerap dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban kepada pemilih dan daerah pemilihannya.

II.3. Kode Etik DPR RI³

Kode Etik bersifat mengikat dan wajib dipatuhi para anggota dalam menjalankan tugasnya demi menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR RI, serta membantu Anggota dalam melaksanakan setiap wewenang, tugas, kewajiban, dan tanggung jawabnya kepada Negara, masyarakat, dan konstituennya (Pasal 2).

³ Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI/I/2004-2005 tertanggal 29 September 2004 tentang Kode Etik DPR RI.

Kode Etik juga menjadi landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, atau tidak patut dilakukan oleh anggota DPR RI. Pasal 4 ayat (2) Kode Etik DPR RI menyatakan bahwa anggota bertanggung jawab menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi rakyat kepada Pemerintah, lembaga, atau pihak yang terkait secara adil tanpa memandang suku, agama, ras, golongan, dan gender. Dengan demikian, Kode Etik DPR menjadi dasar bagi para Anggota DPR untuk melaksanakan dan mengutamakan fungsi representasinya dengan baik dalam fungsi-fungsi kedewanan lainnya.

II.4. Peraturan Presiden RI Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI⁴ Pasal 1 menyebutkan bahwa Sekjen DPR RI adalah aparatur pemerintah yang di dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR RI. Sementara itu, Pasal 2 menggariskan bahwa Sekjen bertugas untuk menyelenggarakan dukungan teknis, administratif dan keahlian kepada DPR RI.

Dalam menjalankan fungsinya, Pasal 3 Peraturan Presiden ini juga menyebutkan bahwa Sekjen melakukan koordinasi dan pembinaan di lingkungan kerjanya; memberikan dukungan terhadap fungsi-fungsi DPR RI; serta melakukan pembinaan dan pelaksanaan perencanaan dan pengendalian, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan kerumahtanggaan di lingkungan DPR RI.

Sekjen DPR RI terdiri dari empat bidang deputy, yaitu Deputy Bidang Perundang-undangan; Deputy Bidang Anggaran dan Pengawasan; Deputy Bidang Persidangan dan Kerja Sama Antar Parlemen; serta Deputy Bidang Administrasi. Organisasi, tugas, dan fungsi deputy-deputy ini dijabarkan mulai dari Pasal 5 sampai Pasal 22, Bab II tentang Organisasi Sekjen DPR RI.

Pasal 23 Peraturan Presiden ini mengatur tentang tata kerja Sekjen DPR RI. Pasal ini juga menegaskan pentingnya koordinasi dan konsultasi baik di lingkungan Sekjen DPR RI maupun dengan instansi lain dalam pelaksanaan tugas Sekjen DPR RI sesuai dengan tugas masing-masing. Sementara Pasal 24 menyebutkan bahwa setiap pimpinan satuan organisasi dalam melaksanakan tugas wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi serta bekerja sama dalam lingkup internal maupun eksternal DPR RI dan tiap pimpinan satuan organisasi wajib melaksanakan pengawasan melekat.

Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR RI. Deputy diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Sekretaris Jenderal DPR RI. Sementara itu, Kepala Biro, Kepala Pusat, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Kepala Subbidang, dan Kepala Subbagian diangkat dan diberhentikan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 26.

Pasal 28 menyebutkan bahwa rincian tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja satuan organisasi di lingkungan Sekjen DPR RI ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal DPR

⁴ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI, tertanggal 2 Maret 2005.

RI setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Catatan yang perlu diperhatikan dalam Ketentuan Penutup peraturan ini adalah bahwa dengan berlakunya Peraturan Presiden ini, maka seluruh ketentuan pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 1994 tentang Organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI, dinyatakan tidak berlaku.

Berdasarkan penjelasan tentang peraturan-peraturan yang mengatur tentang DPR di atas, sebenarnya secara kelembagaan dan dari sisi hukum, DPR memiliki perangkat peraturan yang jelas dan mendukung pembangunan kapasitasnya. Bahkan hal ini juga diperkuat dengan tuntutan dan tanggung jawab moral terhadap DPR sebagaimana yang diatur dalam Kode Etik DPR RI. Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang tugas dan wewenang DPR juga dilengkapi oleh pasal-pasal yang mengatur tentang hak serta alat-alat kelengkapan yang mendukung kerja dewan sehari-harinya. Wewenang DPR untuk mengelola anggarannya, menetapkan kebijakan umum, dan koordinasi kelembagaannya pun juga termaktub dengan jelas dalam peraturan-peraturan tersebut. Dukungan dari Sekjen DPR pun telah diatur dengan jelas, terlepas dari kenyataan bahwa Sekjen adalah aparatur pemerintah yang menjalankan operasional DPR sehari-hari. Pengaruh Eksekutif yang kental dapat dilihat dari kenyataan bahwa pucuk pimpinan Sekjen diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Selain itu Sekjen DPR harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri berkaitan dengan rincian tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja satuan organisasi di lingkungan kerjanya. Dengan demikian, ada isu kemandirian DPR di sini yang patut menjadi pertimbangan dalam usaha mendorong reformasi kelembagaan DPR RI karena hal ini menyangkut tidak hanya masalah ketergantungan anggaran Legislatif kepada Eksekutif, namun juga kemandirian lembaga legislatif itu sendiri, khususnya berkaitan dengan SDM pendukung yang bekerja di lingkungan DPR dan Sekjen DPR RI itu sendiri yang statusnya masih merupakan pejabat dan pegawai pemerintah. Hal ini tentunya mempengaruhi kinerja, loyalitas, dedikasi, serta tanggung jawab SDM yang bersangkutan terhadap DPR.

Dalam hal ini, kesadaran, kepedulian, serta kemauan kelembagaan DPR beserta segenap jajarannya penting untuk terus mendorong usaha peningkatan kapasitas kelembagaan DPR dan pengoptimalan fungsi perwakilan dan checks and balances secara efektif. Hal lain yang perlu digarisbawahi adalah kemauan dan kesadaran DPR dan segenap jajarannya dalam mematuhi dan melaksanakan ketentuan dalam peraturan-peraturan yang mengatur kelembagaannya secara konsisten dan bertanggung jawab terlepas dari hambatan dan kenyataan akan kentalnya faktor politik yang bermain di DPR itu sendiri. DPR, Sekjen, dan segenap jajarannya perlu memiliki kemauan dan kemampuan untuk mengambil posisi yang kuat dan solid, serta komitmen kolektif yang jelas untuk memperjuangkan reformasi kelembagaan DPR. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan mendasarkan pada peraturan-peraturan yang melandasi kegiatan DPR baik secara formal, praktis, dan moral tersebut. Hal ini penting, sebagai salah satu tahapan

untuk melakukan reformasi kelembagaan DPR dan menjaga keberlanjutan proses demokratisasi, khususnya di lembaga legislatif.

III. ARTI PENTING REFORMASI KELEMBAGAAN DPR

Reformasi kelembagaan demokratis seperti lembaga legislatif harus senantiasa beradaptasi dan berubah untuk menjamin proses aktif demokrasi dan keterlibatan yang berkelanjutan antara warga negara dan wakil-wakil terpilih (Privy Council Office 2004: 1). Reformasi juga menjadi penting dengan klaim legitimasi parlemen, yang mewakili masyarakat, wewenang dalam hal legislasi dan proses pembuatan keputusan yang kolektif (Johnson dan Nakamura 1999).

Sebagai contoh studi kasus perbandingan dapat digunakan pendapat David R. Mayhew (1974), yang melihat tujuan kesuksesan elektoral legislator di AS dan Kongres AS di awal tahun 1970-an. Mayhew menyimpulkan bahwa siapa saja akan 'ditekan' untuk merancang sebuah lembaga yang sesuai dengan kebutuhan elektoral. Beberapa faktor khusus yang dilihatnya berguna untuk menarik suara adalah komisi-komisi yang kuat, dan jumlah staf yang besar dengan fleksibilitas para anggota dalam pembuatan keputusan, platform otoritatif untuk pengambilan posisi, dan sumber daya untuk melayani pemilih (Hibbling dalam Loewenberg, Squire, dan Kiewiet 2002: 30). Dengan demikian, reformasi kelembagaan parlemen merupakan tanggapan akan kebutuhan yang muncul tidak hanya dari dalam kelembagaannya, namun juga tuntutan dari luar untuk memiliki keberadaan lembaga perwakilan yang relevan dengan konstituen dan mampu mengakomodasi kepentingan mereka dan melayani kebutuhan konstituen dengan dukungan kelembagaan yang memadai, baik dalam hal jumlah dan kualitas SDM, fasilitas pendukung kerja keparlemenan, maupun spesialisasi dan kinerja komisi-komisinya untuk bekerja secara efektif.

Selain itu, menurut Joseph Cooper, sesuai dengan teori organisasi tentang evolusi lembaga legislatif, organisasi legislatif banyak merupakan produk lingkungan kerja di lembaga yang bersangkutan, seperti pilihan dan keinginan orang-orang yang bekerja di parlemen, seperti tuntutan yang datang dari para anggotanya. Dalam hal ini, ada pemikiran tentang pilihan yang rasional, di mana orang-orang dalam lembaga yang bersangkutan menginginkan lembaga yang dapat memenuhi kebutuhan mereka. Faktor-faktor eksternal juga menentukan, seperti perkembangan teknologi; mood masyarakat; dan kegiatan-kegiatan lembaga-lembaga lain. Berkaitan dengan itu, institusionalisasi adalah bagian dari teori organisasi yang mengasumsikan bahwa faktor-faktor lingkungan cenderung mendorong organisasi ke arah tertentu, lebih khusus, dan ke arah kompleksitas yang lebih besar, keterikatan, dan standardisasi. Dengan demikian, perubahan lingkungan mendorong ke arah perubahan kelembagaan (Hibbling dalam Loewenberg, Squire, dan Kiewiet 2002: 29-31). Dalam hal ini, interaksi antara faktor-faktor internal maupun eksternal akan mempengaruhi ditindaklanjutinya pilihan-pilihan rasional dan tuntutan yang muncul dalam mewujudkan lembaga perwakilan yang terstandardisasi dan mampu memahami kebutuhannya secara internal dan menanggapi tuntutan yang muncul dari luar. Apakah faktor-faktor lingkungan benar-benar akan membawa evolusi kelembagaan

yang tanggap dan tepat untuk memenuhi kebutuhan kelembagaan parlemen dan hubungannya dengan konstituen maupun stakeholders lain umumnya, akan kembali tergantung pada keberadaan payung hukum yang melandasi pentingnya reformasi kelembagaan, komitmen DPR beserta jajarannya dan dukungan dari para pimpinan politik di DPR untuk menjamin proses reformasi kelembagaan yang bertahap, transparan, dan berkelanjutan.

Pemerintah dengan kapasitas legislatif yang lemah dalam mengawasi eksekutif atau mempengaruhi kebijakan tidak dapat dianggap demokratis dalam artian moderen. Kebutuhan untuk memiliki lembaga legislatif yang kuat tercermin dalam makna mendasar demokrasi, yaitu “pemerintahan oleh rakyat”. Namun demikian, di banyak negara demokrasi baru eksekutif masih cenderung mendominasi lembaga legislatif. Umumnya lembaga legislatif baru yang multipartai “memiliki kekurangan dalam hal organisasi, sumber daya keuangan, perlengkapan, para anggota dan staf yang berpengalaman dalam melakukan fungsi yang matang dan otonom dalam proses kebijakan”. Tanpa kesetaraan dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif, pemerintahan negara-negara demokrasi baru dapat kembali didominasi oleh eksekutif (NDI 2000: 4). Dalam hal ini, ketidakseimbangan kapasitas antara lembaga legislatif dan eksekutif merupakan salah satu hal mendasar yang mempengaruhi kesetaraan hubungan di antara kedua lembaga tersebut. Untuk menjalankan fungsinya secara efektif dan optimal, DPR membutuhkan lebih dari sekedar mandat akan tugas dan wewenang legislatif yang lebih luas dalam UUD 1945. DPR juga harus dilengkapi dengan fasilitas pendukung kerja yang memadai, serta kemandirian dalam menjalankan tugas dan mengatur organisasi kelembagaannya.

Struktur kelembagaan dan pengorganisasian Sekjen DPR yang memang masih menjiplak sistem kesekretariatan di departemen-departemen di lembaga eksekutif dan diatur dalam Peraturan Presiden, dimana unsur-unsur pimpinan Sekjen, seperti Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Pimpinan DPR. Selain itu, Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Sekjen DPR RI. Sementara itu, Sekjen DPR RI memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Biro, Kepala Pusat, Kepala Bagian, Kepala Bidang, Kepala Subbidang, dan Kepala Subbagian.⁵ Dengan demikian, agak sulit membayangkan DPR yang mandiri jika tugas, fungsi, susunan organisasi, tata kerja Sekjen DPR RI sendiri pun masih dipengaruhi oleh campur tangan eksekutif, meskipun dalam pelaksanaan tugasnya Sekjen bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR.

Efektifitas lembaga legislatif sendiri dibuktikan dengan kemampuan kelembagaannya untuk membuat keputusan yang terinformasi. Sementara itu otonomi lembaga legislatif adalah kapasitas lembaga legislatif untuk mendapatkan informasi, membangun keahlian kebijakan, dan membuat keputusan secara mandiri dari lembaga-lembaga lain. Otonomi legislatif juga dapat ditunjukkan lewat lembaga legislatif yang dapat membuat keputusan dan bertindak secara mandiri dari eksekutif.

⁵ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI, tertanggal 2 Maret 2005, Pasal 26.

Ada beberapa persyaratan untuk sebuah lembaga legislatif yang otonom terlepas dari tipe rejim, seperti akses informasi dan keahlian dalam kebijakan dari sumber-sumber yang independen dari eksekutif, serta memiliki sebuah sistem komisi-komisi legislatif yang stabil dan terspesialisasi. Lebih jauh lagi, ada konsensus yang mengatakan bahwa otonomi legislatif melibatkan akumulasi informasi dan keahlian kebijakan, pengawasan pelaksanaan kebijakan, dan secara efektif meminta perubahan kebijakan dari eksekutif. Dalam hal ini, kapasitas lembaga legislatif untuk mejadi lembaga yang tegas menjadi indikator kekuatan legislatif dan disiplin partai yang juga mendukung ketegasan tersebut (Carey, Formanek, dan Karpowicz dalam Loewenberg, Squire, dan Kiewiet 2002: 354-355). Intinya, reformasi kelembagaan DPR menjadi penting untuk menciptakan lembaga perwakilan yang otonom, mandiri, efektif, serta memiliki komitmen terhadap rakyat yang diwakilinya.

Otonomi lembaga legislatif sendiri sebenarnya telah digariskan dalam Peraturan Tatib DPR, terutama dalam ketentuan yang menyebutkan wewenang Pimpinan DPR untuk menetapkan arah, kebijakan, dan sasaran DPR, serta penggunaan anggaran DPR. Idealnya landasan hukum ini mampu mendorong DPR beserta jajarannya ke arah lembaga legislatif yang mandiri dari eksekutif, baik dalam hal organisasi maupun sumber daya. Dengan kata lain, seharusnya DPR juga diberi kepercayaan untuk mengelola kelembagaannya sendiri. Selain itu, DPR juga perlu menggunakan hak inisiatifnya dan wewenangnya tersebut secara strategis untuk menanggapi kebutuhan internal kelembagaannya dan menindaklanjuti tuntutan akan lembaga perwakilan yang lebih baik.

Reformasi kelembagaan legislatif juga terkait dengan konsep ekologi tata pemerintahan yang mengacu kepada tiga prinsip mendasar tata pemerintahan, seperti akuntabilitas (perimbangan kekuasaan yang sehat antara negara, LSM, dan pasar); transparansi (informasi tata pemerintahan yang terbuka untuk umum dan dialog publik yang terbuka dan berkelanjutan); dan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan. Ketiga prinsip ini mencerminkan suatu ekologi tata pemerintahan yang seimbang.⁶ Berkaitan dengan itu, agenda reformasi kelembagaan DPR diarahkan untuk mewujudkan suatu tata pemerintahan yang berperikemanusiaan (*humane governance*).

Laporan Bank Dunia tentang Pembangunan Dunia tahun 2000 mendeskripsikan *humane governance* sebagai “tata pemerintahan yang tranparan dan bertanggung jawab kepada seluruh pemilihnya, dan mendukung untuk membangun sebuah masyarakat yang mempercayai bahwa mereka diperlakukan dengan adil dan layak”. Akuntabilitas parlemen sendiri harus tercermin dalam kemampuannya untuk menjembatani negara dan masyarakat.⁷ Dalam hal ini, tuntutan untuk dukungan kelembagaan legislatif yang lebih baik tidak hanya diajukan secara internal dalam DPR, namun juga oleh masyarakat dan LSM umumnya. Untuk menjadikan DPR sebagai lembaga legislatif dengan tata pemerintahan yang berperikemanusiaan, salah satu fungsi kedewanan yang sekarang semakin disadari nilai strategis dan pentingnya adalah fungsi perwakilan. Hal ini penting

⁶ Robert Miller, “The Ecology of Governance and Parliamentary Accountability” dalam Parliamentary Centre dan The World Bank Insitute, *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian’s Handbook* (<http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf>), hal. 11.

⁷ Miller, hal. 9-10, *Ibid*.

mengingat legitimasi yang diperoleh DPR dengan para anggota dewan yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu dengan sistem proporsional dan daftar terbuka. Hal ini membuat jabatan politik bukanlah jabatan yang aman dalam setiap periodenya dan fungsi perwakilan menjadi hal yang vital dalam pelaksanaan fungsi-fungsi kedewanan umumnya.

Lebih jauh lagi, banyak hasil survei dan polling lembaga-lembaga survei terkenal yang menunjukkan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap DPR dibandingkan institusi-institusi non-negara seperti organisasi keagamaan dan adat. Masyarakat menuntut untuk mempunyai lembaga perwakilan yang lebih transparan, efektif, profesional dan kredibel. Dalam hal ini, reformasi kelembagaan menjadi penting untuk memastikan penerapan nilai-nilai demokrasi dalam keseluruhan prosedur dan mekanisme kerja parlemen (FORMAPPI 2005: 9).

Salah satu langkah yang perlu dilakukan adalah dengan menjamin kemampuan lembaga legislatif dalam menyediakan kapasitas pendukung yang memadai dan profesional. Misalnya dengan memiliki komisi-komisi yang efektif dalam memperjuangkan kepentingan umum dengan pakar-pakar kebijakan yang berpengalaman dalam memberikan masukan dalam hal legislasi maupun pengawasan terhadap kerja pemerintah. Komisi yang efektif juga membutuhkan penguatan sumber daya, misalnya dalam hal peningkatan jumlah staf di masing-masing komisi.⁸ Dengan demikian, kebutuhan untuk meningkatkan sarana pendukung kerja yang memadai di DPR untuk menunjang pelaksanaan fungsinya seperti yang dimandatkan oleh UUD 1945 (perubahan) merupakan hal yang mendesak. Beberapa fasilitas pendukung kerja yang dibutuhkan adalah SDM yang profesional dan memiliki spesialisasi dan dedikasi kepada DPR; sistem teknologi informasi yang memadai; pusat informasi dengan data-data yang komprehensif dan pelayanan yang proaktif. Hal ini penting mengingat DPR juga memerlukan fasilitas pendukung kerja dalam menjalankan fungsi-fungsinya dan memiliki hak untuk ikut serta dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang dulunya lebih banyak menjadi ranah dan wewenang pemerintah.

Selain itu, Peraturan Tatib dan UU Susdukk telah memberikan wewenang dan mandat bagi DPR, terutama para pimpinannya untuk melakukan koordinasi dalam menentukan kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran DPR. Kesemuanya ini terkait dengan legitimasi DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dan mandat yang digariskan baik dalam UU Susdukk dan Kode Etik DPR RI tentang tugas DPR untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat. Untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik dan efektif, peningkatan peran dan tuntutan yang dimandatkan oleh UUD 1945 dan amandemennya tersebut juga harus diimbangi dan didukung oleh kapasitas kelembagaan yang memadai. Para anggota DPR yang merupakan pelaku langsung di Senayan pun merasakan dampak keterbatasan fasilitas pendukung kerja kelembagaan di DPR. Di satu sisi, komposisi keanggotaan DPR yang baru memberi pengaruh, seperti belum memadainya pengalaman

⁸ Parliamentary Centre, 2003, *Forum on Parliamentary Reform: Summary Report*, Kanada: Parliamentary Centre (www.parlcent.ca/publications/pdf/summary_report.pdf).

dan wawasan organisasi dalam politik praktis dalam pelaksanaan tugas-tugas di komisi-komisi. Kenyataan ini pun dialami sebelumnya oleh DPR Periode 1999-2004.

Temuan fakta yang dikumpulkan selama periode Oktober 1999 hingga April 2001 oleh Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) dalam sebuah Evaluasi Kerja DPR Hasil Pemilu 1999 pada tahun 2004 menunjukkan bahwa hanya 40% dari seluruh anggota DPR pernah menjadi anggota DPR/DPRD (FORMAPPI 2005: 111-112). Ketua Badan Legislasi Nasional (Balegnas) DPR RI saat itu, Zain Badjeber mengatakan bahwa dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi akan sulit bagi DPR untuk merampungkan ratusan UU dalam lima tahun sesuai dengan prioritas program legislasi nasional, jika perwakilan fraksi dalam Balegnas kurang memiliki keahlian dan spesialisasi dalam bidang perancangan UU (FORMAPPI 2005: 116-117).

Keterbatasan ini pun tidak hanya tentang dana operasional dan kurangnya staf ahli untuk para anggota di DPR, namun juga dalam hal yang berhubungan dengan penunjang kapasitas kerja kedewanan, seperti landasan hukum dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan kegiatan DPR, seperti peraturan-peraturan yang didasari dan dimandatkan oleh Peraturan Tatib dan UU Susduk.

Dalam hal ini, prinsip-prinsip umum untuk reformasi kelembagaan menuntut adanya sumber daya dan mekanisme yang diperlukan untuk jadi pusat perdebatan, dan untuk membentuk serta memodifikasi legislasi. Parlemen membutuhkan alat-alat yang memadai untuk menjaga akuntabilitas pemerintah kepada masyarakat (Privy Council Office 2004: 2). Akuntabilitas parlemen sendiri berpusat pada tantangan untuk membangun lembaga negara yang efektif, bertanggung jawab, dan akuntabel.⁹ Dengan demikian peningkatan kapasitas kelembagaan DPR menjadi kebutuhan yang mendesak untuk mendukung tugas-tugas kedewanan. Sumber daya menjadi suatu kebutuhan mendesak untuk memastikan bahwa kelembagaan DPR mampu menyediakan fasilitas pendukung kerja yang memadai bagi para anggota dewan untuk melayani rakyat dengan lebih baik. Sumber daya pendukung ini meliputi kebutuhan-kebutuhan, seperti ketersediaan ringkasan analisa legislasi; kejelasan jadwal rapat maupun kegiatan; persiapan sidang; kapasitas fasilitas kerja dan riset yang memadai, serta dukungan staf yang profesional dengan jumlah yang memadai.

Keberadaan kapasitas pendukung tersebut juga menuntut sinergi dan koordinasi. Hal ini juga dimandatkan dengan jelas dalam Peraturan Tatib DPR RI dan Peraturan Presiden mengenai Sekjen DPR RI. Sebagai contoh, kapasitas dan pelayanan perpustakaan parlemen akan lebih efektif jika disinergikan dengan sumber daya di unit pengkajian dan analisis, biro persidangan, dan perundang-undangan dalam kerja-kerja komisi. Pustakawan dapat memberikan informasi yang dibutuhkan. Bahkan jika pustakawan memiliki spesialisasi dalam bidang-bidang tertentu, maka mereka dapat diberdayakan secara optimal dalam kerja tim asistensi, bersama dengan para peneliti dan perancang undang-undang. Sementara itu, biro persidangan dapat membantu sinergi dan koordinasi ini melalui informasi yang akurat tentang kegiatan-kegiatan di DPR. Dengan demikian, DPR, khususnya Sekjen dapat memberikan insentif dan motivasi kepada SDM yang

⁹ Miller, hal. 13, *op.cit.*

berada dalam jajarannya untuk bekerja lebih optimal untuk mendukung tugas-tugas kedewanan. Di sisi lain, para anggota pun dapat memanfaatkan fasilitas pendukung yang tersedia di DPR dan Sekjen secara optimal dan efektif.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, perbedaan kapasitas pendukung ini juga dapat dibandingkan antara eksekutif dan legislatif. Sebagai contoh, untuk membuat sebuah undang-undang, DPR mendapatkan alokasi dana sebesar Rp 300 juta/undang-undang, sementara untuk eksekutif anggarannya bisa mencapai Rp 2 milyar. Hal ini membuat undang-undang yang dihasilkan cenderung lebih banyak merupakan inisiatif dan refleksi kepentingan pemerintah.¹⁰ Selain itu, tiap departemen pemerintah memiliki bagian legal sendiri dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia bahkan memiliki agen keseleruhan yang bertugas untuk merancang RUU Pemerintah. Di sisi lain, DPR harus mengandalkan orang-orang yang kurang memiliki keterampilan dan pengalaman yang dibutuhkan, serta mereka yang dipaksa untuk melakukan pekerjaan yang menyita waktu dari pekerjaan mereka yang lain (Sherlock 2003: 28).

Semakin kuatnya kedudukan dan fungsi pembentukan undang-undang DPR RI dalam berhubungan dengan Presiden seperti yang digariskan dalam Pasal 20 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945. Pasal ini menyatakan bahwa RUU yang telah disetujui bersama dengan Presiden akan sah menjadi UU dan wajib diundangkan, jika tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak RUU tersebut disetujui. Mengingat pentingnya UU sebagai tiang penyangga masyarakat dan negara, DPR dituntut untuk lebih proaktif dalam membuat UU yang baru dan mengevaluasi secara menyeluruh produk perundang-undangan yang tidak lagi relevan dengan rasa keadilan masyarakat dan kebutuhan negara ke depan. Hak-hak inisiatif dan mengusulkan perubahan yang dimiliki oleh DPR juga harus didukung oleh kemampuan personalia para anggota DPR dalam merancang undang-undang. Hal ini bisa dilihat dari segi pendidikan, kemampuan, pengetahuan, dan pekerjaan sebelum terpilih menjadi anggota DPR dan sebagainya (FORMAPPI 2005: 85-86).

Ketimpangan alokasi dana dalam pembahasan undang-undang tentunya mempengaruhi kinerja DPR dalam mengajukan usulan RUU yang berpihak kepada rakyat. Dana ini bukan hanya dibutuhkan untuk membahas RUU, melakukan konsultasi publik, namun juga untuk membiayai tenaga ahli maupun para pakar yang diundang dalam proses kebijakan; keperluan penelitian atau penyidikan akan isu yang dibahas, serta bahan-bahan yang dibutuhkan dalam membahas RUU yang bersangkutan.

Berdasarkan hasil evaluasi kinerja DPR 1999-2004 yang dilakukan FORMAPPI, DPR 1999-2004 baru mensahkan 199 (66,3%) dari 300 UU yang ditargetkan. Ironisnya, dari yang telah disahkan hanya 10 (5%) yang merupakan inisiatif DPR. Lebih jauh lagi, dari 199 UU yang disahkan hanya 6% saja yang berhubungan dengan kesejahteraan rakyat, karena 140 (70,3%) UU disahkan dalam bidang politik dan keamanan, sementara 81

¹⁰“Usulan Kenaikan Gaji DPR (1): Pribadi Dulu, Rakyat Kemudian”, 2005 (<http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/03/tgl/17/time/73732/idnews/318972/idkanal/10>), 17 Maret.

(57,8%) lainnya merupakan UU tentang pemekaran wilayah (FORMAPPI 2004). Hal ini menunjukkan mendesaknya kebutuhan untuk lebih meningkatkan dukungan kantor pelayanan legislasi dan pelatihan untuk para anggota dewan (Privy Council Office 2004: 6). Lebih jauh lagi, dibandingkan dengan Eksekutif, DPR belum bisa dikatakan memiliki kapasitas dan fasilitas pendukung kerja yang seimbang, jika tidak mendekati, dalam menjalankan tugasnya. Hal ini juga mempengaruhi kinerja DPR dalam mewakili dan memperjuangkan kepentingan rakyat dan menjaga kelanjutan demokrasi dalam tata pemerintahan di Indonesia.

Kesemuanya ini juga membawa pada isu anggaran legislatif, terutama masih bergantungnya DPR pada eksekutif. Dalam Diskusi Informal yang diselenggarakan oleh National Democratic Institute for International Affairs (NDI) dengan para Anggota DPR yang reformis tentang “Pilihan-Pilihan untuk Reformasi Kelembagaan” (Jakarta, 16 Desember 2004) muncul beberapa isu tentang fasilitas pendukung kerja di DPR. Berkaitan dengan anggaran, A. Muqowwam, salah seorang Anggota DPR dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) yang hadir, mengatakan bahwa prosedur BURT harus lebih transparan, koordinatif, dan dapat diakses oleh para anggota. Sementara itu, Arief Mudatsir Mandan (FPPP) menegaskan dilema anggaran DPR karena diputuskan oleh Eksekutif. Arief juga mengatakan bahwa DPR telah mengusahakan untuk menentukan anggarannya secara mandiri. Yang dibutuhkan adalah Peraturan Pemerintah (PP) atau DPR harus membuat undang-undang tentang pemisahan anggaran eksekutif dan legislatif.

Keterbatasan dana juga tidak memungkinkan para anggota untuk melaksanakan tugasnya dengan maksimal, bukan hanya dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran, namun juga dalam hubungannya dengan konstituen. Ni Gusti Ayu Sukma Dewi, salah satu anggota BURT mengatakan bahwa DPR yang memiliki fungsi anggaran untuk menyetujui APBN yang dikelola pemerintah, hanya mendapatkan sekitar 0,02 persen dari APBN 2005. Sementara jumlah sekitar Rp 700 miliar alokasinya tersebut dinilai sangat minim.¹¹ Hampir di seluruh negara demokrasi, para pemimpin eksekutif memegang kendali kekuasaan politik, mengontrol sumber daya keuangan, serta memiliki staf yang bekerja untuk membuat kebijakan dan menerapkan hukum, menghasilkan serangkaian legislasi, dan mengelola kontrak pemerintahan dan mengurus program-program pemerintahan (NDI 2000: 5). Dengan demikian, tidak heran jika anggaran legislatif yang mandiri dan transparan menjadi salah satu isu pokok dalam usaha meningkatkan kapasitas kelembagaan DPR. Lebih jauh lagi, masalah ketimpangan anggaran ini juga mengakibatkan disfungsi kelembagaan DPR yang rentan akan praktek-praktek korupsi, seperti yang ditunjukkan dalam kasus penyuapan terhadap para anggota DPR Komisi II Periode 1999-2004 yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum. Selain itu, banyak praktek-praktek nyata dalam pengawasan pemerintahan di forum-forum seperti rapat dengar pendapat Komisi yang dinilai menunjukkan ritual untuk menutupi transfer yang korup dari sumber daya negara. Salah satu cara yang dianggap paling ampuh oleh pemerintah untuk menjuaga ketaatan dan membatasi gerakan dan tindakan DPR adalah melalui penyuapan. Komisi-komisi banyak menghabiskan waktu

¹¹ *Ibid.*

untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang mendatangkan keuntungan. Lebih jauh lagi ada bukti bahwa transfer sumber daya kerapkali terjadi, di mana perwakilan dari agen-agen pemerintahan, terutama yang 'basah', akan menawarkan 'amplop' untuk para Anggota DPR tanpa harus diminta.

Selama masa Orde Baru, partai-partai politik berpartisipasi dalam pemilu yang membuat rakyat percaya dan pelolosan legislasi sesuai dengan perintah Presiden. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan imbalan, seperti kekayaan pribadi dan/atau kesempatan-kesempatan khusus untuk menjadi kaya dan berpengaruh. Sebuah pengamatan mendalam terhadap DPR memberikan pandangan bahwa kebudayaan ini masih harus dihapuskan dari DPR. Reputasi korupsi yang dilakukan telah menurunkan legitimasi dan kredibilitas kebanyakan pernyataan dan posisi politik yang diadopsi oleh DPR. Dalam hal ini, pengetahuan mereka akan korupsi mereka sendiri mungkin juga menurunkan keyakinan para anggota untuk memberikan suatu sumbangan kebijakan. Yang terjadi adalah, DPR lebih sering dijadikan sebagai sebuah tempat untuk menerapkan kekuasaan dan mendapatkan kekayaan daripada untuk menanggulangi isu-isu nasional (Sherlock 2003: 29-30).

Disfungsi kelembagaan akibat minimnya anggaran dan budaya korupsi ini tidak hanya membuat DPR menjadi lembaga legislatif yang pasif, namun juga cenderung berpihak kepada kebijakan eksekutif yang belum tentu sejalan dengan kepentingan rakyat yang seharusnya diperjuangkan oleh DPR mengingat rentannya politik uang dalam situasi hubungan kerja dan ketimpangan sumber daya antara eksekutif dan legislatif tersebut. Masih lemahnya wewenang DPR dalam menentukan anggaran legislatif secara mandiri dan transparan, serta sulitnya memperoleh informasi yang jelas mengenai jumlah dan alokasi anggaran DPR menjadi faktor lain yang menghambat usaha untuk melakukan reformasi kelembagaan DPR. Informasi anggaran masih bersifat eksklusif di kalangan Pimpinan DPR, BURT, Pimpinan Fraksi, serta Sekretariat Jenderal. Hal ini secara langsung maupun tidak langsung juga menghambat para anggota untuk mengetahui alokasi dan jumlah anggaran DPR secara jelas dan rinci, terutama untuk memastikan bahwa DPR memiliki anggaran yang memadai dan dialokasikan dengan tepat untuk meningkatkan kapasitas kelembagaannya dan memberikan dukungan yang memadai untuk para anggota dan staf dalam menjalankan tugasnya.

Diskusi Informal NDI tersebut juga mengangkat beberapa masalah SDM, seperti lebih banyaknya staf administratif daripada staf ahli personal; kurangnya pemahaman para staf akan pekerjaan mereka sehingga pelayanannya tidak dapat dioptimalkan; rekrutmen yang KKN; pentingnya memiliki staf pribadi yang dapat memberikan informasi dan isu terkini dan sebagai penasihat politik bagi para anggota. Para anggota DPR juga tidak memiliki staf yang independen dan profesional untuk mendukung kerjanya. Kenyataannya, lebih banyak staf yang mengurus administrasi, daripada staf ahli untuk membantu tugas anggota dewan secara fokus dan terspesialisasi, terutama dalam hal analisa undang-undang dan kebijakan; keuangan; dan isu-isu khusus lainnya.

Berdasarkan survei informal NDI yang berjudul "Kami Ingin Tahu yang Anda Inginkan" atas 45 anggota dewan (30 anggota DPR dan 15 anggota DPD) dari beragam fraksi dari

bulan Januari hingga Maret 2005, 67% responden mengatakan bahwa staf yang paling mereka andalkan adalah staf politik dan 42% responden merasa bahwa staf mereka setidaknya memiliki kualifikasi SLTA/SMU (6%); S1 (30%); S2 (42%); dan S3 (20%). Selain itu, 69% responden mengatakan bahwa mereka tidak mendapatkan staf yang memadai dan sesuai dengan kebutuhan dengan mereka. Kenyataan akan beragamnya latar belakang para anggota dewan dan kompleksitas serta kepadatan kerja DPR juga menunjukkan betapa pentingnya dukungan staf ahli dan fasilitas kerja yang lebih memadai dalam menunjang pekerjaan kedewanan.

Berkaitan dengan isu-isu tersebut di atas, tulisan ini memusatkan pada evaluasi kebijakan yang berkait dengan reformasi kelembagaan DPR dan mengkaji beberapa hal yang berkaitan dengan pentingnya reformasi kelembagaan DPR, terutama yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas kelembagaan DPR dalam menyediakan fasilitas kerja penunjang untuk mendukung kinerja dewan yang efektif dan profesional. Hal ini penting di tengah tuntutan dan amanat konstitusi yang menempatkan DPR pada posisi legislatif heavy dibandingkan dengan Eksekutif.¹² Dengan demikian, melalui kajian terhadap kondisi kapasitas kelembagaan DPR dan analisa perbandingan dengan parlemen negara-negara lain, tulisan ini diharapkan dapat menyediakan analisa kebijakan yang ringkas, obyektif, dan komprehensif melalui kajian komparatif, serta mendorong pentingnya peningkatan kapasitas pendukung kerja DPR untuk menciptakan parlemen yang relevan, efektif, dan terbuka di tengah tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja yang lebih baik dari DPR.

IV. PROSES

IV.1. Fasilitas Pendukung di DPR RI

Sekretariat Jenderal (Sekjen) DPR RI merupakan unsur penunjang kerja DPR yang berkedudukan sebagai Kesekretariatan Lembaga Negara. Ketentuan mengenai Sekretariat Jenderal ini diatur dalam Bab XXIX Peraturan Tatib DPR RI. Sekjen DPR RI dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPR (Pasal 213 ayat (1)). Pasal 213 ayat (2) menyebutkan bahwa Sekretaris Jenderal dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal dan beberapa Deputi Sekretaris Jenderal (Pasal 213 ayat (2)).

Susunan organisasi dan tata kerja Sekjen ditetapkan dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia, seperti yang termaktub dalam Peraturan Presiden RI Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI. Bagan struktur, susunan, serta tata kerja organisasi

¹² Masalah kurang memadainya fasilitas pendukung kerja di DPR juga tidak lepas dari kenyataan bahwa DPR masih menggantungkan anggarannya kepada Eksekutif. Selain itu, pengelolaan anggaran DPR pun cenderung bersifat tertutup dan informasinya hanya dimiliki oleh BURT dan Sekretariat Jenderal DPR RI. Intinya, hal-hal yang berhubungan dengan anggaran DPR, terutama secara rinci, bukan merupakan informasi yang dapat dibuka kepada masyarakat. Bahkan anggota DPR sendiri juga mengalami kesulitan dalam mendapatkan informasi seputar anggaran tersebut.

dan tugas Sekjen DPR RI sendiri dapat dilihat pada Lampiran 1. Sekretariat Jenderal DPR RI memiliki beberapa perangkat pendukung pekerjaan kedewanan.¹³ Beberapa diantaranya yang menjadi kajian dalam tulisan ini adalah:

Deputi Bidang Perundang-undangan atau yang lebih dikenal dengan Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Perundang-undangan (Asses I), yang memiliki 2 Biro Perancangan UU atau Pembantu Asisten Urusan Penyiapan dan Penyajian Perundang-undangan, yaitu di bidang politik, hukum, hak asasi manusia, dan kesejahteraan rakyat; serta di bidang ekonomi, keuangan, industri, dan perdagangan; serta 1 Biro Hukum dan Pemantauan Pelaksanaan UU atau Pembantu Asisten Urusan Pemantauan Pelaksanaan Perundang-undangan;

Kepala Biro Persidangan yang membawahi beberapa bagian, yaitu Bagian Persidangan Paripurna; 11 Bagian Sekretariat Komisi; Bagian Sekretariat Panitia Khusus; dan Bagian Risalah;

Kepala Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi yang lebih dikenal dengan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I). Pusat informasi ini membawahi beberapa bidang, seperti bidang pengkajian; dokumentasi; bidang data dan sarana informasi; bidang arsip dan dokumentasi; serta bidang perpustakaan.

Tabel berikut memberikan penjelasan ringkas dan umum tentang kondisi fasilitas pendukung, tantangan dan hambatan, serta pelayanan dari masing-masing bagian tersebut. Lampiran 2 menunjukkan beberapa kendala yang masih harus ditindaklanjuti untuk melakukan reformasi kelembagaan dan peningkatan kinerja DPR.

Tabel tentang Fasilitas Pendukung Kerja di DPR

Bidang	Kondisi
Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Perundang-undangan (Asses I)	Hanya memiliki 2 perancang undang-undang (legal drafter) formal, sementara 21 calon legal drafter masih belum mendapatkan kejelasan status karena belum ada Petunjuk Teknis (Juknis) dari Departemen Kehakiman selaku Pembina bagi para perancang undang-undang, terutama berkaitan dengan tunjangan fungsional dan anggaran operasional. Ketiadaan Juknis menyebabkan ketidakjelasan akan pekerjaan para calon legal drafter. Hal ini mempengaruhi semangat kerja dan idealisme, serta kinerja mereka di DPR. Lebih jauh lagi, keberadaan mereka belum begitu dikenal, sehingga akses untuk informasi dan partisipasi mereka, misalnya dalam kerja komisi masih terbatas. Masih terbatasnya pelatihan dan kondisi yang tidak jelas ini juga membuat pejabat struktural di Asses I masih ragu untuk mempromosikan pelayanan dan para legal drafter mereka.

¹³ DPR RI (<http://www.dpr.go.id/humas/Tatib/bab%2029.htm>).

	<p>Belum memiliki standar formal, misalnya untuk penyusunan naskah akademik dan manual mengenai perancangan undang-undang yang dapat diberikan melalui pelatihan-pelatihan untuk para legal drafter. Ketiadaan perencanaan strategis dengan visi dan misi yang jelas membuat kurang dilihatnya kebutuhan akan pelatihan tersebut sebagai hal yang penting bagi peningkatan kapasitas para legal drafter.</p> <p>Belum ada pekerjaan yang jelas dan fasilitas komputer untuk para calon legal drafter. Para calon ini lebih banyak mencari kegiatan sendiri dan memberikan pendapat hukum, misalnya kepada Mahkamah Konstitusi.</p> <p>Belum memiliki alat komunikasi untuk menginformasikan fasilitas dan pelayanan yang diberikan, sehingga para legal drafter tidak begitu dikenal keberadaannya dibandingkan dengan P3I dan para penelitinya. Akibatnya tidak selalu mudah bagi para legal drafter untuk mencari bahan yang dibutuhkan dan data dari komisi.</p> <p>Belum melakukan sosialisasi dan promosi secara proaktif dan giat. Masih ada kekuatiran dan kurang percaya diri akan SDM Asses I, khususnya para calon legal drafter yang siap pakai. Para calon legal drafter juga tidak mudah mengikuti proses perancangan undang-undang atau kerja di komisi secara langsung. Bahkan masih sulit untuk mendapatkan data dari komisi-komisi. Masalah ini juga berkaitan dengan masih lemahnya koordinasi dan sinergi antara Asses I dengan kelembagaan DPR, sehingga sumber daya dan pelayanan Asses I hanya diketahui dan lebih banyak digunakan oleh Baleg. Masalah ini juga terkait dengan ego sektoral para pejabat struktural, yang seharusnya dapat lebih memahami kebutuhan bidang-bidang berbeda dan menciptakan sinergi antar biro atau unit.</p> <p>Kecenderungan Baleg untuk mengambil alih pekerjaan perancangan undang-undang dengan menggunakan legal drafter sendiri. Selain itu, para legal drafter tidak selalu mengikuti proses perancangan undang-undang dari awal ataupun menyeluruh, karena pembagian tugas yang belum jelas.</p>
Biro Persidangan	Risalah, catatan, dan ringkasan rapat atau bahkan dokumentasi tentang kegiatan-kegiatan di DPR masih sulit diperoleh, bahkan oleh para anggota dewan sendiri. Selama ini, catatan rapat yang lengkap hanya meliputi catatan dari rapat paripurna dan rapat luar biasa parlemen, sesuai dengan ketentuan Peraturan Tatib (Pasal 112). ¹⁴

¹⁴ Hal ini secara teknis juga diatur dalam Keputusan Sekretariat Jenderal DPR RI Nomor 512/SEKJEN/1989 tertanggal 26 Januari 1989 tentang Petunjuk Pembuatan Naskah Resmi dan Surat Dinas DPR RI serta Surat Dinas Sekjen DPR RI. Dalam kenyataannya, Sekretariat Komisi lebih banyak membuat risalah rapat daripada catatan rapat karena catatan rapat yang berupa resume ringkas menuntut pemahaman

	<p>Padatnya sidang di DPR (3 sidang/hari); jadwal rapat yang sangat fleksibel; sulitnya melengkapi notulensi jika ada keputusan yang dibuat melalui lobi-lobi yang rahasia; belum begitu dikenalnya dan dimaksimalkannya penggunaan P3I dalam hal informasi pendukung kerja komisi di kalangan anggota DPR; banyaknya interupsi (rendahnya disiplin dan rasa saling menghargai) selama persidangan yang tidak sesuai dengan topik yang dibicarakan dan hanya mengulang interupsi sebelumnya; tidak adanya peraturan rapat yang rinci dalam Tatib, khususnya dalam hal lamanya waktu bicara; dan belum adanya sosialisasi Tatib kepada para anggota juga menjadi faktor sulitnya mendapatkan notulensi rapat dengan segera.¹⁵</p> <p>Tidak memiliki alat komunikasi yang dapat mempromosikan fasilitas dan pelayanan yang diberikan. Selain itu, biro ini masih membutuhkan fasilitas pendukung kerja, seperti komputer, infocus, mesin fotokopi, serta alat transkrip dan dukungan jaringan internet yang lebih kuat, khususnya untuk membantu kelancaran dalam pembuatan dan distribusi notulensi rapat.</p> <p>Staf Sekjen DPR cenderung tidak netral dan tidak tegas, terutama saat</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

dan interpretasi yang mendalam dan baik dari para notulennya. Apalagi kadang banyak keluhan dari para anggota dalam proses koreksinya. Dengan demikian, risalah rapat dianggap lebih mudah dibuat daripada catatan rapat.

Selain itu, banyak para anggota dewan yang mengeluh tidak menerima catatan rapat sementara untuk dikoreksi dan bahwa catatan akhir tidak selalu didistribusikan atau hanya dapat diperoleh jika diminta. Hal ini menimbulkan kerancuan tentang apa yang dibahas dan diputuskan dalam rapat, sehingga kadang isu yang sama kembali dibahas di rapat-rapat selanjutnya, sehingga rapat menjadi tidak efektif. Trisanti Mitayani, salah seorang anggota DPR dari Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN), yang hadir dalam Diskusi Informal NDI, mengatakan bahwa para anggota tidak memiliki waktu untuk mempersiapkan diri dalam rapat, sementara waktu yang tersedia sebelum rapat juga terbatas. Biasanya bahan untuk rapat baru dibagikan saat rapat dimulai. Selain itu, informasi juga sulit diperoleh, bahkan para anggota mendelegasikan sekretarisnya untuk mendapatkannya.

Survei informal NDI juga menunjukkan bahwa 51% responden merasa tidak memiliki waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri dalam rapat-rapat. Selain itu, 60% responden mengalami kesulitan untuk mengakses semua dokumentasi tentang kegiatan-kegiatan DPR dan 75% responden merasa tidak mendapatkan informasi yang cukup untuk menjalankan tugasnya. Sebanyak 35% responden mengatakan bahwa risalah rapat merupakan salah satu informasi yang paling sulit untuk diperoleh, selain bahan-bahan tentang RUU (32%) dan jadwal kerja (4%). Para responden menyebutkan bahwa informasi yang mereka peroleh didapatkan dari sekretariat fraksi dan Sekretariat Jenderal (masing-masing 24%), selain dari komisi dan partai (masing-masing 12%).

¹⁵ Dalam hal peraturan rapat, biasanya masing-masing komisi memiliki kesepakatan atas peraturan rapat sendiri, misalnya dalam hal tahap-tahap pengutaraan pendapat dan keperluan akan rapat kerja lanjutan. Berkaitan dengan pertemuan dengan para menteri, dianjurkan untuk tidak perlu melakukannya dalam setiap masa sidang dan tergantung pada kebutuhan. Hal ini akan memberikan waktu juga bagi para menteri untuk bekerja dan mempersiapkan diri. Hal ini juga membuat Sekretariat Komisi mengalami kesulitan untuk segera mendistribusikan notulensi rapat. Hal ini terjadi karena rapat bisa berlangsung sampai larut malam. Lebih jauh lagi sulit untuk membuat catatan lengkap jika keputusan rapat dibuat berdasarkan lobi. Jadwal rapat kerja yang padat dengan mitra-mitra komisi pun membuat rapat menjadi tidak efektif.

	<p>persidangan berlangsung. Para staf masih sungkan menunjukkan kesalahan prosedur, misalnya ketika pimpinan langsung mengetuk palu dan belum memberikan kesempatan kepada para anggota yang masih ingin menyuarakan pendapatnya. Mereka juga kurang menyadari pentingnya mengacu pada tata tertib DPR ketika mempersiapkan dan menjadi pendukung jalannya rapat, terutama berkaitan dengan tata cara rapat, khususnya ketika terjadi pertikaian di tengah-tengah rapat.¹⁶ Bahkan meskipun para staf sudah mengingatkan, pimpinan rapat yang bersangkutan tidak selalu menindaklanjutinya.¹⁷</p>
<p>Unit Pengkajian dan Analisis P3I</p>	<p>P3I, sebagai bidang utama yang juga membawahi unit ini, telah membuat website intranet yang hanya dapat diakses di seluruh gedung parlemen. Informasi dalam website ini mencakup produk-produk P3I, seperti hasil kajian peneliti/pakar; kumpulan catatan rapat, proses diskusi legislasi, dan lain-lain; serta koleksi perpustakaan, khususnya di bidang ilmu-ilmu sosial (Rosanti dan Sitompul 2002).</p> <p>Tidak seriusnya usaha-usaha untuk meningkatkan demokratisasi kelembagaan. Para peneliti (sekitar 40 orang) berusaha untuk mencari beasiswa sendiri (personal empowerment) untuk mengembangkan kapasitasnya. Di samping itu, birokrasi kelembagaan juga menghambat usaha-usaha tersebut. Hal ini ditunjukkan misalnya dengan tidak adanya tanggapan atas masukan-masukan dari para peneliti, misalnya untuk rapat perencanaan strategis P3I. Di sini ada kebutuhan untuk memiliki kepala biro penelitian yang juga merupakan peneliti untuk lebih memahami kebutuhan dan prioritas para peneliti dalam menjalankan tugasnya secara optimal, efektif dan profesional.</p> <p>Pembuatan alat komunikasi tentang pelayanan P3I pun lebih diperlakukan sebagai proyek, sehingga yang dihasilkan adalah buklet tebal dan bukan brosur atau format lain yang lebih ringan dan mudah dicerna intinya oleh para anggota, meskipun hal ini akan tergantung dari produk yang dihasilkan oleh unit ini dan permintaan serta kebutuhan dari para anggota dewan.</p>

¹⁶ Terkadang persidangan tidak didampingi oleh wakil dari Sekretariat Rapat yang memiliki pengetahuan yang memadai di sana, malahan diwakili oleh wakil dari biro lain, seperti Biro Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP). Tambahan lagi kurang optimalnya rapat koordinasi yang dilakukan khususnya oleh Biro Persidangan membuat tidak terkoordinirnya rapat karena kebingungan para staf dan budaya segan untuk menegur para anggota jika terjadi pelanggaran.

¹⁷ Sistem rekrutmen yang masih berbau KKN dan tidak transparan, serta tidak akuntabel juga mempengaruhi kinerja para staf pendukung. Masing-masing komisi memiliki cara sendiri dalam melakukan rekrutmen, misalnya Komisi X membuat iklan rekrutmen tenaga ahli di media massa dan melakukan *fit and proper test*. Sementara Komisi VII mensyaratkan pengajuan visi dan misi oleh tenaga ahli yang telah terpilih.

	<p>Budaya proyek juga timbul ketika para peneliti P3I tidak dimanfaatkan atau dilibatkan secara maksimal, misalnya dalam proses perancangan undang-undang. Misalnya, Baleg cenderung hanya melibatkan tim dari Asses I. Padahal para peneliti P3I mampu memberikan kontribusi untuk substansi rancangan undang-undang, bahkan dalam hal legal drafting, mengingat mereka telah mengikuti beberapa pelatihan perancangan undang-undang yang diselenggarakan pula oleh donor internasional.¹⁸</p>
<p>Unit Perpustakaan P3I</p>	<p>Perpustakaan DPR sedang mengarah ke sistem semi-digital. Komputer masih terbatas pada kegiatan pengelolaan data perpustakaan, khususnya untuk data bibliografi agar mudah diakses dengan mudah (Rosanti dan Sitompul 2002).¹⁹ Perpustakaan juga belum menyediakan data-data versi elektronik untuk koleksinya dan masih dipenuhi oleh koleksi hard copies.</p> <p>Masih terbatasnya anggaran untuk perpustakaan terutama untuk pengadaan, seperti koleksi perpustakaan, komputer, baik bagi para pengguna jasa perpustakaan maupun staf perpustakaan; mesin fotokopi yang lebih cepat; scanner; ruangan yang lebih luas untuk koleksi perpustakaan.</p> <p>Kurang dilibatkannya pustakawan dalam rapat perencanaan strategis, misalnya untuk mengangkat isu-isu kebutuhan praktis perpustakaan dan peningkatan pendidikan, pelatihan bagi para pustakawan, serta keterlibatan mereka dalam kerja-kerja komisi, khususnya dalam</p>

¹⁸ Lebih jauh lagi, ketidakmaksimalan penggunaan para peneliti ini juga disebabkan oleh ketidaktahuan para anggota mengenai pelayanan-pelayanan yang diberikan oleh P3I berikut kontak informasi peneliti yang dapat dihubungi. Hal ini disebabkan karena tidak adanya informasi yang diberikan mengenai P3I selama masa orientasi. Selain itu tidak ada inisiatif dari birokrasi P3I untuk mengadakan program orientasi atau pengenalan mengenai P3I kepada para anggota. Survei informal NDI menunjukkan bahwa hanya 20% responden yang menggunakan jasa P3I dan 63% responden mengatakan tidak mengetahui keberadaan dan pelayanan P3I tersebut. Di sisi lain, para anggota juga kurang maksimal dalam menggunakan sumber daya di DPR secara efisien, karena masih mengandalkan pada bantuan dari rekan maupun keluarga, serta sanak kerabat dalam menjalankan tugas-tugasnya. Selain itu, pentingnya optimalisasi pelayanan P3I oleh para anggota juga diangkat dalam Diskusi Formal NDI, dimana Stephen Sherlock, yang juga seorang Pemerhati DPR dari *the Centre for Democratic Institutions, the Australian National University (ANU)*, mengatakan bahwa secara teoritis P3I dapat memberikan pendapat politik dan saran yang independen, namun sayangnya P3I tidak diorganisir dengan baik. Para anggota disarankan untuk mulai berbicara kepada P3I dan menjelaskan kebutuhan mereka. Intinya, para anggota harus dapat mengajukan permintaan kepada Sekretariat Jenderal dan tidak hanya menunggu.

¹⁹ Usaha menuju ke perpustakaan yang digital dengan website perpustakaan parlemen yang terpisah masih sangat kuat, namun masih sulit diwujudkan. Beberapa faktor penghambat yang muncul adalah: keterbatasan sumber daya manusia untuk mengoperasikan komputer, begitu juga dengan keberadaan perangkat komputernya; masalah keuangan; panjangnya sistem birokrasi lembaga; serta kenyataan bahwa sebagian pegawai perpustakaan tidak terbiasa menggunakan sistem komputer (lihat Rosanti dan Sitompul 2002).

	<p>penyediaan bahan-bahan. Para pustakawan masih sungkan untuk mengajukan usul, dibanding peneliti P3I yang telah dikenal oleh para anggota dan pejabat struktural. Pustakawan pun masih terbatas pada pengetahuan umum soal perpustakaan dan belum memiliki kesempatan lebih dari DPR untuk meningkatkan pengetahuan di luar perpustakaan, misalnya untuk menciptakan spesialisasi di isu-isu tertentu yang dapat diperbantukan untuk kerja-kerja di komisi misalnya. Masih sulit bagi para pustakawan untuk meminta beasiswa di bidang studi lain, karena kekuatiran bahwa mereka akan meninggalkan DPR.</p> <p>Rendahnya kepedulian dan kesadaran para Anggota DPR akan keberadaan dan pelayanan perpustakaan. Perpustakaan DPR pernah menyebarkan kuesioner kepada para anggota pada tahun 2002 untuk mengetahui kebutuhan para anggota sekaligus meningkatkan kinerja perpustakaan, namun tidak mendapatkan tanggapan dari para anggota.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

V. PERBANDINGAN INTERNASIONAL: SISTEM FASILITAS PENDUKUNG KERJA DI PARLEMEN NEGARA-NEGARA LAIN

Berikut beberapa pengalaman dan kondisi yang ada di parlemen negara-negara lain.²⁰ Negara-negara ini tidak hanya dari negara maju, namun juga berkembang, yang parlemen-parlemennya dapat memberikan contoh-contoh yang baik dan memotivasi untuk peningkatan kapasitas kelembagaan DPR. Empat fasilitas pendukung serupa menjadi pusat kajian dalam tulisan ini dan dibandingkan dengan kondisi di DPR. Berikut tabel yang menunjukkan beberapa kriteria yang digunakan untuk menganalisa fasilitas-fasilitas pendukung di parlemen negara-negara lain. Penjelasan lebih lengkapnya dapat dilihat di Lampiran 3.

Tabel Kriteria dan Fasilitas Pendukung Parlemen Negara-Negara Lain

KRITERIA	KONDISI
Biro perundang-undangan dengan staf dan unit pendukung yang profesional dan memadai, serta terspesialisasi	<p>The Deputy Clerk Parlemen Australia bertugas memberi nasihat dan membantu para anggota dewan, staf dan pejabat dalam hal yang berhubungan dengan praktek keparlemenan dan hukum, serta merancang RUU dan perubahan untuk anggota.</p> <p>Parlemen Amerika Serikat memiliki Kantor Operasi Legislatif yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan pendukung</p>

²⁰ Inter-Parliamentary Union (IPU), *Websites of National Parliaments* (<http://www.ipu.org/english/parlweb.htm>).

	<p>kegiatan legislatif. Kantor ini memiliki beberapa pegawai dengan tanggung jawab yang berbeda-beda, misalnya dalam hal menerima dan memproses dokumen-dokumen resmi seputar isu legislasi (bill clerks).</p> <p>Biro Legislatif Parlemen Jepang berfungsi memfasilitasi pembuatan RUU dan memiliki staf sekitar 75 orang di bawah komisioner umum.</p>
<p>Ketersediaan notulensi rapat dan dokumen keparlemenan</p>	<p>Parlemen Malaysia memiliki Pusat Sumber Data yang menyediakan bahan-bahan acuan keparlemenan, berikut informasi, penelitian dan pengetahuan yang dibutuhkan oleh parlemen. Pusat Sumber Data ini memiliki beragam koleksi dari legislasi; dokumen parlemen; jurnal; database online; dan lain-lain. Pelayanan lain yang diberikan adalah fotokopi; peminjaman bahan; Internet; dan website parlemen.</p> <p>Jasa perpustakaan, penelitian, referensi, dokumentasi dan informasi Parlemen India (Lok Sabha) memberikan informasi teratur dan terkini setiap harinya dalam bentuk referensi maupun penelitian. Hal ini memungkinkan para anggota untuk ikut serta secara efektif dalam perdebatan. Jasa ini juga menyiapkan catatan latar belakang, buletin informasi, dan catatan penelitian, begitu pula ringkasan/catatan penelitian. Jasa editorial dan terjemahan terlibat misalnya dalam hal sinopsis perdebatan di Lok Sabha, laporan komisi, proses-proses kerja di parlemen.</p> <p>Parlemen Singapura memiliki laporan tentang setiap perkataan yang terjadi di Parlemen baik di rapat-rapat komisi dan rapat-rapat persiapan, juga direkam oleh tim di Departemen Laporan Resmi.</p>
<p>Pelayanan Unit Penelitian yang proaktif, spesifik, beragam, dan profesional</p>	<p>Cabang penelitian perpustakaan Parlemen Kanada menyediakan analisa, interpretasi dan penjelasan dalam bentuk konsultasi dan makalah penelitian. Cabang ini juga menyediakan staf untuk komisi-komisi dalam mempelajari kajian isu dan legislasi.</p> <p>Parlemen Jepang (Diet) memiliki Departemen Penelitian dan Referensi Legislatif dengan staf hampir mencapai 150 orang dan merupakan organ dari Diet.</p> <p>Unit Penelitian Parlemen Afrika Selatan memberikan jasa yang sangat komprehensif, seperti ringkasan dan analisa RUU; analisa dan kajian kebijakan; dan penelitian komparatif; informasi dan analisa statistik; analisa anggaran; informasi latar untuk pidato; bantuan untuk laporan dengar pendapat</p>

	<p>umum; informasi tentang konstituen; dukungan penelitian untuk kunjungan belajar dan konferensi nasional dan internasional. Pelayanan diberikan berdasarkan permintaan dari klien. Unit ini juga melakukan penelitian secara proaktif baik dari analisa perorangan tentang isu-isu terkini sampai ke proyek-proyek yang lebih besar.</p>
<p>Pelayanan dan akses informasi yang mudah, beragam dan terkini dari Unit Perpustakaan</p>	<p>Perpustakaan Parlemen Selandia Baru memberikan jasa referensi dan penelitian. Pustakawan referensi memberikan jasa spesialisasi seperti di bidang kesehatan, hukum, atau pendidikan. Perpustakaan juga memberikan pelayanan individu untuk para anggota yang ingin diberikan informasi terkini tentang isu-isu tertentu secara teratur (PROFILE service). Perpustakaan juga memiliki koleksi dokumen internasional tentang pemerintahan dan parlemen, tersedia pula untuk keperluan umum mengingat pelayanan perpustakaan yang lain tidak diberikan untuk umum.</p> <p>Perpustakaan parlemen Kanada secara aktif menyediakan paket informasi, seperti brosur dan fact sheets; mengelola tur dan program kunjungan ke parlemen, serta pelayanan program-program pendidikan. Perpustakaan parlemen menyediakan informasi yang komprehensif, berikut dengan dokumentasi, serta pelayanan riset dan analisa. Sejumlah penelitian beragam didukung oleh staf, yang terdiri dari pengacara, ekonom, dan spesialis bidang pemerintahan dan kebijakan sosial.</p>

Analisa Studi Perbandingan dan Kajian Masalah

Mengacu pada kondisi fasilitas-fasilitas pendukung kerja di DPR dan pengalaman perbandingan di beberapa parlemen negara-negara lain, ada beberapa benang merah atau isu yang harus dicermati dan ditindaklanjuti lebih jauh untuk mengatasi hambatan dan tantangan yang ada di masing-masing fasilitas pendukung kerja tersebut. Pengalaman perbandingan internasional menunjukkan kemandirian pelayanan parlemen dan keberadaan fasilitas kerja dan dukungan staf, baik administrasi maupun ahli, yang memadai dan profesional.

Beberapa isu utama yang patut menjadi perhatian dan ditanggapi dalam rangka meningkatkan kapasitas kelembagaan DPR, adalah:

1. Ketersediaan SDM yang profesional.
2. Peningkatan kesadaran bagi para anggota dan staf akan peraturan-peraturan yang mengatur DPR dan sumber daya pendukung di DPR.
3. Perencanaan strategis yang melibatkan DPR (politisi) dan Sekretariat Jenderal (pejabat struktural dan fungsional).

4. Ketersediaan fasilitas pendukung kerja yang memadai dengan dukungan sistem teknologi informasi.
5. Penggunaan alat komunikasi, seperti brosur, buklet, untuk mempromosikan pelayanan untuk kerja-kerja dewan, serta informasi kepada publik.
6. Ketersediaan informasi yang berhubungan dengan kegiatan kedewanan yang transparan dan terbuka, baik secara internal maupun eksternal

Lembaga legislatif yang bekerja secara efektif dan didukung dengan infrastruktur kelembagaan akan menyumbangkan pada tata pemerintahan yang efektif dengan melakukan fungsi-fungsinya yang penting. Dukungan yang memadai juga membantu lembaga legislatif dalam mengartikulasikan kepentingan masyarakat. Peningkatan peran legislatif mendorong kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas dan mendorong pembangunan kelembagaannya. Usaha untuk memperkenalkan undang-undang membutuhkan dukungan dalam pelaksanaannya.

Kekuasaan membentuk anggaran tidak akan berguna tanpa pengetahuan yang memadai. Lembaga legislatif membutuhkan beberapa alat untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Pembangunan kelembagaan legislatif bukan diarahkan ke pembentukan lembaga yang mengikuti model Amerika ataupun Inggris, namun untuk menjadikan kapasitas parlemen yang lebih representatif dan efektif dalam pembuatan undang-undang, dan lebih mampu dalam melakukan pengawasan (Johnson dan Nakamura, 1999). Dengan demikian, peningkatan kapasitas kelembagaan DPR menjadi suatu hal yang penting dan mutlak untuk mengatasi masalah legislative heavy yang semu. Keberadaan sistem fasilitas pendukung kerja di DPR dengan SDM yang berkualitas dengan jumlah yang memadai; serta didukung oleh peraturan yang jelas, seperti dalam hal kemandirian dan efektifitas pengelolaan anggaran menjadi beberapa langkah awal yang harus ditindaklanjuti. Hal ini penting untuk memastikan bahwa DPR dapat menjalankan fungsi checks and balances secara efektif dan optimal, terlepas dari kapasitas yang tidakimbang dibandingkan dengan eksekutif. Untuk itu, dibutuhkan pula kesadaran dan kemauan politik kolektif di DPR serta perencanaan strategis, mengingat ketimpangan kapasitas ini juga mempengaruhi kinerja DPR dalam mewakili rakyat. Usaha peningkatan kapasitas kelembagaan parlemen juga harus melihat tuntutan dari luar dan juga kebutuhan dari dalam DPR.

Dorongan reformasi legislatif pun juga dimunculkan dari pelbagai lembaga internasional. Bahkan negara-negara berkembang pun terdorong untuk melakukan hal ini mengingat menurunnya rejim yang otokratis, juga sistem ekonomi dan politik yang top-down, terutama karena semakin menyebarnya kekuasaan dalam politik telah meningkatkan akses dan transparansi. Badan legislatif merupakan lembaga politik dan subyek perubahan yang terjadi di luar parlemen serta dinamika kompetisi memperebutkan kekuasaan, misalnya dinamika pemilu, yang sedikit banyak akan mempengaruhi pula kelangsungan usaha-usaha pembangunan atau reformasi legislatif (Johnson dan Nakamura 1999). Kebutuhan akan reformasi kelembagaan legislatif juga terjadi di Indonesia. Era reformasi sejak tahun 1998 dan perubahan UUD 1945 telah merubah dinamika hubungan eksekutif-legislatif, di mana DPR mempunyai wewenang lebih dalam fungsi-fungsinya dan dalam turut menentukan kebijakan yang dibahas bersama-sama

dengan pemerintah. Masyarakat juga menuntut kinerja dan komitmen DPR yang lebih baik lewat pemberian peran dan wewenang yang lebih kepada DPR tersebut.

Selain itu, masyarakat, terutama LSM yang peduli parlemen, juga menyadari bahwa minimnya kinerja DPR juga dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal maupun internal. Misalnya saja ketidakmandirian, rendahnya, dan tidak transparannya anggaran legislatif.²¹ Untuk itu, dibutuhkan tim pendamping yang profesional, kompeten, dan memiliki integritas yang memadai untuk mendukung kinerja para anggota DPR, serta mempercepat proses adaptasi mengingat banyaknya para anggota DPR yang masih baru dalam proses politik praktis di lembaga perwakilan seperti DPR (FORMAPPI 2005: 117).

Berkaitan dengan itu, kapasitas perwakilan DPR juga menuntut kemampuan dalam mendapatkan masukan dari publik dan memasukkannya secara efektif dalam proses-proses legislatif dan pengawasan. Selain itu, fungsi perwakilan juga mencakup “hubungan dengan pemilih” dan “kasus kerja pemilih” yang tidak terkait langsung dengan kegiatan pengawasan atau legislatif, misalnya melalui pemberian jawaban tentang kebijakan atau program pemerintah; pemberian pendidikan kepada pemilih tentang proses demokratis, hambatan dalam kebijakan pemerintah, dan pertimbangan-pertimbangan kebijakan yang bertentangan yang mempengaruhi tindakan pemerintah (NDI dan UNDP 2001: 1-2).

Untuk itu, DPR membutuhkan tim ahli untuk mengidentifikasi masalah dan merumuskannya dalam sebuah kebijakan. Dengan demikian, kinerja DPR akan lebih optimal seiring kemampuan DPR untuk memilah masalah sesuai spesialisasi kerjanya (FORMAPPI 2005: 119). Hal ini juga mempengaruhi kapabilitas DPR dan Sekretariatnya untuk menyediakan fasilitas pendukung yang memadai dan lebih baik bagi para anggota DPR. Keterbatasan staf ahli, fasilitas perpustakaan, fasilitas Internet, dan informasi yang transparan dan memadai ikut mempengaruhi kinerja DPR, misalnya dalam mempersiapkan pembahasan isu atau undang-undang yang sangat teknis, seperti tentang kelautan atau perminyakan. Tantangan yang muncul dalam proses pembahasannya adalah latar belakang para anggota yang beragam dan tidak samanya pengertian dan pemahaman mengenai isu maupun undang-undang yang dibahas. Tidak dapat disangkal, akan sulit bagi DPR untuk melakukan fungsi checks and balances secara efektif dengan sumber daya atau fasilitas yang tidakimbang.

Berkaitan dengan masalah ketergantungan anggaran pada eksekutif dan masih belum transparannya anggaran DPR, sebagai lembaga yang juga memiliki wewenang dalam hal anggaran, DPR seharusnya dapat terus mendorong kemandirian anggaran DPR dalam hal jumlah yang memadai dan pengalokasian yang strategis dan transparan. Tuntutan DPR

²¹ Survei informal NDI juga menunjukkan bahwa 89% responden tidak mengetahui secara rinci anggaran operasional DPR/DPD dan 93% responden berpendapat bahwa mereka harus dapat memberikan pendapat dalam penyusunan anggaran tersebut. Bahkan 85% responden mengatakan bahwa publik berhak tahu secara rinci tentang anggaran operasional DPR/DPD. Sayangnya, meskipun 78% responden mengetahui harus menghubungi siapa untuk menyampaikan sarannya dan 91% responden mengetahui perwakilannya di BURT, mereka masih belum memiliki pemahaman dan pengetahuan, serta informasi yang rinci tentang anggaran tersebut. Bahkan 86% responden menginginkan untuk dapat menentukan jumlah dan rincian, jika dapat disebut partisipasi yang signifikan, dalam menentukan jumlah dan rincian anggaran operasional tersebut.

untuk kenaikan gaji seharusnya dapat dikemas secara bijak dan peka dengan mengatakan bahwa kenaikan anggaran ditujukan lebih untuk meningkatkan kapasitas pendukung kelembagaan DPR dan bukan untuk tunjangan maupun kepentingan pribadi. Intinya, sistem pendukung yang tanggap disertai produk atau pelayanan yang mudah dicerna dan tindakan proaktif akan kebutuhan para anggota dewan sangat dibutuhkan untuk mempermudah pelaksanaan fungsi-fungsinya.

VI. REKOMENDASI DAN KESIMPULAN

Usaha-usaha untuk membangun kelembagaan parlemen berhubungan dengan penguatan sistem administratif dan badan-badan parlemen, sekretariat, serta alat-alat teknis dan material yang digunakan oleh para anggota dewan untuk bekerja. Salah satu instrumen yang secara efektif menargetkan reformasi yang pada tempatnya adalah analisa kebutuhan. Analisa seperti ini telah berhasil dijalankan di banyak parlemen sejak tahun 1999 melalui kajian mendalam per empat bulanan, dan bahkan lebih dari dua kali per tahun di Afrika. Kegiatan ini juga melibatkan mitra-mitra, seperti LSM, pakar pembangunan parlemen, dan juga lembaga-lembaga donor. Lebih jauh lagi, kemitraan strategis dengan para anggota parlemen, pemerintah setempat, lembaga audit, masyarakat sipil, media, lembaga akademis dan penelitian dalam program pembangunan parlemen, dilihat lebih baik dalam menghasilkan sinergi dan perubahan yang mendalam, daripada bekerja secara eksklusif dengan parlemen.²² Dengan demikian, peningkatan kapasitas kelembagaan parlemen bukan merupakan hal yang baru dan juga dialami oleh parlemen di negara-negara lain. Dasar hukum dan mandat yang jelas; kesadaran internal akan kebutuhan praktis dan strategis bagi efektifitas kerja dewan; serta dukungan dan kemitraan strategis dengan pihak-pihak lain menjadi beberapa aspek penting untuk mendukung usaha-usaha meningkatkan kapasitas kelembagaan DPR.

Pembangunan organisasi dan fasilitas kelembagaan legislatif dengan penyediaan fasilitas pendukung kerja yang memadai, seperti komputer bukan sebagai tujuan akhir, tapi sebagai pendukung kerja-kerja kedewanan. Ada pula kebutuhan untuk merancang dan membuat sistem perancangan undang-undang dengan dukungan staf perancang undang-undang yang profesional, non-partisan dalam sistem kelembagaan parlemen. Hal ini juga didukung oleh keberadaan sistem status rancangan undang-undang yang dikirimkan dan dipublikasikan setiap minggunya untuk menyediakan para anggota dan masyarakat informasi yang dibutuhkan. Akan lebih baik jika hal ini juga dikomunikasikan melalui website parlemen, seperti yang diterapkan oleh Parlemen Peru.

Dengan demikian, warga negara dan para anggota dapat membaca legislasi dalam naskah utuh dan mengikuti proses legislatifnya. Yang paling penting dari sistem pendukung kelembagaan ini adalah perbaikan manajemen tata tertib di parlemen untuk membuat kerja parlemen lebih efisien, efektif dan demokratis secara internal, misalnya dengan membatasi waktu debat untuk legislasi yang tidak kontroversial, sehingga para anggota dapat meluangkan waktu untuk isu-isu yang lebih sulit. Untuk itu, dibutuhkan pula

²² Magdy Martinez-Soliman, *Parliamentary Reform in Africa and the World: Latest Trends*, UNDP (<http://www.undp.org/surf-wa/nepad/parliamentarians/docsen/reformen.htm>).

pedoman maupun formulir untuk operasi dan prosedur kerja legislatif untuk menjaga transparansi dan akuntabilitas kerja parlemen (Johnson dan Nakamura 1999). Di sini, dukungan untuk kerja DPR, seperti Peraturan Tatib dan unit-unit pendukung kerja DPR, seperti dalam hal legislasi dan persidangan juga menjadi isu yang penting. Tidak heran jika kinerja DPR masih dilihat belum optimal dan kurang efektif, misalnya dalam hal pembahasan perundang-undangan (khususnya yang merupakan inisiatif dari DPR dan mewakili kepentingan masyarakat yang vital, misalnya dalam hal kesejahteraan rakyat) dan pelaksanaan sidang maupun rapat-rapat, karena tuntutan tugas yang kompleks dan berat tidak diikuti oleh Peraturan Tatib yang mengatur ketentuan rapat dengan rinci dan kapasitas pendukung kerja kelembagaan dewan yang memadai.

Reformasi kelembagaan DPR ke arah lembaga perwakilan yang efektif, akuntabel, relevan, dan terbuka juga menuntut akses informasi tentang kegiatan di DPR secara mudah dan komprehensif.²³ Notulensi rapat seharusnya tidak terbatas pada rapat paripurna maupun yang istimewa saja. Notulensi rapat, baik yang masih bersifat sementara maupun lengkap atau final harus segera dibagikan setelah rapat berakhir untuk para anggota. Notulensi rapat yang bersifat tertutup harus memiliki aturan dan ketentuan yang jelas, seperti dalam Peraturan Tatib, mengenai batas waktu yang jelas sebelum notulensi rapat tersebut dapat diakses secara terbuka untuk umum. Untuk kepentingan penelitian ataupun kegiatan ilmiah lainnya, notulensi rapat seperti ini dapat diajukan melalui sekretariat komisi yang bersangkutan.

Tantangan lain yang harus dicermati adalah sulitnya membuat notulensi rapat yang lengkap jika keputusan dibuat berdasarkan lobi, yang sifatnya rahasia dan di belakang layar. Sekretariat biasanya menyebutkan dalam notulensi rapat bahwa keputusan dibuat berdasarkan lobi, yang tentunya tidak menyertakan proses pembuatan keputusan itu sendiri. Apalagi dengan memasukkan segala dinamika politik, seperti posisi fraksi atau para anggota atas isu-isu tertentu dan perubahan keputusannya setelah lobi dilakukan.

Selain itu, bahan-bahan acuan untuk rapat yang bersangkutan juga harus segera dibagikan sebelum rapat berlangsung. Dalam hal ini, Tatib berperan penting untuk lebih merinci ketentuan tentang risalah dan penyebaran notulensi rapat di DPR. Jumlah staf transkrip dan administrasi pendukung lain di sekretariat komisi atau badan, serta fasilitas kerja yang mendukung dan memadai, seperti alat perekam dan komputer masih perlu ditingkatkan untuk memberikan pelayanan yang aktual, terorganisir, serta informatif.

Lebih jauh lagi, reformasi kelembagaan seharusnya melibatkan konsultasi parlemen baik dengan pemerintah setempat, maupun dengan masyarakat pada umumnya, terutama kaum muda dan keterlibatan mereka. Parlemen dituntut untuk memberikan laporan tahunan akan perkembangan reformasi demokratis kelembagaannya (Privy Council Office 2004: 14). Dalam hal ini, reformasi kelembagaan DPR membutuhkan dorongan politik dari para anggota dewan, sekretariat dan jajarannya, serta tuntutan dan dorongan dari luar DPR. Selama ini, tuntutan reformasi kelembagaan ini juga banyak disuarakan, diperjuangkan, dan didukung oleh LSM-LSM yang peduli parlemen. Beberapa LSM tersebut adalah

²³ Survei informal NDI juga menunjukkan bahwa 89% responden mengatakan bahwa publik harus dapat mengakses informasi yang berhubungan dengan kedewanan.

FORMAPPI; LSPP; Parwi; dan lain-lain (Lampiran 4). Hal serupa juga terjadi di AS; Kanada; Filipina; dan Afrika Selatan (Lampiran 5). Untuk itu dibutuhkan unit hubungan masyarakat (humas) yang proaktif, hubungan para anggota dengan konstituen yang strategis dan efektif, serta pusat sumber informasi yang dapat memberikan penjelasan dan informasi mengenai kegiatan-kegiatan di parlemen. Hal ini juga membantu komunikasi politik yang lebih efektif antara konstituen dengan para wakilnya di DPR. Intinya, reformasi kelembagaan DPR juga mensyaratkan kelembagaan DPR yang relevan, efektif, akuntabel, terbuka, dan transparan tidak hanya demokratis secara internal, namun juga bertanggung jawab dan kredibel kepada masyarakat (konstituen) secara umum.

Berkaitan dengan masyarakat, reformasi kelembagaan DPR akan menjadikannya sebagai lembaga yang efektif dan efisien, jika mampu menghubungkan dirinya secara relevan dengan para konstituen. Untuk itu lembaga legislatif membutuhkan perlengkapan yang memadai untuk memahami kebutuhan dan berkomunikasi dengan para konstituen. Beberapa langkah dapat dilakukan, misalnya dengan membangun unit informasi publik atau pusat informasi pengujung; membuat dan menyebarkan bahan-bahan yang informatif; melakukan pelatihan media untuk para anggota; membangun website interaktif; menerbitkan catatan legislatif, baik ringkasan maupun debat harian; merancang buku panduan LSM; meningkatkan partisipasi kelompok marjinal di lembaga legislatif (Johnson dan Nakamura 1999). Untuk itu perlu diingat bahwa masukan masyarakat juga merupakan bagian yang penting mengingat bagaimanapun juga DPR merupakan wujud perwakilan masyarakat yang seharusnya pula bertanggung jawab menyuarakan kepentingan mereka. Lebih jauh lagi fungsi perwakilan yang diemban oleh DPR juga harus mencerminkan perjuangan mereka dalam mewakili dan memperjuangkan kepentingan rakyat, terutama para konstituennya tersebut.

Dalam hal ini, penting bagi DPR untuk memberikan informasi yang jelas mengenai unit pengaduan masyarakat dan kantor humasnya agar masyarakat dapat menyalurkan suaranya secara efektif. Birokrasi yang berliku-liku dalam unit pengaduan masyarakat dan ketidaktahuan masyarakat akan wakilnya di DPR juga turut mempersulit komunikasi yang efektif antara para wakil rakyat dengan konstituennya. Padahal jika unit humas memberikan informasi kontak yang jelas tentang anggota yang bersangkutan dan keberadaan suatu pusat informasi DPR atau website parlemen yang mempermudah masyarakat dalam mengakses informasi mengenai DPR, maka konstituean akan lebih mudah untuk berhubungan dengan wakilnya secara efisien.

Pilihan lain dalam usaha membangun kapasitas kelembagaan parlemen adalah dengan membangun sebuah kelompok pembaharuan legislatif di dalam parlemen itu sendiri. Hal ini akan membutuhkan dukungan dari dalam lembaga legislatif untuk menjaga efektifitas pelaksanaannya. Kelompok seperti ini juga banyak didirikan oleh negara-negara lain. Misalnya Bolivia dengan Legislatif Modernization Committee yang memiliki status permanen dalam Tatib parlemen Bolivia; Comision Accidental di Kolombia untuk memperkuat lembaga legislatifnya dan para anggotanya kerap berinteraksi selama masa kerja Kongres selama 4 tahun; Parliamentary Commission Uganda yang mengawasi pengelolaan dan pembangunan parlemennya. Para anggota dewannya mengakui komisi ini bertanggung jawab untuk pembangunan institusi, serta menegosiasikan dengan para

donor, serta mengawasi pekerjaan di luar para donor; serta Parliamentary Reform Committee Zimbabwe untuk parlemen yang lebih representatif dan efektif. Komisi ini melakukan serangkaian dengar pendapat umum pada tahun 1998, untuk mengetahui kesan masyarakat akan kinerja parlemen (Johnson dan Nakamura 1999). Pengalaman negara-negara lain, seperti Kanada, Inggris, Namibia, Malawi, dan Zimbabwe dapat dilihat dalam Lampiran 6. Dengan demikian, perasaan memiliki dan tanggung jawab akan kelangsungan reformasi dan pembangunan kapasitas kelembagaan parlemen dapat dibangun dengan melibatkan para anggota dewan secara langsung melalui komisi atau badan internal yang memusatkan kerjanya pada usaha ke arah reformasi kelembagaan tersebut. Lebih jauh lagi, yang perlu diingat adalah para anggota dewanlah yang merupakan pelaku langsung, yang memahami dan mengalami kondisi dan kendala-kendala di parlemen.

Usaha peningkatan kapasitas kelembagaan parlemen juga dapat dilakukan dengan membentuk rencana pembangunan parlemen (seperti di Uganda dan Guatemala) untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan kelembagaan baik secara fisik, organisasi, dan keanggotaan. Rencana seperti ini akan membantu para anggota untuk menentukan tujuan pembangunan parlemen dan prioritas dalam penggunaan sumber dayanya. Program pengembangan parlemen harus “dimiliki” oleh para pimpinan kelembagaan. Rencana dan penentuan prioritas dapat dilakukan melalui pelaksanaan lokakarya dan pengadministrasian kuesioner legislatif (Johnson dan Nakamura 1999). Analisa kebutuhan seperti ini telah dilaksanakan dari 1999 sampai sekarang, di Albania, Banglades, Fiji, Mongolia, Palestina, Malawi, Mozambik, Rwanda, dan sebagainya. Hal ini akan membantu dukungan-dukungan, misalnya secara teknis dari lembaga donor, seperti UNDP, USAID, DANIDA, dan JICA untuk lebih mudah mengidentifikasi dukungan dan prioritas dalam pembangunan parlemen.

Beberapa aspek dukungan pembangunan kelembagaan meliputi pembentukan dan penguatan unit perancangan undang-undang; pembuatan perpustakaan parlemen; pembentukan lembaga analisa dan penelitian parlemen; penyebaran materi-materi kepada masyarakat tentang fungsi parlemen; dan penguatan infrastruktur parlemen.²⁴ Sekali lagi, isu kepemilikan, kesadaran, dan tanggung jawab untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan juga harus datang dari dalam parlemen. DPR dan Sekjennya juga memiliki rencana pembangunan parlemen. Rencana pembangunan DPR 2004-2009 sendiri masih dalam proses pembahasan. Idealnya, pegawai fungsional menyalurkan usulannya melalui pejabat struktural, sementara para politisi di DPR mengajukannya kepada fraksi-fraksi dan tentunya BURT.

Dalam kenyataannya, para pejabat struktural di Sekjen DPR RI lebih banyak dilibatkan dalam proses pembahasannya. Hal ini tidak menjadi masalah jika proses koordinasi, konsultasi, dan sinergi benar-benar diterapkan sesuai dengan yang dimandatkan dalam Peraturan Tatib dan Peraturan Presiden tentang Sekjen. Ini berarti, proses pembangunan parlemen harus mengakomodasi masukan dan kritik dari beragam stakeholders, seperti Pimpinan dan Anggota DPR; fraksi-fraksi partai politik di DPR; segenap jajaran di Sekjen baik struktural maupun fungsional; serta masyarakat pada umumnya. Hal ini akan

²⁴ Soliman, *op.cit.*

membantu penumbuhan rasa kepemilikan untuk mendorong usaha-usaha reformasi kelembagaan DPR dan menjaga kelanjutannya seiring berjalannya waktu dan munculnya perubahan-perubahan dan tuntutan-tuntutan baik dari dalam maupun luar DPR.

Komitmen para politisi, khususnya pimpinan dewan dan pimpinan fraksi menjadi salah satu kunci kelangsungan reformasi kelembagaan DPR. Tanpa ketegasan, inisiatif, dan perintah yang jelas dari pimpinan, serta komitmen menyeluruh dari parlemen beserta jajarannya, maka usaha-usaha reformasi kelembagaan akan sulit diterapkan. Bantuan dari donor pun sangat bergantung pada ijin, komitmen, dan dukungan dari para pimpinan di DPR. Intinya, lembaga legislatif dan segenap jajarannya sendiri lah yang seharusnya menentukan prioritas utama dalam peningkatan pelayanan dan pembangunan kelembagaannya (Johnson dan Nakamura 1999). Survei informal NDI menunjukkan bahwa 75% responden mengatakan bahwa DPR/DPD lah yang harus menentukan prioritas untuk perbaikan struktur dan pelayanan kelembagaannya.

Berkaitan dengan itu, efektifitas kelembagaan mengacu pada kapasitas lembaga untuk mengatasi tiga masalah umum yang merupakan bagian dari dilema sosial, yaitu koordinasi di antara para aktor yang memiliki kecenderungan sama namun menghadapi equilibria yang beragam/bertingkat; aksi kolektif; dan pilihan kolektif (Wilson dalam Loewenberg, Squire, dan Kiewiet 2002: 291-292). Dilema sosial ini juga menjadi kendala dan tantangan bagi usaha reformasi kelembagaan yang dialami oleh DPR. Koordinasi dan sinergi antara DPR, Sekjen, dan segenap jajarannya, seperti para anggota dewan, pejabat struktural, dan pegawai fungsional juga masih terbilang lemah baik dalam hal pelaksanaan fungsi-fungsi kedewanan maupun kesekretariatan. Tuntutan untuk reformasi secara kolektif telah ditunjukkan dalam diskusi informal dan survei yang dilakukan oleh NDI membuktikan adanya masalah dalam usaha menindaklanjuti usulan ini dan mengajukannya kepada fraksi dan pimpinan DPR, serta Sekjen.

Yang terjadi adalah kekuatiran dari para anggota untuk mendorong reformasi kelembagaan DPR dari dalam mengingat kendala-kendala yang tidak hanya bersifat pertentangan politis di dalam DPR sendiri, namun juga masalah keterbatasan dana dan prioritas rencana pembangunan parlemen yang belum terlalu melibatkan SDM internalnya secara optimal dalam memberikan masukan, seperti dari para pegawai fungsional yang notabene lebih memahami kendala operasional di lapangan. Tidak heran yang sering muncul dan terdengar adalah tuntutan dan inisiatif dari luar, seperti dari LSM, media massa, maupun donor internasional.

Berkaitan dengan Sekjen dan ketergantungan anggaran DPR terhadap pemerintah, Sekjen tidak memiliki wewenang untuk membuat posisi-posisi kepegawaian baru tanpa persetujuan Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara. Keahlian, misalnya dalam hal perancangan undang-undang yang ada di departemen-departemen pemerintah tidak dapat ditransfer untuk memperkuat DPR karena transfer antar agen-agen merupakan hal yang asing dalam prosedur-prosedur yang ada. Sekjen lebih dilihat sebagai agen pemerintah yang lain dengan prosedur rekrutmen, pembayaran, dan promosi, serta manajemen budaya yang mengikuti peraturan-peraturan yang digariskan untuk pegawai negeri. Hal ini menyebabkan kelembahan dan kekakuan dalam

Pemerintahan di Indonesia, termasuk kurangnya transparansi dan pertanggungjawaban dalam pengelolaan pembuatan keputusan (Sherlock 2003: 28). Dalam hal ini, faktor-faktor seperti kendala birokratis di Sekjen DPR RI yang notabene adalah aparatur pemerintah; masih belum mandirinya DPR terhadap Eksekutif terutama dalam hal anggaran, SDM, dan pengorganisasian kelembagaannya, terutama seperti yang disebutkan dalam Pasal 1, Pasal 26, dan Pasal 28 Perpres Nomor 23 Tahun 2005 yang mengatur soal Sekjen DPR RI; serta kepentingan politik partai-partai di DPR dan dinamika hubungan eksekutif-legislatif adalah beberapa tantangan dan hambatan yang harus ditangani oleh pihak-pihak yang menginginkan reformasi kelembagaan DPR.

Selain itu harus disadari adanya tuntutan dari luar pun telah ditunjukkan oleh hasil survei yang dilakukan oleh FORMAPPI yang pada intinya menggarisbawahi pentingnya reformasi kelembagaan DPR untuk mewujudkan DPR yang lebih representatif dan efektif. Untuk itu, dorongan-dorongan reformasi kelembagaan DPR baik secara internal maupun eksternal perlu dikoordinasikan dan disinergikan untuk memastikan bahwa reformasi dapat berjalan secara tepat sasaran, transparan, bertahap, serta berhasil guna. Namun demikian, pilihan kolektif untuk reformasi kelembagaan DPR secara internal masih menjadi kebutuhan dan tantangan yang harus dianalisa lebih dalam dan ditindaklanjuti sebelum disepakati dan didukung oleh semua pihak di DPR dalam menjalankan reformasi kelembagaan DPR itu sendiri.

Lembaga legislatif juga harus didukung oleh akses informasi yang memadai, misalnya database para pakar lokal kebijakan dan legislasi, serta sistem laporan pakar; mengkonsultasikan format dan presentasi anggaran ke bentuk yang lebih mudah dipahami oleh para anggota dewan dan masyarakat; serta menyediakan staf anggaran profesional yang membantu pembuatan anggaran dan pengawasan; serta penguatan perpustakaan legislatif, misalnya melalui pelatihan untuk para staf perpustakaan; serta rancangan dan penerapan sistem informasi (Johnson dan Nakamura 1999). Dalam hal ini, akuntabilitas, ketersediaan, kekayaan dan keragaman, serta transparansi dan akses informasi yang mudah masih menjadi isu yang harus ditanggulangi di DPR. Ketiadaan sebuah pusat data dan informasi di DPR membuat sulitnya mendapatkan informasi yang berhubungan dengan DPR.

Biasanya informasi dapat diperoleh jika mengenal kontak informasi tertentu di DPR yang tentunya memiliki akses ke informasi yang dibutuhkan. Dalam hal ini isu akses memperoleh informasi publik masih menjadi suatu hal yang tengah diperjuangkan oleh DPR bersama-sama dengan dukungan koalisi LSM lewat usul inisiatif RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP). Beberapa hal yang masih menjadi isu dalam hal ini adalah definisi dan kategorisasi jenis informasi yang sifatnya rahasia maupun yang dapat diakses oleh publik, serta tantangan yang muncul dari RUU Rahasia Negara yang juga menjadi bagian dari legislasi nasional yang diprioritaskan bahkan di atas RUU KMIP. Padahal warga negara yang terinformasi akan memiliki kecenderungan kesadaran politik dan partisipasi politik yang lebih baik dalam proses kebijakan. Hal ini dapat menjadi sumber masukan yang berharga bagi DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya dan membantu DPR untuk menjadi lembaga perwakilan rakyat yang relevan, tanggap, transparan, dan terbuka.

Masalah dalam akses informasi penting mengingat masalah ini juga dialami secara internal dalam sistem kelembagaan DPR. Tentu saja ini merupakan hal yang menguatirkan. Masalah informasi juga bersinggungan dengan format penyajiannya. Laporan, kajian, atau analisa yang ringkas dan padat akan mempermudah para anggota dalam mencerna informasi yang disampaikan di tengah kesibukan kerja dan latar belakang pendidikan dan pengalaman politik yang beragam.

Reformasi kelembagaan juga membutuhkan dukungan SDM yang profesional di bidangnya, baik itu dari para anggota, peneliti atau staf ahli, maupun staf administrasi kedewanan. Untuk itu diperlukan fasilitas fisik yang mendukung dan program pengembangan kapasitas SDM. Hal ini dapat dilakukan melalui program pelatihan untuk para anggota, misalnya lewat program orientasi; pelatihan dalam teknik pengawasan; serta pembuatan keputusan. Program pelatihan juga dilakukan untuk staf profesional, misalnya dalam hal anggaran, penelitian, juru tulis komisi, dan perpustakaan. Lembaga legislatif pun dapat mengadakan program magang, seperti di Amerika Serikat, Chili, Brazil, dan lain-lain, yang dapat mendukung staf yang ada dan membantu penelitian yang dibutuhkan, serta pengembangan lembaga legislatif (Johnson dan Nakamura 1999) Dukungan SDM yang profesional dan kredibel dapat diperoleh jika DPR menerapkan sistem rekrutmen yang profesional dan transparan (tidak KKN), serta dapat dipertanggungjawabkan. Pelayanan SDM yang optimal membutuhkan motivasi kinerja yang lebih baik dari para staf melalui kesempatan mengikuti pelatihan pengembangan kapasitas atau bahkan beasiswa dengan kontrak kerja yang jelas.

Rekomendasi lain yang tidak kalah pentingnya adalah perencanaan strategis. Perencanaan strategis berfungsi untuk meningkatkan efektifitas lembaga dalam menanggapi kebutuhan para anggota; dan memungkinkan adaptasi dan antisipasi atas tekanan-tekanan dari luar parlemen. Perencanaan strategis justru semakin penting di tengah keterbatasan sumber daya dan usaha untuk menggunakan sumber daya yang ada secara efektif. Perencanaan strategis memiliki dua elemen utama, yaitu kebutuhan untuk membuat pilihan dan mendasarkan pilihan pada kebutuhan para anggota. Hal ini penting untuk menjamin pemberian pelayanan dukungan yang efektif dan pembangunan parlemen jangka panjang dalam lingkungan yang senantiasa berubah. Dalam penerapannya, perencanaan strategis melibatkan gabungan strategi komunikasi dan rencana operasional, serta mekanisme yang tepat untuk koordinasi, pengawasan dan evaluasi untuk memastikan konsistensi usaha-usaha yang dilakukan dan pembuatan laporan.²⁵ Sebagai contoh, Parlemen Selandia Baru memiliki Pelayanan Parlemen sejak tahun 1985, yang menyediakan pelayanan administratif dan pendukung, baik berupa bantuan sekretariat dan pribadi; perjalanan; informasi dan penelitian; pemeliharaan gedung; dengan kegiatan yang terspesialisasi. Bagian ini memiliki 350 staf di dalam dan 220 orang di luar parlemen di daerah-daerah. Bagian ini membuat Laporan Tahunan mengenai ukuran-ukuran kinerja, serta informasi keuangan pertahunnya. Ada juga Departemen Laporan Ramalan yang menetapkan tingkat kinerja hasil pernyataan keuangan dan jasa yang telah disetujui dengan Pimpinan Dewan.

²⁵Julie Gouin, "Strategic Planning-A Key Tool for Effective Support to Parliaments" dalam Parliamentary Centre dan The World Bank Institute, *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarians's Handbook* (<http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf>), hal. 73-79.

Unit Pelayanan Parlemen juga membuat Rencana Strategis untuk 3 tahun ke depan mengenai peran dan bagaimana mereka akan menjalankan segala fungsi dan tugasnya tersebut.

Dalam hal ini, seperti halnya dengan rencana pembangunan parlemen, perencanaan strategis merupakan salah satu cara untuk menajamkan visi dan misi parlemen. Perencanaan ini idealnya melibatkan politisi, pejabat struktural, dan pegawai fungsional untuk menghasilkan pemahaman bersama dan identifikasi atas permasalahan dan kebutuhan strategis, serta kebijakan operasional DPR ke depan. Perencanaan strategis juga penting, khususnya bagi Pimpinan untuk melakukan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas Komisi serta alat kelengkapan DPR yang lain; dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban kerja Sekjen dengan dibantu oleh BURT; serta penetapan strategi pengelolaan anggaran dan arah kebijakan umum DPR, seperti yang digariskan dalam Peraturan Tatib DPR RI Pasal 27.

Berdasarkan ulasan kondisi dan masalah, serta analisa komparatif dan rekomendasi yang diajukan di atas, dapat disimpulkan bahwa ketidakseimbangan kapasitas antara eksekutif dan legislatif telah mempengaruhi kinerja dan pelaksanaan fungsi perwakilan dan checks and balances yang dilakukan DPR. Secara umum pilihan-pilihan program penguatan kapasitas kelembagaan lembaga legislatif meliputi tiga area sasaran. Area pertama adalah kerangka kerja hukum dan politik, yang mencakup reformasi konsitusional atau sistem pemilihan; dan integritas publik dan transparansi. Area kedua adalah kapasitas internal (lembaga perwakilan) dengan pusat perhatian pada program-program seperti komisi dan dengar pendapat umum; prosedur legislatif; hubungan dengan pemilih; informasi publik dan aksesnya; teknologi informasi; serta partai politik dan kaukus. Area sasaran terakhir adalah kapasitas eksternal (kapasitas yang diwakili) yang memusatkan perhatian pada pendidikan kewarganegaraan dan partisipasi publik; pendampingan LSM; dan penguatan media (NDI dan UNDP 2001: 7). Ada beberapa isu yang muncul dalam penerapan program-program tersebut, seperti tentangan dari eksekutif, bias politik, serta keterbatasan sumber daya dan kelangsungan reformasi kelembagaan itu sendiri (NDI dan UNDP 2001: 26-30). Dalam hal ini, perubahan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan DPR menjadi sangat penting dalam memberikan dasar, melembagakan, serta mendorong usaha peningkatan kapasitas kelembagaan DPR secara berkelanjutan dan permanen. Kejelasan peraturan dan mandat yang diamanatkan juga akan membantu DPR dalam menjalankan pilihan-pilihan program tersebut secara mendasar dan sesuai dengan peraturan yang berlaku, terencana, terarah, serta berkesinambungan. Yang juga penting dalam hal ini adalah memastikan bahwa reformasi kelembagaan DPR juga mampu memenuhi sasaran yang tepat baik secara internal dalam membangun kapasitas kelembagaannya, maupun secara eksternal untuk memfasilitasi DPR dalam berhubungan dengan publik secara relevan, efektif, dan optimal. Intinya reformasi kelembagaan DPR, khususnya yang berkaitan dengan peningkatan dan perbaikan fasilitas pendukung kerja DPR merupakan salah satu wujud akuntabilitas DPR terhadap publik.

Pengalaman perbandingan di parlemen negara-negara lain menunjukkan bahwa reformasi kelembagaan parlemen merupakan suatu kebutuhan dalam rangka menanggapi perubahan dan tuntutan terhadap peningkatan kinerja lembaga legislatif. Reformasi kelembagaan

akan memakan waktu, tenaga, biaya, komitmen, serta kesadaran, yang secara ideal harus berawal dan didorong oleh internal DPR. Reformasi kelembagaan DPR juga membutuhkan dorongan dan dukungan dari pihak-pihak di luar DPR, seperti LSM-LSM, para akademisi, dan masyarakat luas. Ketiga area ini melibatkan beragam pihak atau mitra, seperti partai politik, kelompok kepentingan, kementerian dan badan-badan pemerintahan, para anggota dan stafnya, warga negara, jurnalis, dan sebagainya. (NDI dan UNDP 2001: 7). Program-program reformasi kelembagaan juga harus mempertimbangkan kemampuan keuangan lembaga legislatif untuk menjaga kelangsungan program-program tersebut (NDI dan UNDP 2001: 29-30). Hal ini akan memberikan dasar legitimasi yang lebih kuat, apalagi DPR digerakkan oleh para wakil rakyat yang terpilih melalui suatu pemilu demokratis, di mana rakyat lah yang memilih wakilnya. Apakah DPR akan memperjuangkannya dengan memaksimalkan alat kelengkapan dan fasilitas pendukung yang ada; membuat komite reformasi independen; melibatkan bantuan donor, LSM, dan sebagainya, akan tergantung pada prioritas dan analisa kebutuhan, serta kondisi dan kesepakatan yang terbentuk di DPR sendiri, terutama berkaitan dengan keputusan dari para pimpinannya.

Para anggota DPR perlu menyadari bahwa tidak ada sekolah untuk menjadi politisi dan bahwa jabatan politik bukanlah jabatan yang. Mereka dituntut untuk mampu memahami dan menerapkan peraturan yang berlaku, seperti berkaitan dengan Tatib, UU Susduk, dan Kode Etik DPR RI. Mereka juga harus lebih peka, responsif, dan akuntabel akan kepentingan rakyat. Dengan pengalaman dan pendidikan yang beragam, para anggota membutuhkan dukungan kelembagaan yang memadai untuk dapat bekerja secara efektif dan optimal. Untuk itu dibutuhkan peraturan yang memberikan mandat yang jelas dan kesadaran, serta kemauan untuk berpikir strategis dalam menetapkan arah, kebijakan, dan pengelolaan anggaran DPR. Komunikasi, koordinasi, sinergi, dan perencanaan strategis, seperti yang telah digariskan dalam Peraturan Tatib, UU Susduk, dan Peraturan Presiden tentang Sekjen DPR RI menjadi kunci untuk senantiasa mengevaluasi dan memperbaiki kinerja kelembagaan DPR.

Seperti yang dikatakan Amartya Sen, setiap negara harus mempersiapkan diri dalam melalui demokrasi. Dalam hal ini, demokrasi merupakan proses pembelajaran dan penerapan, serta saling mengingatkan yang tak pernah berhenti untuk mewujudkan good governance yang menghargai dan menjunjung tinggi HAM. Reformasi kelembagaan DPR sendiri harus tetap memegang fungsi perwakilan dan legitimasi rakyat, sebagai akar dan esensi dari demokrasi itu sendiri.

REFERENSI

Carey, John M., Frantisek Formanek, dan Ewa Karpowicz. 2002. "Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases" dalam Gerhard Loewenberg, Peverill Squire, dan D. Roderick Kiewiet, eds. *Legislatures: Comparative Perspectives on Representatives Assemblies*. USA: The University of Michigan. Hal. 352-383.

Detik.com. "Usulan Kenaikan Gaji DPR (1): Pribadi Dulu, Rakyat Kemudian". 2005. <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/03/tgl/17/time/73732/idnews/318972/idkanal/10>. 17 Maret.

Dhakiri, Moh. Hanif. 2004. Tabel "Prakarsa Reformasi Legislatif di Negara-Negara Demokrasi Maju dan Berkembang". Jakarta: NDI. Tidak diterbitkan.

DPR RI. Sekretariat Jenderal DPR RI. <http://www.dpr.go.id/humas/Tatib/bab%2029.htm>

DPR RI. 2003. Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD Republik Indonesia. 31 Juli.

DPR RI. 2004a. Keputusan DPR RI No.15/DPR RI/I/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. 29 September. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

DPR RI. 2004b. Keputusan DPR RI No. 16/DPR RI/I/2004-2005 tentang Kode Etik DPR RI. 29 September. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

FORMAPPI. 2004. Rilis Berita, DPR 1999-2004: Jauh Dari Harapan Rakyat. Jakarta: FORMAPPI.

_____. 2005. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi). Jakarta: FORMAPPI bekerja sama dengan AusAID. Januari.

Gouin, Julie. "Strategic Planning-A Key Tool for Effective Support to Parliaments" dalam Parliamentary Centre dan The World Bank Institute. Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian's Handbook. <http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf>. Hal. 73-79.

Hibbling, John R. 2002. "Legislative Careers: Why and How We Should Study Them" dalam Gerhard Loewenberg, Peverill Squire, dan D. Roderick Kiewiet, eds. Legislatures: Comparative Perspectives on Representatives Assemblies. USA: The University of Michigan. Hal. 25-45.

Inter-Parliamentary Union (IPU). Websites of National Parliaments. <http://www.ipu.org/english/parlweb.htm>.

Johnson K., John dan Robert T. Nakamura. 1999. A Concept Paper on Legislatures and Good Governance. UNDP. Juli.

Miller, Robert. "The Ecology of Governance and Parliamentary Accountability" dalam Parliamentary Centre dan The World Bank Institute. Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarian's Handbook. <http://www.parlcent.ca/publications/pdf/sourcebooktext.pdf>. Hal. 9-17.

Muchtar, Adinda Tenriangke. 2005. Tabel "Pengalaman-Pengalaman LSM dalam Mempromosikan Reformasi Legislatif: Sebuah Analisa Perbandingan Usaha-USaha Reformasi Legislatif dalam Membangun dan Memajukan Demokrasi". Jakarta: NDI. Tidak diterbitkan. Januari.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI). 2005. Survei Informal "Kami Ingin Tahu yang Anda Inginkan". Jakarta: NDI. Januari-Maret.

NDI. 2004. Diskusi Informal NDI tentang "Pilihan-Pilihan untuk Reformasi Kelembagaan". 16 Desember.

NDI dan UNDP. 2001. Guidebook on Strengthening the Representative Capacity of Legislatures: A background paper for a UNDP Staff Training Seminar "Strengthening the Legislature-Challenges and Techniques", Brussels, Oktober 22-24, 2001. Washington, DC: NDI.

NDI. 2000. Legislative Research Series. Paper #6: Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations. Washington, DC: NDI. .

Parlemen Afrika Selatan. www.parliament.gov.za.

Parlemen Amerika Serikat. www.house.gov.

Parlemen Australia. www.aph.gov.au.

Parlemen India. www.parliamentofindia.nic.in.

Parlemen Inggris. www.parliament.uk.

Parlemen Jepang. www.shugiin.go.jp.

Parlemen Kanada. www.parl.gc.ca.

Parlemen Malaysia. www.parlimen.gov.my.

Parlemen Selandia Baru. www.parliament.govt.nz.

Parlemen Singapura. www.parliament.gov.sg.

Parliamentary Centre. 2003. Forum on Parliamentary Reform: Summary Report. www.parlcent.ca/publikations/pdf/summary_report.pdf. Canada: Parliamentary Centre.

Presiden Republik Indonesia. 2005. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 tentang Sekretariat Jenderal DPR RI. 2 Maret.

Privy Council Office. 2004. Ethics, Responsibility, Accountability: An Action Plan for Democratic Reform. Canada: National Library of Canada. 4 Februari.

Rosanti, Tenny dan Lusida Rismaria Sitompul. 2002. The Indonesian Parliamentary Library Towards Digital Library. Makalah yang disampaikan dalam Konferensi Dua Tahunan Ke-7 APLAP. Turki. 9-14 September.

Sherlock, Stephen. 2003. Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi: A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Canberra: Center for Democratic Institutions. Januari.

Soliman, Magdy Martinez. Parliamentary Reform in Africa and the World: Latest Trends. <http://www.undp.org/surf-wa/nepad/parliamentarians/docsen/reformen.htm>. Afrika: UNDP.

Wawancara dengan Poltak Partogi Nainggolan. 2005. Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR RI. 22 Maret.

Wawancara dengan Bpk. Yat Afiatna Sisyadi dan Bpk. Widya Chalid. 2005. Perpustakaan DPR RI. 7 April.

Wawancara dengan Bpk. Achmad Juned, Ibu Juliasih, Bpk Muhono, dan Bpk. Bambang Susetyonugroho. 2005. Biro Persidangan DPR RI. 7 April.

Wawancara dengan Ibu Mahliar Madjid dan Ibu Reny Amir. 2005. Asses I DPR RI. 11 April.

Wilson, Rick K. 2002. "Transitional Governance in the United States: Lessons from the First Federal Congress" dalam Gerhard Loewenberg, Peverill Squire, dan D. Roderick Kiewiet, eds. *Legislatures: Comparative Perspectives on Representatives Assemblies*. USA: The University of Michigan. Hal. 291-313.

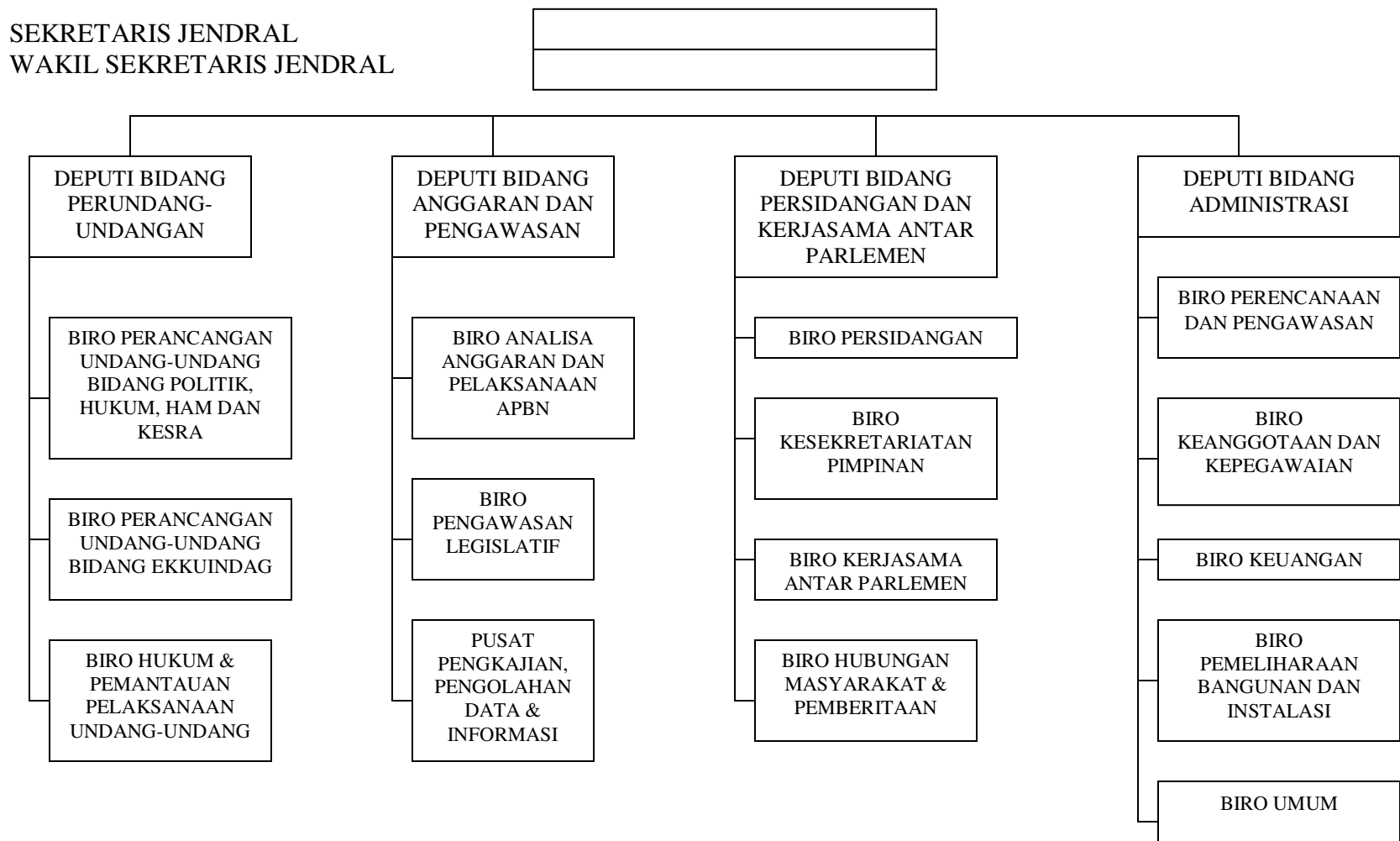
DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
AS	: Amerika Serikat
Asses I	: Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Perundang-undangan
Baleg	: Badan Legislasi
BKSAP	: Badan Kerja Sama Antar Parlemen
BURT	: Badan Urusan Rumah Tangga
DANIDA	: Danish International Development Agency
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FPAN	: Fraksi Partai Amanat Nasional
FPPP	: Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
Golkar	: Golongan Karya
Humas	: Hubungan Masyarakat
JICA	: Japan International Cooperation Agency
Juknis	: Petunjuk Teknis
KKN	: Korupsi, Kolusi, Nepotisme
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NDI	: National Democratic Institute for International Affairs
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Perpres	: Peraturan Presiden
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PP	: Peraturan Pemerintah
P3I	: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SDM	: Sumber Daya Manusia

Sekjen : Sekretariat Jenderal
Susduk : Susunan dan Kedudukan
Tatib : Tata Tertib
UNDP : United Nations Development Program
USAID : United States Agency for International Development

LAMPIRAN 1

**Bagan Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal DPR RI
Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2005**



Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI 26

I A. Sekretaris Jenderal DPR-RI
(Faisal Djamal, S.H., M.Si.)

I A. Wakil Sekretaris Jenderal DPR-RI
(I.G. Ayu Dharsini, S.H., M.M.)

I B. Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Perundang-undangan
(Sartono, S.H., M.Si.)

II B. 1) Pembantu Asisten Urusan Penyiapan dan Penyajian Perundang-undangan
Bidang Polkesra. ()

1. Staf Pembantu Asisten
2. Staf Pembantu Asisten

II B. 2) Pembantu Asisten Urusan Penyiapan dan Penyajian
Perundang-undangan Bidang Ekuinbang. ()

1. Staf Pembantu Asisten
2. Staf Pembantu Asisten

II B. 3) Pembantua Asisten Urusan Pemantauan Pelaksanaan
Perundang-undangan

()

1. Staf Pembantu Asisten
2. Staf Pembantu Asisten

I B. Asisten Sekretaris Jenderal Bidang Pengawasan
(Dra. H. Nining Indra Shaleh, M.Si.)

II B. 1) Pembantu Asisten Urusan Pengaduan Masyarakat
(Dra. Setyarini., M.Si.)

1. Staf Pembantu Asisten
2. Staf Pembantu Asisten

II B. 2) Pembantu Asisten Urusan Pengawasan Legislatif Dewan.
(Drs. H. Amir Syarifudin)

1. Staf Pembantu Asisten
2. Staf Pembantu Asisten

II. 1) Kepala Biro Persidangan
(Ahmad Djuned, S.H.)

1. Kepala Bagian Persidangan Paripurna ;
2. Kepala Bagian Sekretariat Komisi I ;

²⁶ <http://www.dpr.go.id/humas/>

3. Kepala Bagian Sekretariat Komisi II ;
4. Kepala Bagian Sekretariat Komisi III ;
5. Kepala Bagian Sekretariat Komisi IV ;
6. Kepala Bagian Sekretariat Komisi VI ;
7. Kepala Bagian Sekretariat Komisi VII ;
8. Kepala Bagian Sekretariat Komisi VIII ;
9. Kepala Bagian Sekretariat Komisi IX ;
10. Kepala Bagian Sekretariat Komisi X ;
11. Kepala Bagian Sekretariat Komisi XI ;
12. Kepala Bagian Sekretariat Panitia Anggaran ;
13. Kepala Bagian Sekretariat Panitia Khusus ;
- II. 2) Kepala Biro Kesekretariatan Pimpinan
(Drs. Bambang Susatya Nugraha)
 1. Kepala Bagian Tata Usaha Ketua ;
 2. Kepala Bagian Tata Usaha Wakil Ketua Koordinator Bidang Politik ;
 3. Kepala Bagian Tata Usaha Wakil Ketua Koordinator Bidang INBANG
 4. Kepala Bagian Tata Usaha Wakil Ketua Koordinator Bidang EKKU
 5. Kepala Bagian Tata Usaha Wakil Ketua Koordinator Bidang Kesra
 6. Kepala Bagian Sekretariat Musyawarah Pimpinan
 7. Kepala Bagian Sekretariat Badan Musyawarah
 8. Kepala Bagian Sekretariat Badan Urusan Rumah Tangga;
 9. Kepala Bagian Tata Usaha Pimpinan Sekretariat Jenderal;
 10. Kepala Bagian Sekretariat Badan Legislasi.
- II. 3) Kepala Biro Hubungan Masyarakat dan Hukum
(Drs. Riado Simanjuntak)
 1. Kepala Bagian Hubungan Masyarakat; (Drs. Endang Paryono)
 2. Kepala Bagian Protokol;
 3. Kepala Bagian Hukum; (Rusnianingsih, SH.)
 4. Kepala Bagian Pemberitaan dan Penerbitan. (Dra. Tri Budi Utami)
- II. 4) Kepala Biro Administrasi dan Kepegawaian
(Drs. Bambang Harsono Bhakti)
 1. Kepala Bagian Administrasi Keanggotaan Dewan;
 2. Kepala Bagian Kepegawaian;
 3. Kepala Bagian Pendidikan dan Pelatihan;
 4. Kepala Bagian Arsip, Ekspedisi dan Pengggandaan
 5. Kepala Bagian Sekretariat Fraksi;
 6. Unit Tata Usaha Perbantuan;
 7. Kelompok Jabatan Fungsional Widyaiswara dan Arsiparis.
- II. 5) Kepala Biro Kerjasama Antar Parlemen
(Dra. Orestis Oxfrida Palinggi)
 1. Kepala Bagian Sekretariat AIPO;
 2. Kepala Bagian Sekretariat IPU;
 3. Kepala Bagian Sekretariat Hubungan Antar Parlemen.
- II. 6) Kepala Biro Perencanaan dan Pengendalian
(Dra. Winantuningyastiti S., M.Si.)

1. Kepala Bagian Perencanaan;
 2. Kepala Bagian Pengendalian Keuangan;
 3. Kepala Bagian Pengendalian Perlengkapan dan Materiil;
 4. Kepala Bagian Pengendalian Administrasi Umum;
 5. Kepala Bagian Organisasi dan Tata Laksana.
- II. 7) Kepala Biro Pemeliharaan Bangunan dan Instalasi
(Subijanto Sudarjo, S.H.)
1. Kepala Bagian Gedung dan Pertamanan;
 2. Kepala Bagian Perumahan dan Peristirahatan;
 3. Kepala Bagian Instalasi.
- II. 8) Kepala Biro Keuangan
(Noor Fata, S.H.)
1. Kepala Bagian Administrasi Keuangan;
 2. Kepala Bagian Anggaran;
 3. Kepala Bagian Kas dan Pembukuan;
 4. Kepala Bagian Perbendaharaan.
- II. 9) Kepala Biro Umum
(Drs. Moch. Farouk)
1. Kepala Bagian Perlengkapan;
 2. Kepala Bagian Angkutan;
 3. Kepala Bagian Perjalanan Dinas;
 4. Kepala Bagian Kesejahteraan;
 5. Kepala Bagian Pengamanan Dalam;
 6. Unit Pelayanan Kesehatan.
- II. 10) Kepala Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
(Toip Heriyanto, S.H.)
1. Kepala Bidang Pengkajian dan Analisis;
 2. Kepala Bidang Dokumentasi;
 3. Kepala Bidang Sarana dan Pelayanan Informasi;
 4. Kepala Unit Perpustakaan;
 5. Kelompok Jabatan Fungsional Peneliti, Pranata Komputer dan Pustakawan.
- Tugas Sekretariat Jenderal adalah²⁷:
- a. memberikan bantuan teknis, administratif, dan keahlian kepada DPR;
 - b. melaksanakan kebijakan kerumahtanggaan DPR yang telah ditentukan oleh Pimpinan DPR, termasuk kesejahteraan Anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal;
 - c. membantu Pimpinan DPR dalam menyiapkan penyusunan rancangan anggaran DPR dengan ketentuan:
 - 1) hasil penyusunan rancangan anggaran DPR sebelum disampaikan kepada Pimpinan DPR terlebih dahulu disampaikan kepada BURT untuk diadakan penelitian dan penyempurnaan
 - 2) dalam proses penyelesaian rancangan anggaran DPR selanjutnya, Sekretaris Jenderal bersama BURT dan Panitia Anggaran memusyawarahkan penetapan plafon anggaran DPR
 - d. memberikan penjelasan dan data yang diperlukan oleh BURT;

²⁷ Pasal 217 dan Pasal 218 Peraturan Tatib DPR RI.

- e. melaksanakan hal lain yang ditugaskan oleh Pimpinan DPR; dan
- f. melaporkan secara tertulis pelaksanaan tugasnya selama Tahun Sidang yang lalu kepada Pimpinan DPR pada setiap permulaan Tahun Sidang dengan memberikan tembusan kepada Badan Musyawarah dan BURT.

Sekretaris Jenderal dengan persetujuan Pimpinan DPR dapat menjadi anggota organisasi internasional yang menghimpun para Sekretaris Jenderal Parlemen dan memberikan laporan tertulis serta pertanggungjawaban atas pelaksanaan kegiatannya dalam organisasi tersebut kepada Pimpinan DPR.

LAMPIRAN 2

Tabel Fasilitas Pendukung Kerja dan Pelayanan Kedewanan di DPR RI

	Biro Persidangan	Asses I	Unit Pengkajian dan Analisis P3I	Unit Perpustakaan P3I
SDM	1 Kepala Biro 14 Kepala Bagian (11 Kepala Bagian Sekretariat Komisi; dan 1 Kepala Bagian masing-masing di Sekretariat Panitia Anggaran; Panitia Khusus; dan Persidangan Paripurna) 28 Kepala Sub Bagian 40 staf transkrip baru (3 orang staf transkrip ditempatkan di tiap sekretariat komisi)	1 Kepala Ases I 2 Pembantu Asisten Urusan Penyiapan dan Penyajian Perundang-undangan untuk bidang politik dan bidang ekonomi. Masing-masing Pembantu Asisten memiliki seorang asisten 1 Pembantu Asisten Urusan Pemantauan Pelaksanaan Perundang-undangan dengan seorang asisten 2 legal drafter formal	1 Kepala Bagian 40 Peneliti	1 Kepala Bagian dan 2 Kepala Sub Bagian 3 Pustakawan aktif dan 4 calon pustakawan 5 staf non-pustakawan yang juga membantu tugas para pustakawan

		21 calon legal drafter 2 staf ahli		
Perlengkapan	Komputer (tiap sekretariat komisi rata-rata memiliki 6 unit komputer, di luar laptop). Pengecualian untuk komisi yang baru, seperti Komisi III yang baru memiliki 2 unit komputer; mesin faks, mesin fotokopi, infokus, screen, mikrofon	Komputer; mesin faks	Komputer (1 unit komputer/peneliti); mesin fotokopi dan mesin faks (masing-masing 1 unit, berbagi dengan unit-unit lain di bawah P3I); jaringan internet yang terpusat	Mesin fotokopi (1), komputer (8 unit)
Tantangan	Jaringan intranet/ IT yang masih lemah Kebutuhan akan lebih banyaknya komputer Notulensi rapat masih terbatas pada rapat paripurna dan luar biasa. Selain itu, notulensi rapat dan bahan-bahan acuan rapat tidak selalu didistribusikan tepat waktu Masih rendahnya pemahaman, kepedulian, dan	Belum adanya petunjuk teknis dari Departemen Kehakiman selaku Pembina unit ini, khususnya yang mengatur anggaran operasional dan tunjangan fungsional, serta kejelasan status dan tugas para calon legal drafter. Belum memadainya fasilitas komputer dan tidak bekerjanya Internet	Belum ada alat komunikasi yang efektif untuk mempromosikan unit pengkajian dan analisis P3I dan pelayanannya Kendala birokrasi dan tidak dilibatkannya para peneliti P3I dalam perencanaan strategis Kurang sinergi dengan bidang-bidang lain, seperti unit perpustakaan Belum dimanfaatkan para peneliti P3I secara maksimal,	Masih kurangnya anggaran untuk pengadaan fasilitas dan koleksi perpustakaan Rendah kepedulian para anggota akan keberadaan dan fungsi perpustakaan Keterbatasan ruang untuk koleksi perpustakaan dan sering berpindah-pindah Masih kurangnya

<p>disiplin para anggota akan Tatib dalam rapat-rapat</p> <p>Perasaan sungkan dan kurang tegasnya para staf persidangan dalam memberikan peringatan jika terjadi pelanggaran Tatib dalam rapat</p> <p>Kurang dimanfaatkannya peran para peneliti dan pustakawan dari P3I secara maksimal</p> <p>Jadwal rapat yang sangat padat setiap harinya (3 rapat /hari) dan juga sangat fleksibel, membuat rapat menjadi tidak efektif</p> <p>Pembuatan keputusan berdasarkan lobi yang mempengaruhi kelengkapan notulensi rapat</p>	<p>Belum adanya perencanaan strategis yang menghasilkan visi dan misi yang jelas untuk sinergi dan koordinasi antarbagian</p> <p>Belum memiliki standar baku untuk perancangan naskah akademis dan masih dibutuhkannya pelatihan pengembangan kapasitas untuk para legal drafter.</p> <p>Masih kurang percaya dirinya Asses I akan SDM legal drafternya dalam mempromosikan pelayanan Asses I</p> <p>Belum adanya alat komunikasi untuk promosi pelayanan Asses I (hanya digunakan oleh Baleg), sehingga kurang dikenal oleh para</p>	<p>karena kendala orientasi proyek di unit dan/atau alat kelengkapan lain</p> <p>Masih terbatas dan lemahnya penggunaan sistem teknologi informasi</p> <p>Anggaran riset yang tidak transparan dan penggunaan anggaran yang tidak efektif, efisien, dan strategis. Misalnya lebih banyak dialokasikan untuk rapat-rapat dibandingkan riset. Para peneliti pun harus mampu berkompromi, misalnya dalam mengurangi jumlah sampel penelitiannya. Hal ini membuat SDM dan riset di unit ini tidak berkembang.</p>	<p>fasilitas yang lebih memadai, seperti komputer, Internet, mesin fotokopi dan scanner</p> <p>Masih kurangnya dukungan untuk meningkatkan kapasitas pustakawan dan staf pustakawan di bidang-bidang lain</p> <p>Belum adanya jalur dan kurang dilibatkannya pustakawan secara strategis dalam kerja-kerja komisi</p> <p>Masih lemahnya perencanaan strategis yang melibatkan pustakawan untuk mengidentifikasi kebutuhan perpustakaan secara strategis</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>anggota dan sulit mendapatkan informasi dan ikut serta dalam rapat-rapat komisi</p> <p>Ego sektoral dan kurangnya sinergi antar unit pendukung kerja, sehingga cenderung mengejar proyek</p>		
Pelayanan	<p>Persiapan rapat dan skenario dengan pimpinan rapat</p> <p>Menjadi pembisik untuk mengingatkan masalah tatib selama rapat berlangsung</p> <p>Penyedia materi dan notulensi rapat</p>	<p>Legal drafter yang terlatih</p> <p>Materi-materi perundang-undangan</p> <p>Analisa, revisi, dan pendampingan dalam pembuatan RUU</p> <p>Presentasi di depan para anggota DPR bersama dengan tim dari peneliti P3I dan pejabat struktural</p> <p>Evaluasi RUU (masalah, relevansi, dan kesesuaian)</p> <p>Bahan acuan untuk pengawasan</p>	<p>Resume tentang isu-isu yang terjadi dalam sepekan</p> <p>Legal drafting dan menyediakan bantuan dalam hal isi RUU</p> <p>Analisa dan riset isu-isu</p> <p>Makalah</p>	<p>Bahan-bahan atau koleksi berbagai bidang, khususnya perundangan. Koleksi terbanyak di bidang hukum dan politik. Selanjutnya adalah koleksi di bidang ekonomi, ilmu-ilmu sosial (sosiologi, komunikasi, antropologi, dan lain-lain).</p> <p>Jurnal bidang politik, hukum, jurnal dari PBB dan Bank Dunia tentang buruh, wanita, ekonomi dan pembangunan, dan sebagainya. Beberapa</p>

		<p>Pemantauan Peraturan Pemerintah</p> <p>Pemantauan lapangan</p>	<p>diantaranya adalah Icao Journal (aviasi); Japan Echo (media); jurnal hukum bisnis; Media Penelitian dan Pengembangan Kesehatan; World of Work (majalah ILO); Jurnal Otonomi Daerah; Warta LAPAN; Jurnal Kajian; dan lain-lain.</p> <p>Kliping</p> <p>Fotokopi</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

LAMPIRAN 3

Perbandingan Internasional: Fasilitas Pendukung Kerja dan Pelayanan Parlemen

KRITERIA	PENGALAMAN INTERNASIONAL
<p>Biro perundang-undangan dengan staf dan unit pendukung yang profesional dan memadai, serta terspesialisasi</p>	<p>Kantor Operasi Legislatif Parlemen AS mempunyai journal clerks, yang bertugas untuk mengumpulkan catatan-catatan rapat House of Representatives; tally clerks, yang mengoperasikan sistem voting elektronik; enrolling clerks, yang bertugas menyiapkan pesan ke Senat sehubungan dengan legislasi yang disahkan; serta reading clerks, yang bertanggung jawab untuk mempelajari dan membaca seluruh rancangan undang-undang, resolusi, amandemen yang diajukan ke Parlemen.</p> <p>Sekretariat Parlemen India, Lok Sabha, memiliki sebuah biro khusus, yaitu Bureau of Parliamentary Studies and Training (BPST) yang memberikan pelayanan kepada para anggota dewan dan pejabat terkait berupa pelatihan yang sistematis dalam beragam disiplin keparlemenan, baik dalam hal kelembagaan, proses, dan prosedur. Biro ini juga bertugas mengadakan pelatihan dan seminar untuk para anggota maupun staf Sekretariat. Beberapa lokakarya khusus juga termasuk didalamnya, misalnya mengenai Legislasi bidang Sosial dan Masalah Pelaksanaannya, proses Anggaran dan Legislasi, Program Penyadaran Komputer, maupun hal-hal teknis yang berhubungan dengan</p>

	perpustakaan, penelitian, penterjemahan, dan sebagainya. dan sebagainya. Biro ini juga menyediakan jasa bantuan untuk kesekretariatan, organisasi, dan penelitian.
Ketersediaan catatan, risalah, dan dokumen keparlemen	<p>Pusat Sumber Daya Legislatif di House of Representatives AS yang intinya menjadi pusat akses untuk semua dokumen yang diterbitkan oleh House of Representatives dan komisi-komite-komitennya. Informasi ini dapat diberikan kepada masyarakat dan pejabat kongres.</p> <p>Parlemen Inggris memiliki Parliamentary Archives, yang khusus melayani permintaan arsip-arsip keparlemen maupun yang berhubungan dengan itu. Selain itu ada toko buku yang memiliki persediaan materi rangkap tentang RUU terkini, catatan dari tim transkrip (Hansard), dan sebagainya. Selain itu di bawah Office of the Clerk, terdapat Petugas Kebebasan Informasi yang akan menjawab hal-hal yang berhubungan dengan penerapan UU Kebebasan Informasi di House of Commons.</p> <p>Sekretariat Lok Sabha yang merupakan badan independen yang berfungsi di bawah panduan dan control pimpinan Lok Sabha, menyediakan sepuluh pelayanan yang beragam. Beberapa diantaranya yang termasuk krusial dalam mendukung kerja-kerja kedewanan, seperti dalam bidang pelayanan perpustakaan, penelitian, referensi, dokumentasi dan informasi; editorial dan terjemahan; percetakan dan publikasi; terjemahan simultan; pelaporan verbatim; sekretaris pribadi dan pelayanan stenografi; serta jasa penyampaian pesan.</p> <p>Parlemen Australia memiliki beberapa komponen pendukung seperti the Clerk of the House, yang memiliki spesialisasi dalam hal peraturan tata-tertib dan praktek keparlemen, serta peran administratif, dimana the Clerk juga merupakan pimpinan Department of House of Representatives. Departemen ini meliputi tiga wilayah tugas: pelayanan dukungan program, prosedur dan administratif serta penelitian; publikasi dan informasi soal House of Representatives. Parlemen Australia juga memiliki staf Hansard yang merekam semua catatan rapat di parlemen.</p> <p>Parlemen Selandia Baru memiliki Tim Hansard yang bertugas mencatat, merekam, mengedit, mencetak dan memperbanyak hasil laporan rapat-rapat di parlemen. Para reporter Hansard harus memiliki keahlian dalam bidang bahasa dan memiliki pemahaman yang baik akan tata bahasa, serta keterampilan word-processing, serta pengetahuan yang baik mengenai bidang-bidang politik.</p>
Pelayanan Unit Penelitian yang proaktif, spesifik,	Unit Penelitian Parlemen Selandia Baru terdiri dari sekelompok orang yang memberikan informasi dan penelitian tentang isu yang melibatkan para anggota dan konstituennya. Mereka juga menyediakan data mentah sesuai permintaan, informasi untuk pidato-pidato para anggota.

beragam, dan profesional	Mereka membantu para anggota dalam membuat surat berita, catatan singkat, materi perdebatan, pidato di luar parlemen dan rilis berita. Bahkan mereka juga berhubungan dengan anggota-anggota partai, parlemen, dan elektorat. Ada juga unit-unit yang lebih besar dengan isu-isu khusus, seperti kebijakan sosial, pertahanan dan kepegawaian. Para peneliti paling tidak menyandang gelar sarjana, meskipun banyak yang telah mengambil jenjang yang lebih tinggi. Informasi mereka berasal dari perpustakaan parlemen, departemen pemerintahan, laporan Hansard, Internet, database, dan kontak pribadi mereka. Unit ini terdiri dari Direktur, Wakil Direktur, Peneliti Senior, sejumlah peneliti, analis dan staf pendukung administratif, yang dapat dibantu oleh seorang penulis, penerbit dan pengawas media.
Pelayanan dan akses informasi yang mudah, beragam dan terkini dari Unit Perpustakaan	<p>Produk-produk yang disediakan perpustakaan Parlemen Kanada beragam, seperti kajian isu terkini, kliping surat kabar, latar belakang, kompilasi, ringkasan undang-undang, daftar bacaan, database. Perpustakaan parlemen memiliki lebih dari 407,500 dokumen dan berlangganan lebih dari 6,300 serial, baik dari pemerintah maupun parlemen. Sebagai bagian dari fungsi pelayanan kepada masyarakat, perpustakaan juga menawarkan sejumlah produk dan pelayanan untuk peningkatan kesadaran masyarakat tentang sejarah, peran, dan kegiatan parlemen. Semua pelayanan perpustakaan disediakan dengan dasar kerahasiaan dan non-partisan. Dalam perpustakaan juga ada Cabang Informasi dan Dokumentasi yang mengurus lebih dari 360 permintaan informasi dan referensi setiap harinya.</p> <p>Perpustakaan Nasional Diet Jepang memiliki staf sekitar 860 orang, yang tidak hanya membantu anggota dewan, namun juga memberikan pelayanan untuk cabang-cabang eksekutif dan yudisial pemerintah nasional dan masyarakat umum.</p> <p>Perpustakaan Parlemen Selandia Baru memiliki ahli statistik dan ekonomi yang memberikan jasa khusus, seperti informasi sesuai permintaan dan nasihat teknis serta analisis. Para ekonom juga membuat bulletin statistik untuk indikator-indikator ekonomi dan latar belakang makalah berdasar isu-isu tertentu. Pelayanan lain yang diberikan oleh perpustakaan Parlemen Selandia Baru adalah program rekaman isu-isu terkini dan berita; ringkasan RUU beserta analisisnya yang fokus pada tujuan dan inti RUU, beserta latar belakang informasi, catatan tentang isu, dan dampak yang ditimbulkan oleh RUU tersebut.</p>
Penggunaan teknologi informasi	<p>Departemen Perpustakaan/Penelitian Parlemen Singapura didukung oleh teknologi komputer terkini yang dapat mengakses ke jaringan elektronik yang luas, termasuk Reuters, Newslink, Statlink dan Lexis-Nexis.</p> <p>Parlemen Kanada telah memperluas cakupan media, apalagi dengan meluasnya penggunaan Internet dan jaringan dengan media. Bahkan</p>

	<p>kelompok pendukung IT ditempatkan dalam satu direktorat untuk fasilitas yang lebih baik dalam hal upaya koordinasi pengembangan dan pembagian pengetahuan. Sebagai hasilnya anggota dewan dilengkapi dengan alat-alat untuk mengakses dan mentransfer informasi dan data. Lebih jauh lagi, ada “piagam” Pengembangan IT, yang merupakan kesepakatan antara Senat, House of Commons, Perpustakaan Parlemen dan Pekerjaan Umum, dan Pelayanan Pemerintah Kanada, untuk membangun lingkungan jaringan kerja IT.</p> <p>Bagian pelayanan administratif Parlemen Selandia Baru didukung oleh 7 manajer senior, 20 cabang berbeda dengan masing-masing manajer. Totalnya ada 408 staf di parlemen dan 241 staf di luar parlemen. Selain itu ada 4 agen lain dengan staf dan kepala bagian masing-masing di kompleks parlemen. Bagian ini juga sudah disokong oleh teknologi yang maju dalam mengelola sumber daya uang, orang, bangunan, dan perlengkapan.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

LAMPIRAN 4

LSM-LSM Peduli Parlemen

FORMAPPI (Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia)	FITRA (Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran)
ICW (Indonesian Corruption Watch)	Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK)
TII (The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research)	YAPPIKA (Yayasan Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi)
CETRO	LSPP
IPC (Indonesian Parliamentary Center)	The Habibie Center
PARWI (Parliament Watch Indonesia)	MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia)
CSIS (Center for Strategic and International Studies)	Imparsial
Jurnal Perempuan	LP3ES
WALHI	KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah)

Unisosdem (Uni Sosialis Demokrat)	PBHI
Solidaritas Perempuan	Yayasan Harkat Bangsa

LAMPIRAN 5

Pengalaman-Pengalaman LSM dalam Mempromosikan Reformasi Legislatif: Sebuah Analisa Perbandingan Usaha-Usaha Reformasi Legislatif dalam Membangun dan Memajukan Demokrasi²⁸

NO	NEGARA	NAMA DAN SIFAT	PELAYANAN
1	Kanada	Nama: The Parliamentary Centre (sejak tahun 1968) Sifat: Organisasi nirlaba yang bekerja untuk memperbaiki efektifitas majelis dan mekanisme tata pemerintahan di Kanada dan di seluruh dunia	Pengkajian dan perencanaan strategis untuk membantu parlemen melayani masyarakat dengan baik Peningkatan kapasitas untuk para anggota dan staf melalui program kursus lokal dan pembelajaran jarak jauh Riset dan publikasi tentang kinerja dan praktek parlemen Penjangkauan dan pembentukan jaringan untuk membangun tata pemerintahan yang demokratis.
2	Filipina	Nama: The Center for Legislatif Development International (CLD	Konsultasi untuk lembaga, kelompok dan individu yang

²⁸ Adinda Tenriangke Muchtar, Januari 2005, tidak diterbitkan.

		<p>Int), dibentuk tahun 1988</p> <p>Sifat: LSM yang bertujuan untuk membantu pengembangan kapasitas legislatif lokal dan nasional dan memperluas partisipasi warga negara dalam proses legislatif; menjamin interaksi yang berarti dan produktif antara legislatif yang efisien dan efektif dengan masyarakat sipil di tengah lingkungan global yang tengah berubah.</p>	<p>terlibat dalam pembuatan kebijakan, seperti melalui pelatihan dan pendidikan (kunjungan belajar) dan pelatihan advokasi</p> <p>Pengembangan riset dan informasi (bantuan riset; pengawasan status legislasi; database sumber daya)</p> <p>Bantuan teknis (riset dan analisa kebijakan; agenda kebijakan atau legislatif; proposal legislatif; dan informasi kebijakan atau legislatif yang relevan)</p> <p>Pelatihan dan konferensi tentang pengembangan kapasitas legislatif; HAM dan tata pemerintahan; serta perempuan dan tata pemerintahan.</p>
3	Inggris	<p>Nama: The Hansard Society (dibentuk tahun 1944)</p> <p>Sifat: Mandiri, non-partisan, sumbangan pendidikan, yang hadir untuk mempromosikan demokrasi keparlemenan yang efektif</p>	<p>Menyediakan ruang publik yang netral untuk mengkaji dan memperdebatkan isu-isu parlemen</p> <p>Memberikan kesempatan untuk mempelajari parlemen dan cara kerjanya</p> <p>Mengorganisir</p>

			<p>kegiatan program untuk mendorong partisipasi publik</p> <p>Menyediakan forum untuk diskusi yang terinformasi tentang masa depan demokrasi parlementer</p>
4	Afrika Selatan	<p>Nama: The Institute for Democracy Alternative in South Africa (dibentuk tahun 1987), namun sekarang dikenal dengan The Institute for Democracy in South Africa.</p> <p>Sifat: Organisasi kepentingan publik yang mandiri dan berskala nasional, serta memiliki komitmen untuk mempromosikan demokrasi berkelanjutan di Afrika Selatan dan di mana saja dengan membangun lembaga demokratis, mendidik warga negara dan mengadvokasi keadilan sosial.</p>	<p>Memperkuat demokrasi baru di Afrikas Selatan melalui pelatihan ekstensif bagi para legislator</p> <p>Mengawasi kemajuan demokrasi dan politik</p> <p>Membantu dalam hal pembangunan kelembagaan tata pemerintah sampai konsolidasi demokrasi. Hal ini meliputi penelitian; lokakarya fasilitasi; bantuan teknis; manajemen proyek; dan advokasi keadilan sosial</p>

LAMPIRAN 6

Prakarsa Reformasi Legislatif di Negara-Negara Demokrasi Maju dan Berkembang²⁹

N O	NAMA DAN SIFAT	WEWENANG	KEANGGOTAAN	MASA KERJA	ISU-ISU UNTUK DIFOKUSKAN
--------	----------------	----------	-------------	------------	--------------------------

²⁹ Moh. Hanif Dhakiri, 2004, tidak diterbitkan.

1	<p>KANADA (Laporan Pertama) Nama: Komite Khusus Reformasi Dewan Rakyat (House of Commons).</p> <p>Sifat: Bertindak sebagai Gugus Tugas Parlemen dalam reformasi Dewan Rakyat (House of Commons).</p>	<p>(1) Memiliki semua wewenang yang dilimpahkan kepada komite-komite tetap sesuai dengan tata tertib. (2) Memiliki wewenang untuk menahan staf-staf ahli, profesional, teknis dan administrasi. (3) Komite dan anggota-anggotanya memiliki wewenang, apabila dianggap perlu oleh komite, untuk menunda persidangan atau bepergian dari suatu tempat ke tempat lain didalam maupun diluar wilayah Kanada dan, apabila dianggap perlu, staf yang diperlukan dapat mendampingi komite atau anggota-</p>	<p>Semua pihak memiliki perwakilan yang proporsinya sesuai dengan perolehan kursi mereka dalam Dewan. Komite tergantung pada dukungan aktif dan dorongan yang diberikan secara terus menerus oleh Perdana Menteri, Pemimpin Oposisi yang Resmi, dan semua pihak lainnya.</p>	<p>3 bulan</p> <p>Catatan: Selama masa kerjanya, komite telah mengadakan 57 rapat, mendengarkan kesaksian 57 orang saksi dan, dalam menanggapi permintaan yang diterbitkan di surat kabar, menerima 185 pernyataan atau surat.</p>	<p>(1) Tata tertib, baik yang bersifat permanen maupun sementara, (2) Peran masing-masing anggota di House of Commons, (3) Akuntabilitas Menteri-Menteri kepada House of Commons, (4) Proses legislatif, (5) Pendanaan, fasilitas dan layanan bantuan staf yang disediakan bagi anggota-anggota House of Commons, (6) Administrasi dan manajemen House of Commons, (7) Prosedur dan wewenang Komite-Komite House of Commons serta peran dan kegunaan gugus tugas parlemen.</p>
---	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		anggota komite, sesuai dengan kebutuhannya. (4) Harus melapor kepada Dewan tepat pada waktunya.			
2	KANADA (Laporan Kedua) Nama: Komite Khusus Modernisasi dan Perbaikan Prosedur House of Commons	Komite harus memiliki semua wewenang yang dilimpahkan pada komite-komite tetap serta wewenang untuk bepergian didalam maupun diluar wilayah Kanada.	Anggota Komite terdiri dari wakil-wakil ketua, pemimpin-pemimpin dalam dewan, ketua kaukus dari setiap partai yang diakui secara resmi, dengan diperbolehkannya pergantian anggota dari waktu ke waktu, pun diluar wilayah Kanada prosedur-prosedur apabila diperlukan. Jabatan ketua komite dipegang oleh wakil ketua parlemen, dan jabatan wakil ketua dipegang oleh pemimpin pemerintah dalam House of Commons dan pemimpin oposisi yang resmi dalam dewan.	5 bulan	(1) Perubahan teknologi, (2) Debat, (3) Amandemen Tata Tertib.
3	INGGRIS Nama: Komisi Penguatan	--	--	12 bulan.	House of Commons: (1) Kamar

	Parlemen			<p>(chamber), termasuk waktu untuk meminta keterangan Perdana Menteri, waktu bertanya, dan pengaturan berbagai urusan.</p> <p>(2) Komite-komite, termasuk komite pilihan departemen, komite-komite baru dan komite-komite ad-hoc, serta komite-komite tetap.</p> <p>(3) Oposisi,</p> <p>(4) Partai-partai di parlemen,</p> <p>(5) Anggota parlemen, termasuk struktur karir, pelatihan, insentif atas pengabdian di parlemen.</p> <p>House of Lords:</p> <p>(1) Pengawasan legislative, termasuk pembuatan undang-undang</p>
--	----------	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

					<p>primer, pembuatan undang-undang yang didelegasikan, pembuatan undang-undang Uni Eropa,</p> <p>(2) Pengawasan financial,</p> <p>(3) Membatasi gerak pemerintah,</p> <p>(4) Perubahan konstitusional</p> <p>,</p> <p>(5) Akses ke parlemen.</p>
4	<p>NAMIBIA (Didukung oleh Komisi Eropa dan British Council)</p> <p>Nama: Partai Pekerja Majelis Nasional dan Dewan Nasional</p>	--	--	--	<p>(1) Peran parlemen dalam menyediakan checks and balances terhadap kerja eksekutif dan institusi layanan umum,</p> <p>(2) Hubungan antara kedua kamar dalam parlemen bikameral lain,</p> <p>(3) Kerja komite-komite parlemen, partai minoritas dan anggota parlemen</p>

					dalam mencermati pembuatan undang-undang dan kebijakan-kebijakan pemerintah, (4) Peran Auditor-Jenderal dan Ombudsman, (5) Penelitian, sekretariat dan layanan-layanan bantuan lain yang tersedia bagi parlemen dan anggota-anggota parlemen.
5	MALAWI Nama: Gugus Tugas Ad-Hoc Pengembangan dan Koordinasi Parlemen dan Gugus Tugas Ad-hoc Rekomendasi dan Rencana-rencana Jangka Pendek dan Jangka Menengah untuk Pengembangan Sistem Komite	--	Tujuh anggota parlemen, dua orang dari setiap partai ditambah dengan ketua dewan. (Sebelum anggota parlemen menunjuk tujuh orang anggota gugus tugas, ketua dewan mengundang 41 orang anggota dewan untuk menghadiri seminar “sistem komite” bersama dengan dirinya sendiri, wakil-wakil ketua, whips dan wakil-wakilnya, ketua	--	(1) Rapat-rapat Komite dan staf, (2) Portfolio dan tanggung jawab-tanggung jawab Komite, (3) Komposisi Komite dan keanggotaan Komite, (4) Implementasi pengawasan dan koordinasi, (5) Hubungan antara Parlemen dan Pemerintah, (6) Penjadwalan,

			dan wakil-wakil ketua ke-18 komite yang ada, anggota-anggota komisi pelayanan parlemen, dan staf profesional parlemen.		prosedur-prosedur dan praktek-praktek parlemen, (7) Sumber daya finansial, (8) Sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.
6	ZIMBABWE (Didukung oleh United States Information Services (USIS), Friedrich Ebert Stiftung, dan United Nations Development Programs (UNDP). Nama: Komite Reformasi Parlemen	--	--	24 bulan Catatan: Komite telah menyusun dua laporan selama masa kerja ini. Laporan pertama disusun melalui proses konsultasi dengan rakyat, organisasi-organisasi masyarakat sipil serta penelitian perbandingan mengenai praktek-praktek parlemen di negara-negara demokrasi di Afrika, Eropa dan Asia. Sementara itu, tugas	(1) Praktek dan prosedur dewan dalam kaitannya dengan urusan-urusan umum, (2) Sistem komite, (3) Proses legislatif, (4) Partisipasi warga negara dalam permasalahan parlemen, (5) Kondisi kerja dan layanan bantuan bagi anggota parlemen dan staf parlemen, dan (6) Tata cara berpakaian dan etika.

				laporan kedua adalah untuk mengubah kesepakatan mengenai reformasi dan prinsip-prinsip yang tertuang dalam laporan yang pertama menjadi perubahan-perubahan yang nyata dalam cara kerja parlemen.	
--	--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Tabel untuk Executive Summary dan Lampiran

Kebijakan	Masalah	Rekomendasi
Reformasi Kelembagaan DPR RI	1. Kurangnya SDM yang profesional	1. Melakukan analisa kebutuhan
	2. Lemahnya kesadaran para anggota dan staf akan peraturan-peraturan keDPRan dan sumber daya pendukung di DPR	2. Kemitraan strategis dengan para anggota parlemen, pemerintah, lembaga audit, masyarakat sipil, media, LSM, lembaga akademis dan penelitian dalam program pembangunan parlemen, dan lembaga-lembaga donor
	3. Kurangnya perencanaan strategis yang melibatkan DPR (politisi) dan Sekjen (pejabat struktural dan pegawai fungsional)	3. Penyediaan fasilitas pendukung kerja yang memadai, seperti komputer, website parlemen, dan staf perancang undang-undang yang profesional dan non-partisan.
	4. Ketersediaan fasilitas pendukung kerja dengan dukungan sistem teknologi informasi yang kurang memadai	4. Perbaiki manajemen Tatib dan pedoman untuk operasi dan prosedur kerja legislatif.
	5. Masih kurangnya penggunaan alat komunikasi, seperti brosur, buklet, untuk menginformasikan dan mempromosikan pelayanan untuk kerja-kerja dewan, serta informasi kepada public	5. Akses informasi yang memadai, mudah, komprehensif, akurat, dan terkini baik tentang kegiatan di DPR maupun isu-isu relevan lainnya.
	6. Sulitnya mendapatkan informasi yang berhubungan dengan kegiatan kedewanan yang transparan dan terbuka, baik secara internal maupun eksternal	6. Konsultasi antara parlemen dengan pemerintah, maupun masyarakat pada umum, terutama kaum muda dan keterlibatan mereka.
		7. Hubungan dengan konstituen yang lebih baik,

		seperti lewat pusat informasi publik, website interaktif, pelatihan media untuk para anggota, dan penerbitan catatan kegiatan legislatif.
		8. Pembangunan sebuah kelompok pembaharuan legislatif di dalam parlemen
		9. Pembuatan rencana pembangunan parlemen untuk mengetahui kebutuhan kelembagaan, baik secara fisik, organisasi, maupun keanggotaan.
		10. Penggalangan dukungan dan komitmen dari para politisi, khususnya pimpinan dewan, serta pelembagaan reformasi dalam peraturan keDPRan untuk menjaga kelangsungan reformasi.
		11. Dukungan SDM yang profesional di bidangnya dengan penyediaan fasilitas fisik yang mendukung dan program pengembangan kapasitas SDM.
		12. Perencanaan strategis yang melibatkan politisi, pegawai fungsional dan pejabat struktural.

BIODATA SINGKAT PENULIS

Adinda Tenriangke Muchtar lahir di Jakarta pada 31 Mei 1978. Adinda mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Hubungan Internasional FISIP UI pada tahun 2001 dan menyelesaikan S-2 (Master of International Studies) di University of Sydney pada tahun 2003 dengan beasiswa dari AusAID. Sebelumnya ia bekerja di National Democratic Institute for International Affairs (NDI) Indonesia sebagai Program Assistant (2002) sebelum menjadi Program Officer untuk Program Penguatan Legislatif pada tahun 2004. Ia juga pernah terlibat dalam Program Civic Society Organizations (CSO) di NDI sebagai Program Assistant selama program promosi dan pemantauan Pemilu 2004. Adinda adalah anggota Social and Community Involvement (Socoment) dari Asia Europe Foundation University Alumni Network (ASEFUAN), organisasi yang dibentuk sejak tahun 2002. Saat ini Adinda adalah Peneliti bidang Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah di The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research. Fokus kajiannya adalah tata pemerintahan (good governance), khususnya yang berkaitan dengan legislatif, serta kajian internasional yang mengaitkan kebijakan dan isu nasional dan internasional.