

**CATATAN KRITIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
ISU ANTIKORUPSI, HAK ASASI MANUSIA, PEMILU, DAN LINGKUNGAN
2019-2022**

ICW, KONTRAS, PERLUDEM, DAN WALHI

2022

Pendahuluan

Sebagai salah satu pengampu cabang kekuasaan, legislatif memegang peran penting dalam konteks bernegara. Mulai dari pembuatan legislasi, penyeimbang kekuasaan melalui fungsi pengawasan, hingga penganggaran. Bahkan, mandat penuh perwakilan masyarakat dimiliki oleh lembaga tersebut. Sayangnya, alih-alih memperlihatkan prestasi, ratusan anggota dewan itu kerap kali membuat kontroversi yang tak berkesudahan.

Praktis dari segala fungsi DPR menuai permasalahan yang sangat serius. Dalam lingkup demokrasi, anggota dewan larut akan sikap otoritarianisme legislasi. Bagaimana tidak, peran masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan diabaikan begitu saja. Terbukti, dalam putusan uji formil Undang-Undang (UU) Cipta Kerja, Mahkamah Konstitusi secara terang benderang memperlakukan sikap pembentuk UU yang menihilkan keterlibatan masyarakat dengan sebutan "*meaningful participation*." Dalam konsep itu, mahkamah menegaskan bahwa keterlibatan masyarakat harus benar-benar diakomodir, mulai dari pendapatnya didengar, dipertimbangkan, dan diberi penjelasan secara komprehensif. Bukan cuma itu, sebagai penyokong lahirnya legislasi yang progresif dengan titik tekan pada isu antikorupsi, penegakan hak asasi manusia, dan lingkungan, DPR pun minim, bahkan nyaris tak melakukannya.

Capaian legislasi DPR untuk tahun 2022 pun tak begitu membanggakan. Data per Agustus lalu, dari 40 UU dalam program legislasi nasional prioritas, praktis baru 12 regulasi yang diundangkan. Meskipun mengalami kenaikan ketimbang tahun-tahun sebelumnya - 2021 (8 UU), 2020 (3 UU), 2019 (14 UU) - namun tetap saja tidak menyentuh lima puluh persen dari target yang telah ditetapkan. Dengan masalah ini, ada tiga hal yang dapat disimpulkan, diantaranya, mekanisme evaluasi tidak berjalan, perencanaan legislasi bermasalah, dan kinerja pembahasan berjalan lambat. Dari yang diundangkan, tak sedikit pula yang kualitasnya bermasalah. Jadi, kuantitasnya minim, substansi yang terkandung di dalamnya masih sangat mungkin diperdebatkan.

Legislasi dengan muatan konflik kepentingan terasa amat kental pada anggota dewan periode saat ini. Dengan mayoritas latar belakang pekerjaan sebagai pengusaha, produk UU yang dihasilkan DPR diduga keras menguntungkan bisnisnya. Sekat pembatas antara kepentingan pribadi dengan kepentingan publik pun semakin sulit terlihat. Maka dari itu, menjadi dapat dipahami jika kemudian anggota dewan kerap menganggap angin lalu suara-suara kritis masyarakat.

Dalam fungsi lain, seperti pengawasan, peran DPR juga tak tampak tiga tahun belakangan ini. Konsolidasi politik dengan payung koalisi pemerintah menciptakan situasi bias dalam melayangkan kritik kepada eksekutif. Terlebih pada organ aparat penegak hukum, di tengah situasi paceklik keadilan, bukannya menjalankan fungsi pengawasan, DPR malah surplus pujian, baik ditujukan kepada kepolisian, kejaksaan, maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Akibatnya, tali mandat masyarakat yang menjadi korban atas penegakan hukum tidak tersalurkan sebagaimana mestinya. Rangkaian kegaduhan penegakan hukum pun seakan dianggap hal wajar, tanpa perlu perbaikan, di mata anggota dewan.

Begitu pula untuk aspek anggaran, praktik pemborosan kerap diperlihatkan oleh DPR. Padahal, sebagaimana diketahui, dua tahun terakhir Indonesia sedang dilanda pandemi *Corona Virus Disease-19* (Covid-19) yang mengakibatkan perekonomian porak poranda. Ini menunjukkan ketiadaan *sense of crisis* dari anggota dewan terhadap penderitaan masyarakat. Melihat hal itu, tak salah jika kemudian survei Indikator pertengahan Juli lalu meletakkan DPR sebagai salah satu lembaga yang paling tidak dipercaya. Paradoks memang, satu sisi sebagai representasi masyarakat, namun pada waktu bersamaan publik enggan menaruh kepercayaan.

Keterlibatan anggota DPR dalam praktik korupsi juga masih terlihat. Sekalipun jumlahnya tidak sebanyak periode sebelumnya, namun dari segi jabatan, anggota dewan yang terjerat beberapa waktu lalu menduduki posisi penting di DPR. Belum lagi ditambah beberapa anggota dewan yang sempat diindikasikan terlibat dalam proyek bermasalah. Diperparah juga dengan rendahnya kepatuhan melaporkan harta kekayaan secara berkala kepada KPK. Ini mengindikasikan nilai-nilai integritas dalam konteks menjalankan fungsi sebagai lembaga legislatif belum terimplementasikan secara menyeluruh.

Atas sengkabut permasalahan di atas, Koalisi Masyarakat Sipil yang terdiri dari Indonesia Corruption Watch, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia memberikan catatan kritis terhadap kinerja lembaga legislatif. Adapun fokus penulisan terbagi menjadi empat isu besar, diantaranya, antikorupsi, penegakan hak asasi manusia, pemilu, serta lingkungan hidup.

CATATAN KRITIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

ISU ANTIKORUPSI

1. Fungsi Legislasi

Kesempatan bagi DPR RI untuk turut berkontribusi dalam agenda penguatan pemberantasan korupsi sebenarnya selalu terbuka lebar. Sayangnya, cabang kekuasaan legislatif itu kerap kali menganggap agenda tersebut sebagai suatu ancaman yang mesti dihentikan. Maka dari itu, tidak heran jika kemudian produk hukum yang dihasilkan seringkali bersebrangan dengan harapan masyarakat.

Pada bagian ini Indonesia Corruption Watch akan mengurai sejumlah problematika DPR RI dalam upaya memperkuat agenda pemberantasan korupsi dari sudut fungsi pembentuk undang-undang.

Pengembosan Agenda Pemberantasan Korupsi

Dalam kurun waktu tiga tahun terakhir kinerja legislasi DPR RI masih mengecewakan. Untuk periode satu tahun terakhir saja, dari [40 rancangan legislasi](#) dalam program legislasi nasional prioritas 2022, praktis baru 12 rancangan undang-undang yang berhasil diselesaikan. Mirisnya, tak satupun regulasi yang dihasilkan anggota dewan memperkuat agenda pemberantasan korupsi.

Berdasarkan puluhan rancangan legislasi tersebut, Komisi III DPR RI bertanggung jawab membahas lima rancangan legislasi yaitu, [Revisi Undang-Undang Kejaksaan](#), [RUU KUHP](#), [RUU Pemasarakatan](#), [RUU KUHPperdata](#), dan [Revisi UU Narkotika](#). Dari dua rancangan legislasi yang sudah disahkan, pengundangan RUU Pemasarakatan memiliki muatan paling problematik. Betapa tidak, bukannya memperketat, RUU Pemasarakatan malah menghapus syarat khusus bagi narapidana korupsi untuk menerima remisi, asimiliasi, dan pembebasan bersyarat. Akibatnya, pada 6 September 2022, setidaknya 23 napi tipikor mendapat pembebasan bersyarat. Jaksa Pinangki Sirna Malasari yang putusannya baru *incracht* pertengahan tahun 2021 lalu menjadi satu diantara puluhan koruptor penikmat muatan RUU Pemasarakatan.

Secara kontras, DPR RI terus mengulur pembahasan sejumlah undang-undang yang diyakini memperkuat agenda pemberantasan korupsi, diantaranya, Revisi UU Tipikor, RUU Perampasan Aset, dan RUU Pembatasan Transaksi Uang Kartal. Konteks tersebut semakin diperkuat dengan bukti pernyataan Ketua Komisi III DPR RI, Bambang Wuryanto, pada April 2022 –

dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan PPATK-, bahwa dirinya enggan mendukung pembahasan dan pengesahan RUU Pembatasan Transaksi Uang Kartal.

Bukan cuma itu, dalam konteks pemilihan umum, anggota dewan pun tak kunjung melarang mantan narapidana korupsi mendaftar sebagai calon legislatif. Padahal preseden dengan muatan serupa, seperti pemilihan kepala daerah, sudah dibenarkan oleh Mahkamah Konstitusi tahun 2019 lalu untuk diberikan masa jeda selama lima tahun. Dari keengganan DPR merevisi Undang-Undang tentang Pemilihan Umum memperlihatkan bahwa cabang kekuasaan legislatif anti terhadap agenda penguatan pemberantasan korupsi.

2. Fungsi Pengawasan

Salah satu fungsi lembaga legislatif yang mestinya dapat berkontribusi terhadap penguatan aparat penegak hukum adalah pengawasan. Sebagaimana diketahui, belakangan waktu terakhir problematika dan kontroversi kerap ditunjukkan oleh Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Satu diantara segudang permasalahan penegak hukum menyangkut komitmen terhadap isu antikorupsi. Misalnya, aparat penegak hukum korup, kebijakan yang bertolak belakang dengan penguatan pemberantasan korupsi, maupun lebih jauh, yakni performa menangani perkara korupsi. Maka dari itu, bagian ini akan menitikberatkan pada fungsi pengawasan yang diemban oleh DPR dalam kaitan dengan aparat penegak hukum.

Lemahnya Pengawasan Penegakan Hukum Antikorupsi

Tak dapat dipungkiri, lemahnya fungsi pengawasan DPR turut berkontribusi terhadap anjloknya kinerja lembaga penegak hukum antikorupsi, baik yang dilakukan oleh Kepolisian, Kejaksaan, maupun KPK. Hal tersebut setidaknya terpotret oleh lembaga survei yang menjelaskan adanya penurunan kepercayaan publik terhadap performa tiga institusi pemerintah tersebut.¹

¹ Irfan Kamil (Kompas.com), "Kepercayaan Publik terhadap KPK Terendah Sepanjang Survei "Kompas" sejak 2015" (online), tersedia di WWW: <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/20/08585711/kepercayaan-publik-terhadap-kpk-terendah-sepanjang-survei-kompas-sejak-2015?page=all> (diakses pada tanggal 13 Oktober 2022)

Persepsi publik tersebut diperkuat dengan Tren Penindakan Korupsi 2021 ICW. Berdasarkan kajian tersebut, kinerja seluruh aparat penegak hukum jauh dari target, sehingga kinerjanya patut diberikan nilai D atau buruk.

Selain itu, proses pemilihan calon pimpinan lembaga penegak hukum juga patut disoroti. Komisi III DPR RI yang berwenang dalam melakukan proses *fit and proper test* hingga pemilihan, kerap kali menyusupkan agenda politik mereka, dengan mengabaikan catatan negatif sejumlah calon.

Salah satu peristiwa terbaru terkait pemilihan pimpinan lembaga negara, adalah pemilihan Komisioner KPK pengganti Lili Pintauli Siregar. DPR berkontribusi menambah figur yang bermasalah, Johanis Tanak, sebagai pengganti Lili Pintauli Siregar yang mengundurkan diri. Padahal, yang bersangkutan diketahui memiliki pandangan yang kontroversial² terhadap pengesahan UU KPK, dan dikhawatirkan akan memperburuk kondisi KPK.

3. Problematika Integritas Anggota Dewan

Merujuk pada Undang-Undang tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), praktis tidak ada klausula yang mensyaratkan bakal calon anggota DPR RI memiliki nilai-nilai integritas. Hal-hal yang diatur dalam Pasal 240 ayat (1) UU Pemilu terlihat sekadar normatif semata. Akibat tidak ada saringan, anggota dewan kerap kali menyalahgunakan kewenangannya untuk meraup keuntungan yang berujung pada proses hukum. Bukan cuma itu saja, kewajiban hukum untuk secara berkala melaporkan harta kekayaan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi juga jarang dilakukan. Pada bagian ini akan diulas sejumlah fakta yang menegaskan kesimpulan bahwa pekerjaan rumah anggota DPR RI berkaitan dengan menjaga nilai-nilai integritas belum selesai.

a. Rendahnya Kepatuhan Melaporkan Harta Kekayaan

Pasal 2 *juncto* Pasal 5 angka 2 Undang-Undang tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sudah mewajibkan setiap anggota legislatif untuk secara berkala melaporkan seluruh harta kekayaannya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi. Turunan regulasi itu tertuang dalam Peraturan Komisi Pemberantasan Korupsi Nomor 07 Tahun 2016 yang mengamanatkan kepada para penyelenggara negara agar setiap tahun melaporkan harta kekayaannya.

² Egi Adyatama (tempo.co), "Johanis Tanak Jadi Pimpinan KPK, Impunitas Terhadap Koruptor Dikhawatirkan Semakin Menjadi" (online) tersedia di WWW: <https://nasional.tempo.co/read/1639579/johanis-tanak-jadi-pimpinan-kpk-impunitas-terhadap-koruptor-dikhawatirkan-semakin-menjadi> (diakses pada tanggal 13 Oktober 2022)

Sayangnya, tingkat kepatuhan anggota DPR RI masih terbilang rendah. Untuk data per September tahun 2021 saja, dari 569 anggota dewan yang wajib lapor LHKPN, praktis baru 330 orang mematuhi kewajiban tersebut.

b. Disinyalir Terlibat Praktik Korupsi

Dalam penanganan perkara korupsi dana bantuan sosial pandemi *Corona Virus Disease 19* dengan terdakwa mantan Menteri Sosial, Juliari P Batubara, terdapat dua nama anggota DPR RI disebut di persidangan menguasai paket bansos yang dikelola Kementerian Sosial (Kemensos). Adapun masing-masing anggota dewan itu adalah Herman Herry (1 juta paket) dan Ihsan Yunus (400 ribu paket). Dari sini tentu muncul pertanyaan, bagaimana mekanisme penunjukkan pihak yang menyediakan kuota bansos di Kemensos sehingga dua anggota DPR RI itu mendapatkan jatah penyediaan? Hal ini penting untuk diungkap, mengingat keduanya memiliki satu irisan yang sama dengan Juliari, yakni kader partai demokrasi Indonesia perjuangan.

c. Terkena Proses Hukum

Selama tiga tahun terakhir, setidaknya ada dua nama anggota DPR RI yang terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan praktik korupsi, yakni, Hasan Aminuddin (Fraksi Partai Nasdem) dan Azis Syamsuddin (Fraksi Partai Golkar). Hasan sendiri diketahui sebagai pelaku penerima suap dalam perkara jual beli jabatan penjabat kepala desa di pemerintah kabupaten Probolinggo. Sedangkan Azis yang kala itu menjabat sebagai Wakil Ketua DPR RI terbukti memberikan suap miliaran rupiah kepada mantan Penyidik KPK, Robin Pattuju, terkait rencana penghentian penyelidikan perkara Dana Alokasi Khusus APBN-P kabupaten Lampung Tengah tahun anggaran 2017.

4. Ragam Kontroversi DPR

Selama tiga tahun terakhir hal yang paling sering tampak dari DPR RI adalah rangkaian kontroversi. Bukannya menjalankan fungsi sebagai produsen legislasi, pengawas pemerintah, atau penganggaran, anggota dewan justru larut dengan tindakan menyimpang, baik individu maupun kolektif, yang kental dengan muatan politik. Untuk itu, bagian ini akan mengulas hal tersebut.

a. Publikasi Surat Perintah Penyidikan KPK oleh Masinton Pasaribu

Awal tahun 2020 lalu, saat KPK sedang menangani perkara suap pergantian antar waktu anggota DPR RI yang melibatkan Komisioner

Komisi Pemilihan Umum dan calon anggota legislatif asal PDIP, Harun Masiku, anggota DPR RI, Masinton Pasaribu, mempertontonkan kepada masyarakat Surat Perintah Penyidikan (Sprinlidik) KPK. Patut diingat, berdasarkan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, Sprinlidik masuk pada kategori informasi yang dirahasiakan karena bersinggungan dengan proses penegakan hukum. Bahkan regulasi itu turut mencantumkan sanksi pidana bagi pihak-pihak yang mengumbar informasi tersebut.

b. Pemberhentian Hakim Konstitusi Aswanto

Upaya untuk mengintervensi dan memasukkan unsur politik dalam langkah DPR terlihat jelas saat rapat paripurna memutuskan pemberhentian Hakim Konstitusi Aswanto. Saat itu, Ketua Komisi III DPR RI, Bambang Wuryanto, mengutarakan alasan di balik pemberhentian itu karena Aswanto kerap menganulir produk hukum legislatif. Hal ini tentu cara pandang yang keliru dan tak berdasar hukum. Sebagaimana diketahui langkah DPR itu menabrak ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 terkait kemerdekaan lembaga kekuasaan kehakiman. Selain itu, mekanisme pemberhentian atau evaluasi yang hakim konstitusi tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi sudah mengatur, baik secara formil maupun materiil, syarat pemberhentian hakim konstitusi. Misalnya, tata cara pemberhentian hakim bukan melalui lembaga pengusul, melainkan dari Ketua Mahkamah Konstitusi yang menyurati Presiden karena adanya kekosongan hakim.

c. Konflik Kepentingan dalam Pembentukan Tim Hukum PDIP

Dalam sengkaret perkara korupsi yang melibatkan mantan calon anggota legislatif, Harun Masiku, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan membentuk tim hukum yang dipimpin oleh anggota Komisi III DPR RI, I Wayan Sudirta. Diketahui, tim tersebut melakukan sejumlah langkah, salah satunya menyambangi Dewan Pengawas KPK guna melaporkan dugaan pelanggaran kode etik pegawai. Hal ini tentu janggal, terutama adanya keterlibatan anggota DPR RI dalam tim tersebut. Sebab, hal itu akan menimbulkan konflik kepentingan mengingat komisi hukum juga menjalankan fungsi pengawasan terhadap KPK.

d. Munculnya Rentetan Anggaran Janggal

Pada Maret lalu, masyarakat sempat dihebohkan dengan rencana penggantian gorden dan blind di rumah dinas anggota DPR RI.

Anggarannya tidak sedikit, berdasarkan penelusuran Indonesia Corruption Watch, diketahui pagu anggaran yang dialokasikan sebesar Rp 48,75 miliar. Menariknya, tidak terdapat informasi jelas mengenai volume pekerjaan tersebut. Tentu hal itu tidak sesuai dengan prinsip transparansi informasi dalam pengadaan barang/jasa. Bukan cuma itu, terdapat tiga temuan lagi terkait rencana janggal tersebut, diantaranya, potensi kecurangan yang bentuknya mengarah pada pemenang tertentu, terdapat pengadaan yang diduga serupa pada tahun 2016, dan harga barang yang dibeli terindikasi tidak sesuai standar karena terlampau mahal.

Selain itu, DPR juga sempat menganggarkan Rp 2,09 miliar untuk pengadaan multivitamin untuk para pegawai Sekretariat Jenderal DPR, lalu Rp 4,5 miliar untuk pengecatan dome gedung nusantara, pembayaran fasilitas isolasi mandiri di dua hotel Jakarta, dan pencetakan kalender sebesar Rp 955 juta. Meskipun beberapa diantaranya sudah dibatalkan, namun kejadian itu memperlihatkan ketiadaan *sense of crisis* dari lembaga legislatif terhadap masyarakat terdampak pandemi *Corona Virus Disease 19* (Covid-19).

CATATAN KRITIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

ISU HAK ASASI MANUSIA

1. Fungsi Legislasi

Minimnya Hak Partisipasi dalam Penyusunan Regulasi

Sebagai lembaga yang diamanatkan konstitusi untuk membuat regulasi, DPR RI seharusnya bisa menjadi representasi masyarakat dalam setiap langkah pembuatan peraturan perundang-undangan. Setiap produk yang dikeluarkan bersama dengan pemerintah harus memang tidak bisa memuaskan seluruh pihak. Akan tetapi, dalam prosesnya untuk mencapai kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, ruang partisipasi sejatinya harus dibuka seluas mungkin. Sayangnya, masalah serius dalam kurun beberapa waktu terakhir yang dilakukan oleh Parlemen yakni proses ugalkan dalam menyusun regulasi.

Pola pengesahan seperti dibahas secara terburu-buru, tidak partisipatif, tidak transparan dan berbasis akuntabilitas terus dilakukan. Tercatat, dalam periode DPR RI 2019-2024, beberapa produk dibahas secara serampangan tercermin dari beberapa regulasi seperti pembahasan RUU Cipta Kerja, pembahasan revisi UU Mineral dan Batubara, RUU revisi UU Mahkamah Konstitusi, dan pengesahan Perppu yang mengatur penanganan Covid-19, hingga pembahasan UU Ibu Kota Negara (IKN). Proses pembahasan sejumlah RUU tersebut terbukti minim dan bahkan nihil partisipasi publik.

Dalam kurun waktu tiga tahun masa jabatan DPR RI, sejumlah regulasi bermasalah dikeluarkan seakan memanfaatkan keterbatasan dalam Pandemi COVID-19. Saat masyarakat menyuarkan penolakan terhadap produk hukum dan kebijakan tersebut, represi. Sebagai contoh, UU Cipta Kerja yang mendapat begitu banyak mendapatkan penolakan dari masyarakat disahkan tiba-tiba pada 5 Oktober 2020. Produk ini pun diuji di Mahkamah Konstitusi. Singkatnya, lewat Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, MK menyatakan bahwa UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat. Dalam putusan tersebut, UU Cipta Kerja dinyatakan cacat formil karena tata cara pembentukannya tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan undang-undang. Kemudian, dalam pembentukan UU Cipta

Kerja, terjadi perubahan penulisan beberapa substansi pasca persetujuan bersama DPR dan Presiden.³

Seakan tak belajar pada proses pembuatan UU Cipta Kerja, proses pembuatan IKN pun hampir serupa. Publik tidak diajak bicara secara luas untuk membahas kemungkinan terburuk dari pindahannya Ibu Kota Negara. DPR dan pemerintah terlihat sibuk sendiri tanpa membangun diskursus secara masif di tengah masyarakat. Masyarakat pun semacam kebingungan, sebab tidak mengetahui media apa yang paling efektif yang dapat ditempuh apabila ingin memberi masukan karena ruangnya memang tak pernah disediakan. Padahal, pemindahan IKN tentu merupakan proyek mercusuar yang akan melibatkan banyak pihak dan tenaga. Dampak yang ditimbulkan baik secara ekonomi, politik, sosial dan sektor lainnya tentu sangat besar. Mustahil rasanya dasar hukum mega proyek ini hanya dibahas kurang dari dua bulan.⁴

Secara normatif, pelibatan publik yang minim dalam proses legislasi di DPR tentu bertentangan dengan sejumlah ketentuan Undang-Undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) yang menyebutkan bahwa *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Lebih jauh, UU tersebut juga mengatur bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan, harus dilakukan salah satunya berdasarkan pada asas keterbukaan.⁵ Makna persis yang dituliskan UU tersebut soal keterbukaan yakni bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁶

³ Mahkamah Konstitusi RI, MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816>

⁴ KontraS, Pelanggaran HAM di Balik Pemindahan Ibu Kota Baru, <https://kontras.org/2022/03/04/pelanggaran-ham-di-balik-pemindahan-ibu-kota-baru/>

⁵ Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 5.

⁶ Ibid., penjelasan Pasal 5 huruf g.

Pola-pola pembentukan peraturan perundang-undangan secara serampangan dan mengabaikan hak atas partisipasi tentu tidak dapat diteruskan sebab merupakan pelanggaran serius terhadap kedaulatan rakyat. Terlebih pemerintah dan DPR selalu mengatakan bahwa jika masyarakat tidak terima, silahkan diuji di Mahkamah Konstitusi.⁷ Minimnya partisipasi dalam penyusunan regulasi dan kebijakan tentu dapat menjadi indikator penting demokrasi yang mati secara perlahan.⁸ Dengan menghilangkan partisipasi dan peran serta publik, maka kita semakin menuju pada kultur hukum yang represif.⁹

Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan UU tentu merupakan sebuah keharusan bagi DPR dan pemerintah. Keterlibatan masyarakat tersebut dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan jika dilihat dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) dapat dikatakan merupakan bagian dari hak masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai satu kesatuan sistem sosial di dalam masyarakat, yang harus dihormati oleh setiap pembentuk peraturan perundang-undangan.¹⁰

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dipandang sebagai suatu bagian dari proses demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan merupakan bentuk dari langkah memperkuat legitimasi ataupun membuat peraturan perundang-undangan memiliki akar sosial yang kuat sehingga masyarakat merasa memiliki suatu peraturan perundang-undangan.¹¹

⁷ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006181818-32-555128/istana-respons-penolakan-ciptaker-silakan-uji-materi-ke-mk>

⁸ Mengutip pendapat Joseph Schumpeter, ia menyatakan bahwa *“Democracy is not just a system in which elites acquire the power to rule through a competitive struggle for the people's vote. It is also a political system in which government must be held accountable to the people, and in which mechanisms must exist for making it responsive to their passions, preference, and interest.”*

⁹ Wimmy Halim, *Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif*, Universitas Brawijaya Malang.

¹⁰ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2016), hlm. Xxiii.

¹¹ Salahudin Tunjung Seta, *Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, *Jurnal Legislasi Nasional*, Vol. 17 No. 2, hlm. 160.

Serampangan dalam Revisi UU Otsus dan RUU DOB Papua

Pada 15 Juli 2021 lalu, DPR RI mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (RUU Otsus Papua) dalam Rapat Paripurna DPR RI ke-23 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2020-2021.¹² Proses pengesahan ini lagi-lagi problematis, sebab gelombang penolakan terhadap RUU Otsus Papua begitu masif dilakukan baik di Papua, maupun oleh Orang Asli Papua (OAP) di berbagai daerah di Indonesia.¹³ Bukan saja tidak partisipatif, pengesahan RUU Otsus Papua merupakan bentuk pemaksaan kehendak pemerintah pusat terhadap kebijakan di Papua. Hal ini akan mempertebal luka OAP.

RUU Otsus merupakan inisiatif pemerintah yang diajukan kepada DPR. Adapun produk ini berisi 20 pasal, dengan rincian 18 pasal merupakan perubahan dari UU Otsus yang lama, sementara 2 pasal lainnya merupakan norma baru yang dimunculkan. Dalam RUU Otsus yang sudah disahkan tersebut, terdapat beberapa pasal krusial yang diduga untuk melancarkan agenda pemerintah pusat di Papua. Salah satunya terkait dengan kepentingan pemekaran wilayah sebagaimana diatur dalam Pasal 76 RUU Otsus Papua. Pasal yang semulanya hanya memuat satu ayat, ditambah beberapa norma seperti halnya yang tercantum pada ayat (2) yang berbunyi *Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi daerah otonom untuk mempercepat pemerataan pembangunan, peningkatan pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat, serta mengangkat harkat dan martabat Orang Asli Papua dengan memperhatikan aspek politik, administratif, hukum, kesatuan sosialbudaya, kesiapan sumber daya manusia, infrastruktur dasar, kemampuan ekonomi, perkembangan pada masa yang akan datang, dan/atau aspirasi masyarakat Papua.*¹⁴

Ketentuan di atas tentu saja akhirnya mempermudah pemerintah pusat untuk membentuk Daerah Otonomi Baru (DOB) di Papua. Benar saja, tak berlangsung lama, pada 29 Juli 2022, Undang-undang (UU) Nomor 14 Tahun

¹² Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, DPR Sahkan RUU Otsus Papua Menjadi UU, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/33826/t/DPR+Sahkan+RUU+Otsus+Papua+Menjadi+UU>

¹³ CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210716190948-32-668829/714-ribu-orang-dan-112-organisasi-diklaim-tolak-otsus-papua>

¹⁴ Indonesia, UU Perubahan Otsus Papua, UU No. 2 Tahun 2021, Ps. 76 ayat (2).

2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Selatan, UU Nomor 15 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Tengah, dan UU Nomor 16 Tahun 2022 tentang Pembentukan Provinsi Papua Pegunungan resmi diundangkan. Sama halnya dengan Revisi UU Otsus Papua, pembentukan provinsi baru Papua tersebut juga tidak melalui mekanisme partisipatif dan mendengarkan masukan OAP secara maksimal.

Dalam hal pemekaran wilayah pun, secara tegas UU Otsus memberikan beberapa persyaratan. Pasal 3 UU No. 21 Tahun 2001 misalnya menyebutkan bahwa *Pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan/atau penggabungan Kabupaten/Kota, ditetapkan dengan undang-undang atas usul Provinsi Papua.*¹⁵ Akan tetapi, representasi dari Provinsi Papua yakni Gubernur Papua saat ini, Lukas Enembe pun secara gamblang menyatakan penolakannya terhadap rencana pemekaran Papua.¹⁶ Selain itu, UU Otsus juga memandatkan Negara agar pemekaran daerah provinsi dan kabupaten/kota menjadi provinsi-provinsi dan kabupaten/kota dapat dilakukan atas persetujuan MRP dan DPRD setelah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan perkembangan pada masa yang akan datang.

Begitupun dengan Ketua MRP, Timotius Murib juga menolak dengan tegas pemberlakuan DOB. Salah satu alasannya yakni Provinsi Papua tidak memenuhi syarat kepadatan penduduk untuk dimekarkan.¹⁷ Mereka kemudian membandingkan jumlah penduduk Papua dengan provinsi lain yang memiliki penduduk banyak. Sehingga aneh bagi mereka apabila pemerintah justru berambisi melakukan pemekaran di Papua alih-alih di daerah tersebut. Sejauh ini pun tidak ada satu riset ataupun kajian ilmiah yang diterbitkan pemerintah - kemudian menjadi diskursus bagi publik terkait dengan urgensi pemekaran wilayah Provinsi Papua. Padahal hal tersebut sangat penting untuk mengetahui implikasi apa saja yang akan muncul akibat pemberlakuan DOB. Kajian tersebut juga harus menjawab bahwa DOB telah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kesatuan sosial-budaya, kesiapan sumber daya manusia, kemampuan ekonomi, dan

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Kompas.com, Gubernur Papua Tolak Pembentukan DOB, Pemerhati Papua: Seperti Menampar Wajah Sendiri, <https://biz.kompas.com/read/2022/06/04/174458128/gubernur-papua-tolak-pembentukan-dob-pemerhati-papua-seperti-menampar-wajah>

¹⁷ Lihat <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220322211505-32-774888/mrp-pemekaran-papua-untuk-kepentingan-siapa>

perkembangan pada masa yang akan datang sebagaimana mandat UU Otsus.

Pengesahan RUU Otsus Papua dan DOB Papua dikhawatirkan akan memperuncing konflik yang terjadi di Papua antara masyarakat yang menolak dan aparat keamanan. Saat proses perancangannya di DPR dan Pemerintah saja, gelombang penolakan meledak di Papua. Alih-alih merespon dengan membuka diskursus konstruktif di kalangan masyarakat Papua, gerakan penolakan tersebut justru diwarnai sejumlah aksi kekerasan, pembubaran paksa, pemukulan, pengejaran, penembakan, dan penangkapan sewenang-wenang. KontraS mencatat setidaknya sebanyak 24 aksi represif meliputi pembubaran paksa, penangkapan sewenang-wenang, dan kekerasan yang dilakukan aparat pada saat aksi demonstrasi yang berkaitan dengan RUU Otsus dan DOB Papua. Hal ini lagi-lagi merupakan tindakan diskriminatif terhadap OAP, padahal hak menyampaikan pendapat dan berpartisipasi dalam pemerintahan merupakan hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam UUD 1945.¹⁸

Tak Kunjung Ratifikasi ICPED

Di saat UU kontroversial terus menerus diproduksi, DPR RI juga tak kunjung mengesahkan instrumen penting demi pemajuan HAM di Indonesia. Salah satunya merupakan instrumen HAM yang belum diratifikasi pemerintah Indonesia saat ini adalah *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (ICPED). Konvensi Perlindungan Orang dari Tindakan Penghilangan Paksa merupakan satu-satunya Konvensi HAM yang belum juga disahkan Indonesia meski Indonesia telah mengesahkan 8 Konvensi HAM lainnya. Rencana pengesahannya sebenarnya telah masuk Rencana Aksi Nasional (RAN) HAM dua kali, yaitu tahun 2011–2014 yang telah disahkan melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 23 tahun 2011 dan masuk kembali di RAN HAM tahun 2014-2018 Manusia melalui Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2018, selain itu komitmen Indonesia yang terus diawasi oleh dunia internasional untuk mengesahkan Konvensi tersebut dalam Universal Periodic Review (UPR) 2012, 2017, dan akan memasuki masa UPR berikutnya pada November 2022. Sejak 2009 pun DPR juga sudah memiliki rekomendasi terkait ratifikasi konvensi ini.¹⁹

¹⁸ KontraS, Pengesahan UU DOB: Pemaksaan Kepentingan Jakarta di Papua, <https://kontras.org/2022/07/01/pengesahan-uu-dob-pemaksaan-kepentingan-jakarta-di-papua/>

¹⁹ Adapun isi dari Rekomendasi tersebut: 1) merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk pengadilan HAM adhoc; 2) merekomendasikan kepada Presidenserta segenap institusi pemerintah serta pihak-pihak terkait untuk segera melakukan pencarian terhadap 13 orang yang oleh Komnas HAM masih

Sayangnya sampai hari ini DPR setelah melalui berbagai sidang dan masa reses, tak kunjung juga meratifikasi konvensi ini. Padahal, penting bagi Indonesia untuk menunjukkan komitmen politik terhadap penolakan praktik penghilangan paksa.²⁰ Meratifikasi perjanjian internasional menjadi bentuk komitmen dari pemerintah agar memastikan perlindungan bagi setiap orang atas praktik yang melanggar harkat dan martabat kemanusiaan tersebut.²¹ Di tahun ini, sejak 27 April 2022, Pemerintah sudah mengirimkan Surpres kepada DPR RI terkait ratifikasi ini. Akan tetapi, masih tidak terlihat adanya pembahasan lanjutan di Komisi I mengenai RUU Pengesahan Konvensi ini. Penundaan yang berlarut-larut ini menunjukkan bahwa pengesahan konvensi ini dalam semangat pemajuan HAM di Indonesia bukan merupakan prioritas utama DPR. Jika terus ditunda, hal tersebut menandakan bahwa Komisi I DPR RI saat ini kembali menunda pembahasan hingga habis masa jabatan 2019-2024 seperti nasib yang pernah terjadi pada RUU Pengesahan Konvensi Anti Penghilangan Paksa di tangan Komisi I DPR periode 2009-2014.²²

Revisi Pengadilan HAM dan UU HAM

Parlemen memiliki peran yang krusial dalam penuntasan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, khususnya pada ranah regulasi. Sebagai contoh, sesuai mandat Pasal 43 ayat (2) UU 26 Tahun 2000, Pengadilan HAM Ad Hoc memeriksa dan memutus pelanggaran HAM berat sebelum diundangkannya

dinyatakan hilang; 3) merekomendasikan kepada Pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap keluarga korban yang hilang; dan 4) merekomendasikan kepada pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan Bagi Setiap Orang dari Tindakan Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik penghilangan paksa di Indonesia.

²⁰ Penghilangan paksa menurut Konvensi adalah penangkapan, penahanan, penculikan atau tindakan lain yang merampas kebebasan yang dilakukan oleh aparat negara atau oleh orang-orang maupun kelompok yang melakukannya dengan mendapat kewenangan, dukungan serta persetujuan dari negara, yang diikuti dengan penyangkalan pengetahuan terhadap adanya tindakan perampasan kebebasan atau upaya menyembunyikan nasib serta keberadaan orang yang hilang sehingga menyebabkan orang-orang hilang tersebut berada di luar perlindungan hukum. Dikutip dari <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>

²¹ Komnas HAM, Ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa (Hari Anti Penghilangan Paksa Internasional) <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2016/8/30/150/ratifikasi-konvensi-anti-penghilangan-paksa-hari-anti-penghilangan-paksa-internasional.html>

²² KontraS, Cegah Berulangnya Penghilangan Orang Secara Paksa, DPR Harus Segera Mengesahkan Konvensi Anti Penghilangan Paksa Melalui Undang-Undang, <https://kontras.org/2022/09/29/cegah-berulangnya-penghilangan-orang-secara-paksa-dpr-harus-segera-mengesahkan-konvensi-anti-penghilangan-paksa-melalui-undang-undang/>

UU Pengadilan HAM dibentuk atas usul DPR RI berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden. Setelah 20 tahun lebih Reformasi berlangsung, tiada tanda-tanda perbaikan pada penegakan HAM. Sejumlah regulasi terbukti tidak menjawab permasalahan dan tak kunjung menghadirkan keadilan bagi para korban.

Jika memiliki situasinya saat ini, alih-alih menjadi mekanisme penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat, UU Pengadilan HAM justru mengakomodir kepentingan politik negara untuk menghindari pertanggungjawaban kasus-kasus pelanggaran HAM berat melalui Pengadilan HAM. Kondisi ini seharusnya memantik diskursus mengenai bagaimana UU Pengadilan HAM dapat menerobos berbagai kepentingan politik yang ada dan menghadirkan kepastian hukum terhadap penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat. Namun, diskursus diantara lembaga-lembaga negara, termasuk Pemerintah dan DPR, dalam membahas mengenai evaluasi serta revisi terhadap UU Pengadilan HAM sangatlah minim.²³ Padahal, UU ini terbukti tidak dapat berfungsi secara optimal dalam menuntaskan seluruh peristiwa pelanggaran HAM sesuai amanatnya. Terlebih para korban juga tak mendapatkan akses terhadap kebenaran, keadilan dan reparasi. Maka, terdapat urgensi bagi DPR untuk mengkaji relevansi UU Pengadilan HAM ini guna memberi kepastian hukum dan keadilan bagi korban.

Selain permasalahan UU Pengadilan HAM, secara umum, KontraS menemukan bahwa praktik kriminalisasi Pembela HAM masih terus berlangsung hingga saat ini karena tidak adanya pengakuan terhadap hak Pembela HAM. Kami melihat pola-pola kekerasan terhadap Pembela HAM yang terus berulang sehingga kondisi dan keselamatan Pembela HAM di Indonesia terus mengalami regresivitas. Hingga saat ini Indonesia belum memiliki aturan hukum khusus mengatur pemberian perlindungan terhadap Pembela HAM (*Human Rights Defender*).

UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) tidak tegas dan eksplisit mengatur tentang perlindungan terhadap Pembela HAM. Pasal 100 UU HAM soal partisipasi masyarakat hanya memberi peluang dan kesempatan terhadap setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya untuk berpartisipasi dalam upaya perlindungan, penegakan dan pemajuan HAM. Namun, pasal-

²³ KontraS, Catatan Kritis 20 Tahun Penerapan UU Pengadilan HAM (2000 - 2020): Mengkaji UU Pengadilan HAM yang Efektif, <https://kontras.org/2020/11/24/catatan-kritis-20-tahun-penerapan-uu-pengadilan-ham-2000-2020-membayangkan-ulang-uu-pengadilan-ham-yang-efektif/>

pasal tersebut tidak secara definitif dan mendetail mencantumkan hak-hak yang dimiliki oleh pembela HAM dan perlindungan yang mereka peroleh atas kerja-kerja Pembela HAM, sehingga seringkali hal ini menjadi celah bagi terjadinya tindak kekerasan terhadap mereka yang justru melanggar hak-hak asasi yang juga dimiliki oleh pembela HAM.

Beragam kriminalisasi dan serangan terhadap pembela HAM di Indonesia yang tidak ditunjang dengan komprehensifnya regulasi semakin membuat posisi Pembela HAM dalam posisi rentan. Pada momentum UPR tahun 2012 terkait isu Pembela HAM, Indonesia telah direkomendasikan: a) mengadopsi regulasi yang berisi pengakuan dan perlindungan hukum terhadap pembela HAM; b) melanjutkan upaya untuk menjamin perlindungan, independensi serta lingkungan yang aman dan memungkinkan untuk para pembela hak asasi manusia.; c) Pemerintah Indonesia untuk mengambil tindakan, terutama di Papua, untuk meningkatkan perlindungan bagi para pembela hak asasi manusia terhadap stigmatisasi, intimidasi dan serangan dan untuk menjamin penghormatan terhadap kebebasan berekspresi dan aksi protes damai, termasuk melalui review regulasi yang dapat digunakan untuk membatasi ekspresi politik seperti dalam pasal 106 dan 110 KUHP yang dapat menahan seseorang hanya karena kegiatan politik damai.

Namun, rekomendasi tersebut tidak sama sekali dijalankan oleh pemerintah dan parlemen di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan bahwa perlindungan terhadap pembela HAM belum menjadi prioritas utama. DPR harus mendorong pengesahan Revisi UU No. 39 Tahun 1999 yang mengatur secara legal, perlindungan terhadap pembela HAM secara terintegrasi dan spesifik. Pengesahan UU ini diharapkan dapat memberikan jaminan perlindungan dan mekanisme yang efektif dalam pemajuan dan perlindungan terhadap Pembela HAM.

2. Fungsi Pengawasan

Sebagai mitra kerja pemerintah, DPR RI memiliki peran sentral dalam melakukan pengawasan kinerja sebagaimana mandat Pasal 20A UUD 1945. Dalam sektor hak asasi manusia, kami menyoroti beberapa hal berkaitan dengan fungsi *check and balances* DPR terhadap berbagai lembaga, utamanya terhadap institusi yang diberikan otoritas untuk mengerahkan kekuatan, seperti halnya Polri dan TNI. KontraS menyoroti dua institusi ini masih menjadi pelaku dominan dari tindakan kekerasan yang ada di masyarakat. Sayangnya, sebagai lembaga pengawas eksternal fungsi DPR tidak maksimal dalam mengawasi dua institusi tersebut. Padahal, secara ideal, dalam kerangka dan mekanisme *oversight*, DPR memiliki peran untuk mendeteksi dan mencegah penyalahgunaan, perilaku sewenang-wenang,

atau tindakan ilegal dan inkonstitusional dari pihak pemerintah dan badan-badan publik. Inti dari fungsi ini adalah perlindungan hak dan kebebasan warga negara.²⁴ Pemaparan di bawah hanya menggambarkan sedikit tentang absennya fungsi pengawasan kritis DPR terhadap lembaga di sektor keamanan.

Tak Kritis Dorong Reformasi Polri

Setidaknya selama setahun terakhir, Polri dapat dikatakan sebagai institusi yang paling problematis. Peristiwa pelanggaran, kekerasan, dan tindakan tidak manusiawi terus terjadi melibatkan anggota kepolisian di lapangan. Selain itu, rangkaian masalah yang terus dilakukan juga akhirnya memantik kemarahan masyarakat, tercermin para ramainya tagar #PercumaLaporPolisi, #1Day1Oknum, dan #ViralForJustice. Fenomena ini merebak utamanya di media sosial sebab begitu banyak kasus-kasus yang tidak ditindaklanjuti atau ditolak Kepolisian dengan berbagai alasan. Hal ini jelas semakin menjauhkan Kepolisian sebagai institusi yang dapat diandalkan dan dapat memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

Selama periode Juli 2021 – Juni 2022, lewat laporan Bhayangkara yang telah diterbitkan KontraS pada 30 Juni 2022 lalu, setidaknya telah terjadi 677 peristiwa kekerasan oleh yang melibatkan aparatur Kepolisian. Sejumlah kekerasan itu telah menimbulkan 928 jiwa luka-luka, dan 59 jiwa tewas dan 1240 ditangkap. Sementara itu, penembakan masih menjadi tindakan kekerasan dominan yang dilakukan Kepolisian yakni dengan 456 kasus, diikuti penganiayaan (83) kasus, penangkapan sewenang-wenang (47 kasus) dan pembubaran aksi dengan kekerasan (43 kasus). KontraS melihat kekerasan dan pelanggaran HAM terus terjadi disebabkan masalah struktural Kepolisian, mulai dari kultur kekerasan yang mendarah daging, nilai HAM yang gagal terinternalisasi secara baik, hingga penegakan hukum (*law enforcement*) berupa penjatuhan sanksi tak menjerakan pelaku pelanggaran.²⁵

²⁴ Hironori Yamamoto, Tools for parliamentary Oversight A comparative study of 88 national parliaments, (Inter-Parliamentary Union, 2007), hlm. 9.

²⁵ KontraS, Laporan Hari Bhayangkara 2022, “Persisi: Perbaikan Palsu Institusi Polisi”, Selengkapnya: <https://kontras.org/2022/06/30/laporan-hari-bhayangkara-kontras-2022-persisi-perbaikan-palsu-institusi-polisi-2/>



Sumber: Data KontraS

Di tengah ragam permasalahan yang ada tersebut, selaku mitra pengawas Polri, kami melihat bahwa DPR RI belum menjalankan tugasnya secara optimal. Dalam mekanisme formal seperti halnya RDP dengan Kapolri, anggota DPR khususnya Komisi III tidak terlihat serius dalam melakukan fungsi pengawasan. Hal tersebut salah satunya tercermin pada RDP yang dilakukan Komisi III DPR RI terhadap Kapolri terkait kasus penembakan dan pembunuhan Brigadir Josua oleh Ferdy Sambo – yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala Divisi Profesi dan Pengamanan Mabes Polri.

Terlihat dalam rangkaian RDP yang diselenggarakan pada 23 Agustus 2022 tersebut, Kapolri justru dibanjiri pujian dari anggota Komisi III DPR RI. Alih-alih memberikan evaluasi, kritik, dan masukan konstruktif, banyak anggota DPR justru malah memuji-muji Kapolri.²⁶ Hal ini sebenarnya tak mengherankan, di tengah praktik *symbiosis mutualisme* antara para anggota dan penegak hukum.²⁷ Akan tetapi fenomena yang ada menunjukkan tidak adanya *sense of crisis* yang dipunyai oleh anggota DPR, bukan hanya terhadap kasus pembunuhan Brigadir Yosua tersebut, melainkan terhadap para korban kekerasan kepolisian di berbagai kasus lainnya. Ragam pujian yang meninggikan Kapolri pada momen RDP tersebut ironisnya justru dilakukan saat masyarakat menghendaki adanya koreksi yang kritis

²⁶ KumparanNEWS, Deretan Anggota Komisi III DPR Ini Beri Pujian ke Kapolri, Ada Apa? <https://kumparan.com/kumparannews/deretan-anggota-komisi-iii-dpr-ini-beri-pujian-ke-kapolri-ada-apa-1yjFXa95vv4/full>

²⁷ Mengutip Kompas TV, Ahli Tata Negara Soroti RDP Komisi III DPR: Keras ke Mahfud MD, Penuh Sanjungan dan Puji ke Kapolri. <https://www.kompas.tv/article/322110/ahli-tata-negara-soroti-rdp-komisi-iii-dpr-keras-ke-mahfud-md-penuh-sanjungan-dan-puji-ke-kapolri>

terhadap kinerja Polri secara keseluruhan. Begitupun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi Polri terus melorot pasca kasus Ferdy Sambo.

Minimnya pengawasan terhadap Polri saat ini mencerminkan wawasan para anggota DPR, khususnya Komisi III. Hal ini juga merupakan bagian dari gagalnya DPR RI sebagai lembaga pengawas untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada. Masalah yang ada pada tubuh Kepolisian sudah struktural sehingga butuh solusi yang menysasar akar masalah. Terbukti, kekerasan aparat terus berlanjut hingga peristiwa terbaru yakni tragedi kekerasan dan penggunaan kekuatan yang berlebihan (*excessive use of force*) kembali terjadi di Kanjuruhan, Malang. Tragisnya, jumlah total korban yang ditimbulkan hingga ratusan orang tewas dan luka-luka.

Ketimbang melakukan hal-hal kontraproduktif seperti memberi sanjungan terus menerus kepada Kapolri, para anggota dewan seharusnya bisa belajar lebih kritis untuk mendorong reformasi Kepolisian. Segala pelanggaran baik secara etik ataupun pidana yang dilakukan anggota Kepolisian, harus dipastikan untuk diusut secara akuntabel dan berkeadilan.²⁸ Di samping itu, sistem pencegahan dan pendeteksian dini pun harus dibangun secara efektif untuk meminimalisir adanya penyimpangan.

Nihilnya Pengawasan Terhadap TNI

Selain fungsi pengawasan terhadap institusi Polri yang tidak maksimal dilakukan, kami juga melihat hal yang sama pada fungsi pengawasan terhadap TNI. DPR RI khususnya Komisi I nampaknya begitu memberikan kelonggaran kepada institusi militer, tanpa disertai pemberian masukan yang kritis. Berdasarkan pemantauan kami terhadap sesi-sesi RDP dengan Panglima TNI, Jenderal Andika Perkasa, Komisi I DPR nampak selalu setuju terhadap keputusan yang diambil. Tak jarang beberapa anggota komisi pun menunjukkan dukungannya terhadap langkah-langkah yang diambil oleh petinggi TNI. Bahkan ada wacana pelanggaran UU yang diaktifkan yakni perpanjangan masa jabatan Panglima TNI.²⁹ Padahal UU No. 34 Tahun 2004

²⁸ Kepolisian memiliki standar akuntabilitas yakni: (1) Answerability, mengacu kepada kewajiban polisi memberikan informasi dan penjelasan atas segala apa yang mereka lakukan; (2) Enforcement, mengacu kepada kemampuan polisi menerapkan sanksi kepada pemegang kebijakan apabila mereka mangkir dari tugas tugas negara/ publik; dan (3) Punishability, mengacu kepada kesediaan polisi untuk menerima sanksi bila mereka terbukti melanggar code of conduct atau tindak pidana.

²⁹ Kompas TV, Pimpinan Komisi I: Bila Jokowi Menghendaki, Kami Dukung Perpanjangan Masa Jabatan Panglima TNI, <https://www.kompas.tv/article/326696/pimpinan-komisi-i-bila-jokowi-menghendaki-kami-dukung-perpanjangan-masa-jabatan-panglima-tni>

tentang TNI telah gamblang menggariskan bahwa usia maksimal pensiun yakni 58 tahun.³⁰ Sementara pada Desember 2022 nanti, Panglima telah harus mengakhiri masa jabatannya.

Sejak awal yakni saat pengangkatan Jenderal Andika sebagai Panglima TNI, kami menilai terdapat ruang permasalahan yang cukup serius pada proses tersebut. Selain tidak mematuhi UU TNI yang menyatakan bahwa Panglima diisi secara bergantian antar satuan matra,³¹ uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) yang diselenggarakan di Komisi 1 DPR RI pun hanya formalitas tanpa diiringi seleksi yang memadai.³² Adapun alasan mengenai dijalankannya uji kepatutan dan kelayakan secara tertutup, tidak disampaikan secara jelas. Uji kepatutan dan kelayakan yang tertutup terhadap pejabat negara tentu mencerminkan proses yang jauh dari transparan dan akuntabel. Lembaga negara seperti DPR seharusnya dapat membuka akses informasi seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengawasi jalannya uji kepatutan dan kelayakan. Selain itu, keterbukaan juga seharusnya dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban kinerja anggota dewan kepada publik.³³ DPR RI pada proses uji kepatutan dan kelayakan secara ideal seharusnya bisa mencecar calon Panglima TNI terkait catatan masa lalu dan visinya ke depan dalam membangun institusi militer agar lebih kuat tanpa mencampuri domain sipil.

Terlebih lagi, sebelumnya Komisi I mengatakan tidak akan membahas persoalan HAM di Papua yang diduga melibatkan Andika dan perihal harta kekayaannya yang mencapai lebih kurang 170 miliar rupiah.³⁴ Lebih jauh, mayoritas anggota Komisi 1 terlihat begitu akrab dengan Jenderal Andika

³⁰ Indonesia, UU No. 34 Tahun 2004, Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia, Ps. 71 huruf a.

³¹ Pasal 13 ayat (4) UU TNI menyatakan bahwa Jabatan Panglima sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dijabat secara bergantian oleh Perwira Tinggi aktif dari tiap-tiap Angkatan yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf Angkatan.

³² KontraS, Uji Kepatutan dan Kelayakan Panglima Hanya Agenda Formalitas dan Tak Menjawab Permasalahan Institusi TNI, <https://kontras.org/2021/11/09/uji-kepatutan-dan-kelayakan-panglima-hanya-agenda-formalitas-dan-tak-menjawab-permasalahan-institusi-tni/>

³³ Indonesia, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, UU No. 30 Tahun 2014, Ps. 10 huruf f beserta penjelasannya.

³⁴ Lihat <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20211105014112-32-716869/dpr-tak-akan-bahas-dugaan-kasus-ham-andika-perkasa-di-papua>

Perkasa, bahkan menunjukkan dukungannya dengan menunjukkan *gimmicking* menggunakan pakaian dengan “warna militer”.



Lembaga pengawas eksternal dalam kerangka *oversight mechanism* harus secara kritis mengawasi kinerja TNI khususnya dalam sektor hak asasi manusia. Komisi 1 DPR selaku lembaga yang juga memiliki fungsi regulasi juga seharusnya dapat mengidentifikasi permasalahan kekerasan yang terus berlanjut di tubuh TNI. Anggota di lapangan kerap menunjukkan arogansi dan kesewenang-wenangan hingga merugikan masyarakat. Padahal pemantik masalahnya pun terkadang sepele.

Sejauh ini kami melihat DPR RI masih gagal untuk mendorong revisi terhadap UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Padahal mekanisme peradilan tersebut terbukti sebagai sarang impunitas prajurit dan bertentangan dengan asas *equality before the law*. Pasal 65 ayat (2) UU TNI pun sebenarnya telah mengatur bahwa Prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang. Sayangnya, kecenderungan prajurit yang melakukan pelanggaran hampir pasti dilakukan lewat peradilan militer dan putusan yang dijatuhkan pun tergolong sangat rendah. Hal tersebut yang akhirnya menciptakan keberulangan dan langgengnya kultur kekerasan pada institusi militer.

Saat melakukan pengawasan pun, DPR nampak kalah terhadap mitranya, walaupun telah mendapat legitimasi yang kuat dari UUD 1945. Hal tersebut tercermin pada saat anggota DPR RI, Effendi Simbolon diserang dan dipaksa untuk minta maaf oleh TNI Angkatan Darat pasca memberikan masukan pada RDP dengan Panglima TNI pada 5 September 2022. Padahal jika mengerti pada konsepsi hubungan sipil-militer dalam kerangka negara

negara demokratis, militer harus tunduk pada kebijakan dan pengawasan yang dilakukan oleh otoritas sipil.³⁵ Cara-cara memobilisasi prajurit untuk meneror sipil yang mengkritik kinerja TNI tentu berpotensi merusak demokrasi dan kontraproduktif terhadap semangat reformasi TNI.

3. Fungsi Anggaran

Terbatasnya Anggaran Komnas HAM

Dalam hal fungsi anggaran, KontraS menyoroti keterbatasan anggaran selama ini terkait perlindungan, pemenuhan dan pemajuan hak asasi manusia. Hal ini terjadi, salah satunya disebabkan oleh minimnya politik anggaran DPR bersama pemerintah terkait HAM. Sebagai contoh, alokasi atau pagu anggaran yang diperuntukkan bagi Komnas HAM di tahun 2021 hanya sebesar Rp. 100.606.095.000. Bahkan angka yang minim tersebut harus turut dibagi dengan anggaran operasional Komnas Perempuan sebesar Rp. 25.785.524.000.³⁶

Jika dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, Komnas HAM merupakan salah satu lembaga negara dengan anggaran terendah. Sebagai pembanding, total alokasi anggaran untuk Badan Narkotika Nasional (BNN) dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme di tahun yang sama masing-masing Rp 1,69 triliun dan Rp 515,9 miliar. Begitupun untuk PPATK, Komisi

³⁵ Samuel P.Huntington, *The Soldier and The State, The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, 1959.Cambridge, Massachusetts : the Belknap Press, of Harvard University Press, hlm. 80.

³⁶ Komnas HAM, Komisi III DPR Apresiasi Laporan Keuangan dan Capaian Kerja Komnas HAM RI, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2022/8/25/2217/komisi-iii-dpr-apresiasi-laporan-keuangan-dan-capaian-kerja-komnas-ham-ri.html#:~:text=Di%20awal%20rapat%2C%20Ketua%20Komnas.sebesar%20Rp.%2025.785.524.000.>

III DPR menyetujui pagu anggaran Rp 224,6 miliar dengan usulan tambahan anggaran Rp 14,95 miliar.³⁷

Anggaran operasional yang sangat minim, tentu saja menyulitkan kerja-kerja pengusutan pelanggaran HAM, utamanya yang terjadi di daerah di Indonesia. Mengutip laporan Kinerja Komnas HAM tahun 2020, sampai dengan akhir tahun 2020 jumlah pegawai Komnas HAM baik di Pusat dan 6 (enam) Perwakilan di daerah (Aceh, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Tengah, Maluku dan Papua) berjumlah 393 pegawai, yang terdiri dari 282 Pegawai Negeri Sipil (PNS), 12 Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dan 99 Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN). Jumlah ini tentu tak sebanding dengan banyaknya laporan dugaan pelanggaran HAM yang ditangani Komnas HAM. Pada 2021, Komnas HAM RI menerima 2.729 aduan dugaan pelanggaran HAM di kantor pusat dan 367 aduan yang diterima kantor perwakilan di enam provinsi. Aduan terbanyak terkait dengan hak atas kesejahteraan (1009 kasus), hak memperoleh keadilan (910) dan hak atas rasa aman (174). Aktor yang paling banyak diadakan adalah kepolisian (728 kasus), korporasi (428), dan pemerintah daerah (249).³⁸

Tidak proporsionalnya jumlah anggaran di atas akhirnya menyulitkan para korban pelanggaran HAM mengakses bantuan dari Komnas HAM. Sejauh ini pun Komnas HAM daerah baru berjumlah 6 kantor. Padahal idealnya, di 37 provinsi Indonesia saat ini, setiap daerah harus memiliki kantor perwakilan. Menurut keterangan salah satu pegawai Komnas HAM di daerah yang KontraS temui, situasinya pun serba miris. Mereka memiliki keterbatasan operasional anggaran sehingga tidak bisa langsung turun ke lapangan mencari fakta terkait dugaan peristiwa pelanggaran HAM.

Situasi sulit semacam ini tentu saja butuh peran signifikan dari DPR dan pemerintah sebagai pihak yang memiliki otoritas mengalokasikan pos-pos anggaran dari APBN. Anggaran Komnas HAM harus secara perlahan ditambah agar kebutuhan logistik seperti penambahan kantor perwakilan daerah dapat diperbanyak. Hal ini mendesak, agar para pencari keadilan dapat mudah meminta bantuan dan Komnas HAM juga dapat responsif dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM.

³⁷ Lihat <https://www.beritasatu.com/ekonomi/676555/komisi-iii-setujui-pagu-anggaran-2021-komnas-ham-lpsk-bnpt-bnn-dan-ppatk>

³⁸ Komnas HAM, Kondisi HAM Sepanjang Tahun 2021, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2022/8/13/2209/kondisi-ham-sepanjang-tahun-2021.html>

CATATAN KRITIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

ISU PEMILU

“Parlemen adalah jantungnya negara.”

Rein Taagepera

Hasil survei Center for Strategic and International Studies (CSIS) terhadap responden pemuda (17-39 tahun pada 8-13 Agustus 2022) yang menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara yang paling tidak dipercaya, membulatkan kesimpulan survei serupa lainnya. Sebelumnya, Indikator Politik Indonesia (2021) dan Lembaga Survei Indonesia (2020 dan 2019) terhadap responden umum pun menghasilkan kesimpulan yang sama. Ini semua menghubungkan dengan persepsi masyarakat bertahun-tahun dalam Global Corruption Barometer dari Transparency International yang menempatkan DPR sebagai lembaga negara paling korup.

Penilaian buruk terhadap DPR oleh masyarakat salah satunya disebabkan oleh DPR yang buruk dalam menjalankan fungsinya. Legislasi, pengawasan, dan anggaran, ketiga fungsi ini jauh dari harapan masyarakat kepada DPR sebagai lembaga wakil rakyat. Bahkan ini pun termasuk dalam bidang spesifik demokrasi, yaitu pemilihan.

1. Fungsi legislasi

Ada beberapa tema undang-undang yang harus diprioritaskan DPR dalam bidang pemilihan. Pertama, undang-undang pemilu. Kedua, undang-undang pilkada. Ketiga, undang-undang partai politik. Sayangnya, semua undang-undang yang butuh banyak perbaikan ini, tidak direvisi oleh DPR.

Mengenai undang-undang pemilu, DPR harusnya merespon Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pemilu serentak. Menurut Putusan MK 55/PUU-XVII/2019, MK telah membuat enam model pemilu serentak. Putusan ini merespon permohonan uji materi Perludem mengenai pemilu serentak yang bertujuan memperbaiki penjadwalan pemilu dan sistem pemerintahan presidensial. Dalam putusannya, MK memberikan enam model pemilu serentak untuk dipilih salah satunya oleh DPR dengan merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Hingga dimulai tahapan Pemilu 2024 pada 2022, Putusan MK belum direspon DPR sehingga menjadi tanda pembangkangan konstitusi.

Berkaitan dengan pilihan model pemilu serentak tersebut, DPR yang seharusnya merevisi UU 7/2017 juga harus menggabungkan undang-undang pilkada menjadi satu kesatuan kodifikasi/omnibus law undang-undang kepilwaan. Oleh MK, pilkada dijadikan satu pemaknaan pemilihan umum bersama pemilu presiden serta pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Sehingga, kapan pun jadwal pilkada ditetapkan dalam revisi undang-undang pemilu, ini merupakan satu rangkaian sistem kepilwaan yang memperbaiki sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

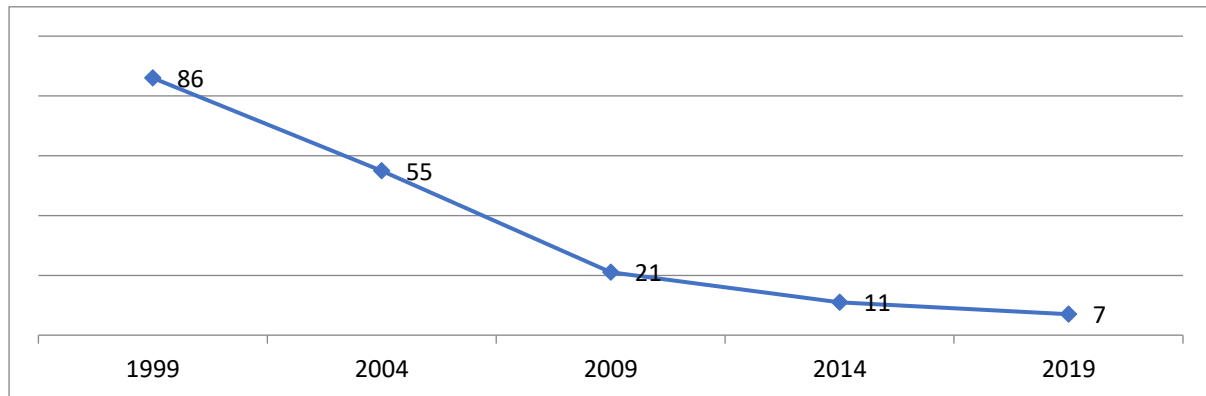
Kita pun tahu bahwa, UU 7/2017 merupakan undang-undang pemilu yang amat buruk karena menjadi sebab sistemik jatuhnya ratusan korban jiwa petugas Pemilu Serentak 2024. Dalam satu hari pemungutan dan penghitungan suara, petugas TPS harus mengelola lima surat suara, termasuk pemilu proporsional terbuka anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, dengan kerumitan yang amat tinggi. Pemilu serentak dalam kerangka hukum UU 7/2017, pun tidak membuat pembiayaan dan pengelolaan menjadi lebih efisien, sehingga hanya menambah kompleksitas semata.

Mengenai undang-undang pilkada, DPR harusnya bertanggungjawab atas ketentuan yang dibuatnya dalam Undang-Undang Pilkada (10/2016). Melalui Pasal 157 ayat (1), (2), dan (3), DPR membuat ketentuan Badan Peradilan Khusus yang menangani perselisihan hasil. Badan ini harus dibentuk sebelum pemilu serentak nasional. Setelah Pemilu Serentak 2024 memasuki tahapan, badan ini belum juga dibentuk. Selain luput pemahaman *original intent* undang-undang dasar, ketentuan DPR ini tidak bertanggungjawab dalam konsekuensinya.

Mengenai undang-undang pilkada pun, DPR tidak melakukan revisi untuk membentuk kerangka hukum yang relevan pada konteks Covid-19. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) memetakan sejumlah negara yang tahun pemilunya bersamaan dengan pandemi Covid-19. Korea Selatan jadi satu dari sedikit negara yang melanjutkan pemilu dan sukses tapi dengan banyak faktor, salah satunya adalah kerangka hukum pemilu yang relevan dalam pandemi. DPR tidak belajar dari Korea Selatan.

Mengenai undang-undang partai politik, DPR yang disimpulkan oleh banyak survei sebagai lembaga negara yang paling tidak dipercaya, malah tidak melakukan revisi undang-undang partai politik. Kita tahu bahwa partai politik merupakan lembaga tempat kaderisasi, pendidikan, dan pencalonan politisi menjadi anggota DPR. Konsekuensinya, partai politik menjadi lembaga yang setali tiga uang dengan DPR, tidak dipercaya.

Figure 1. Tingkat Pengakaran Partai Politik (Party ID) Indonesia, 1999-2019



Sumber: SMRC & Indikator Politik

Merujuk nilai *party identification* sejak Pemilu 1999 hingga Pemilu 2019, partai politik semakin berkurang tingkat pengakarannya. Dari tiap periode pemilu, semakin banyak pemilih yang tidak berafiliasi atau tidak mau diidentikkan dengan partai politik. Pada Pemilu 1999, berada pada angka 86, terus turun hingga sepuluh tahun kemudian pada Pemilu 2019, berada pada angka 7.

Sejak Reformasi 1998, undang-undang partai politik sudah direvisi empat kali. Sayangnya, makin lama direvisi, mulai dari 1999 sampai 2011, partai politik di Indonesia malah menjadi lebih buruk. Kita bisa bandingkan perubahan regulasi partai politik dari UU No.2/1999, UU No.31/2002, UU No.2/2008, dan UU No.2/2011. Dari awal direvisi pada 2002 hingga 2011, syarat pembentukan partai politik semakin berat. Membentuk partai politik dan menjadi peserta di pemilu, harus punya kantor dan kepengurusan di 100% provinsi, 75% kabupaten/kota, dan 50% kecamatan. Karena hanya orang ultrakaya yang bisa membentuk partai politik serta ongkos politik makin mahal, partai politik semakin jauh dari warga lalu berkonsekuensi pada DPR yang semakin tidak dipercaya.

2. Fungsi pengawasan

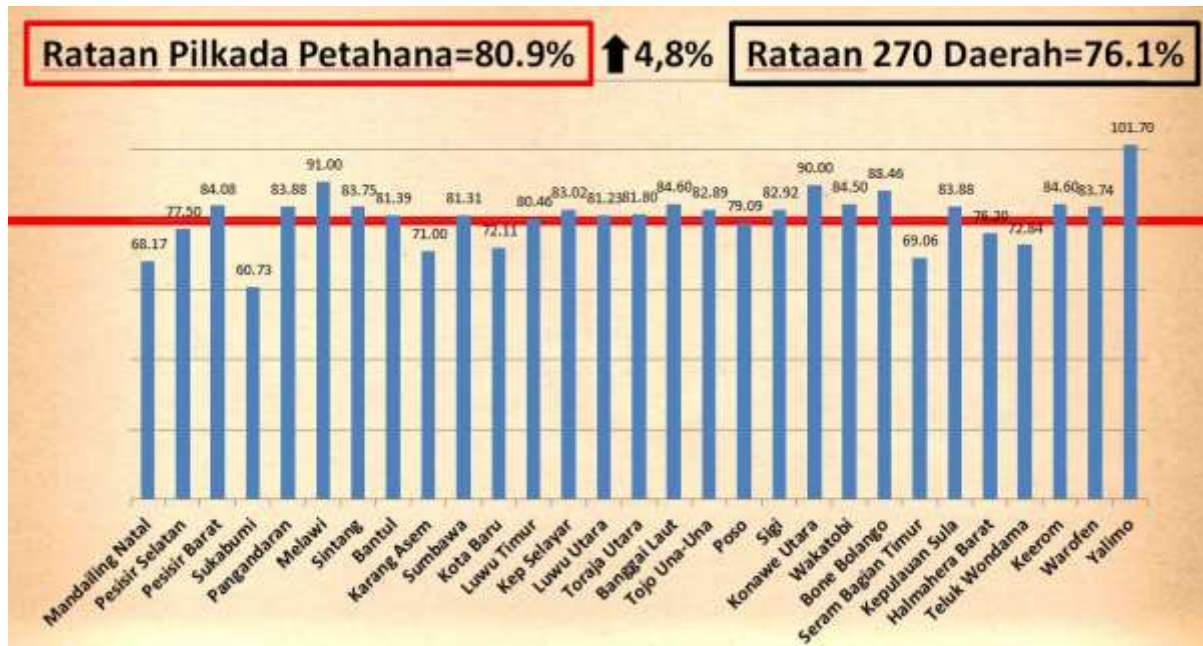
Belum baiknya fungsi pengawasan dijalankan oleh DPR bisa kita rujuk pada momen kebijakan atau legislasi inisiatif Pemerintah. Ini pun terlihat dalam bidang demokrasi, khususnya kepemiliuan. Di antaranya adalah penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020 di tengah pandemi Covid-19 dan penundaan Pemilu 2024 beserta wacana masa jabatan presiden dan pencalonan Joko Widodo sebagai calon wakil presiden pada Pemilu 2024.

Pemberitaan dan hasil survei menggambarkan mayoritas warga menginginkan pilkada ditunda pada 2021. Jajak Pendapat Kompas pada Juni 2020 saat kasus Covid-19 menembus 29.521: 66% menginginkan pilkada ditunda ke 2021; 67,7% mengkhawatirkan pilkada dalam pandemi; dan 28,1% tidak akan mencoblos jika pilkada tetap pada Desember 2020. Survei nasional INDIKATOR pada Juli 2020, ada 63,1 yang menginginkan pilkada ditunda ke 2021.

Pada penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020, konteks Covid-19 bersamaan dengan pencalonan anak Presiden Joko Widodo bernama Gibran Rakabuming di Pilkada Solo 2020. DPR saat itu tidak benar dalam menjalankan fungsi pengawasan. Tidak ada protes signifikan dari Fraksi DPR untuk menolak Pilkada 2020. Saat Jokowi mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2020 untuk melanjutkan Pilkada 2020, DPR tidak merespon sebagai oposisi yang mengawasi dengan menawarkan rumusan legislasi yang lebih relevan.

Perpu Pilkada Pandemi yang menjadi UU Pilkada 6/2020 bertuliskan, pemungutan suara serentak pada bulan Desember 2020 ditunda dan dijadwalkan kembali apabila tidak dapat dilaksanakan karena bencana nasional pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID- 19) belum berakhir. Pada 2020, Covid-19 bukan saja belum berakhir di Indonesia tapi juga makin tinggi dan sulit dikendalikan. DPR mengabaikan fungsi pengawasan dengan mengundang Perpu 2/2020, sehingga bersama Presiden bersama-sama melanggar hukum yang dibuatnya sendiri.

Figure 2. Persentase Pengguna Hak Pilih Pilkada Serentak 2020 (Pandemi)



DPR pun tidak mengkritisi dan mengawasi klaim sukses Pilkada 2020 oleh Pemerintah. Rataan pengguna hak pilih Pilkada 2020 secara nasional adalah 76,13%. Jika diteliti, tingginya angka ini ditopang dari daerah-daerah yang petahanannya mencalonkan lagi. Lebih spesifik, dari 29 daerah yang petahanannya pecah kongsi dalam kepesertaan pilkada, rataan pengguna hak pilihnya ada di angka 80,9% atau selisih 4,8% lebih banyak dari rataan nasional. Angka ini hadirkan pertanyaan mengenai permasalahan tentang korupsi politik, politisasi Bansos daerah dan bantuan bencana pandemi, juga mobilisasi ASN, yang jadi masalah laten pemilu Indonesia ditambah makin lemahnya pemantauan pada konteks Covid-19. Semuanya, luput dari fungsi pengawasan DPR(/D).

3. Fungsi anggaran

Dalam bidang kepemiluan, khususnya pada periode Pemerintahan 2019-2024, fungsi pengawasan DPR berkelindan dengan fungsi anggaran DPR. Penganggaran Pilkada Serentak 2020 yang penyelenggaraannya dipaksakan pada konteks pandemi menyertai alokasi biaya protokol kesehatan. Kementerian Keuangan sebagai wakil pemerintah, memberikan Rp 20,64 triliun sebagai anggaran tambahan penyelenggaraan Pilkada 2020 yang berasal dari APBN.

Padalah Indonesia saat itu, Indonesia sedang darurat pandemi Covid-19. Anggaran negara seharusnya lebih banyak dialokasikan untuk

meningkatkan fasilitas dan SDM kesehatan serta memperluas dan mempermudah layanan kesehatan. Yang dilakukan Pemerintah malah menjadikan anggaran Pilkada 2020 sebagai prioritas dengan alasan memancing pertumbuhan ekonomi lokal. Fungsi anggaran DPR hanya memberikan lampu hijau bagi Pemerintah.

Berganti konteks, DPR malah mengikuti Pemerintah yang tidak konsisten dalam penganggaran Pemilu 2024. Pemerintah yang pada Pilkada 2020 tetap melanjutkan pesta demokrasi lokal, malah untuk nasional, Pemerintah ingin menunda Pemilu 2024 karena alasan anggaran yang diprioritaskan untuk penanganan Covid-19. Tiga partai DPR menyampaikan dukungan penundaan Pemilu 2024 dan perpanjangan masa jabatan presiden. PKB, Golkar, dan PAN mengatasnamakan aspirasi warga dan pemulihan ekonomi dari dampak Covid-19 untuk menunda Pemilu 2024.

Berbeda dengan pilkada, pemilu presiden secara rinci jadwalnya sudah tertuang dalam UUD NRI 1945. Pasal 7 dan 22 ayat (1) memastikan, presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan, melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara Luber dan Jurdil setiap lima tahun sekali. Seharusnya DPR menagih kepastian jadwal dan anggaran pemilu presiden dan pemilu DPR/DPD/DPRD yang sudah dijamin konstitusi. Kesimpulannya, menunda Pemilu 2024 berarti melanggar hukum tertinggi Negara Republik Indonesia.

DPR pun buruk dalam menjalankan fungsi anggaran ketika tidak menolak penundaan Pemilu 2024. Padahal negara sedang kesulitan anggaran dan melakukan banyak pembenahan pada konteks Covid-19. Malah, DPR secara bersamaan setuju untuk melanjutkan pembangunan Ibu Kota Negara baru. Bisa dibayangkan, amat banyak masyarakat yang setuju ibu kota negara harus pindah. Tapi, ketika ibu kota negara dipindahkan pada periode pemerintahan yang sekarang, jelas ini bertolak belakang dengan pernyataan ekonomi lagi sulit karena pemulihan multibidang pasca-Covid-19.

CATATAN KRITIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

ISU LINGKUNGAN HIDUP

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Mandat terhadap pengelolaan alam kepada Negara telah tertuang jelas dalam UUD 1945 sejak Indonesia merdeka. Kunci pengelolaan alam tertuang di Pasal 33 ayat (3) Konstitusi Republik Indonesia Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Konstitusi dasar Negara telah menegaskan kewajiban negara dalam mengelola kekayaan alam di Indonesia itu hanya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan rakyat.

Dinamika sosial politik selanjutnya membawa amandemen UU 1945 dan melahirkan penguatan mandat Negara dalam hal Hak Azasi Manusia. Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945, menegaskan bahwa *“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”*. Ketentuan ini berisi makna hak rakyat atas lingkungan hidup yang sehat dan baik sebagai bagian hak asasi manusia. Artinya, mandat pengelolaan alam yang dilakukan oleh Negara wajib seiring sejalan dengan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak azasi manusia untuk lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Kedua rumusan konstitusi Negara tersebut menjadi pertimbangan di pelbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan alam. TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah melihat berbagai persoalan lingkungan hidup dan SDA yang terjadi, seperti ketimpangan struktural, konflik agraria dan pencemaran lingkungan hidup. Berbagai UU dan peraturan lainnya diterbitkan untuk mengimplementasikan TAP MPR tersebut, salah satunya UU No.32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Namun, sungguh disayangkan peraturan yang ada belum mampu menyelesaikan persoalan lingkungan hidup dan sumber daya alam yang terjadi hingga saat ini.

Alih-alih menggunakan kekuatan yang diberikan padanya, DPR benar-benar tidak menghiraukan penguasaan ruang yang semakin timpang, perampasan wilayah kelola rakyat semakin massif terjadi, ancaman nyata kerusakan

bumi yang hari ini semakin terasa; peningkatan suhu bumi³⁹, amblasnya permukaan bumi⁴⁰ akibat pembangunan yang timpang,⁴¹ dan banjir di beberapa wilayah Indonesia⁴² akibat alih fungsi lahan⁴³ merupakan bukti nyata bahwa kegagalan pengurusan alam membawa kesengsaraan bagi rakyat.

Menjalankan amanah konstitusi UUD 1945 dan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 ini membutuhkan *political will* dari DPR RI. Sebagai Lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan dalam pembuatan legislasi dan pengawasan mustinya cukup untuk mengatur dan mengontrol setiap perbuatan yang berdampak pada kesengsaraan rakyat. Macetnya fungsi DPR RI sama dengan secara aktif Lembaga ini berkontribusi membawa Indonesia kepada situasi krisis ekologis.

Dengan demikian penting untuk membongkar penyebab macetnya fungsi DPR RI. Hal ini sebagai bahan evaluasi kelembagaan dan sistem ketatanegaraan dalam bingkai prinsip *trias politica* dimana DPR RI menjadi bagian utama yang dapat menentukan keberhasilan cita-cita ideal dari negara.

KONFLIK KEPENTINGAN (*CONFLICT INTEREST*) DALAM TUBUH DPR RI

Hasil pertarungan Politik pada tahun 2019, telah memperlihatkan keterhubungan yang sangat erat antara anggota DPR yang terpilih dengan agenda yang diusung ke depan. Pada Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI 2020 ditulis bahwa 45,5 persen anggota DPR RI yang terpilih berafiliasi dengan perusahaan dengan beragam kedudukan, baik sebagai komisaris, direktur dan lain-lain di dalam top manajemen pengambilan keputusan perusahaan. Tiga partai politik terbesar yang mendudukkan politisinya dari unsur pebisnis (*business actors*) adalah partai Gerindra, PDIP dan Golkar.

³⁹ Lihat: <https://www.kompas.com/sains/read/2022/07/08/090200923/suhu-permukaan-global-berpotensi-meningkat-20-persen-5-tahun-mendatang?page=all>.

⁴⁰ Lihat: <https://www.kompas.com/properti/read/2021/08/02/130000021/fenomena-tanah-ambles-dan-prediksi-jakarta-tenggalam?page=all>.

⁴¹ Batubara B, dkk. (2021) Banjir Sudah Naik Seleher: Ekologi Politis Urbanisasi DAS-DAS di Semarang. Semarang: Cipta Prima Nusantara, hlm. 19.

⁴² Lihat: <https://www.tribunnews.com/nasional/2022/07/16/deretan-banjir-hari-ini-di-sejumlah-daerah-dari-garut-depok-hingga-dki-jakarta>.

⁴³ Lihat: <https://mediaindonesia.com/nusantara/507381/banjir-bandang-di-garut-akibat-alih-fungsi-lahan>.

Dalam kondisi yang demikian itu, maka potensi besar konflik kepentingan (*conflict of interest*) terbuka sangat lebar. Hal ini juga akibat tidak adanya pengaturan ketat yang membatasi komposisi unsur dalam kedudukan wakil rakyat dalam sistem hukum ketata-negaraan di Indonesia. Situasi tersebut berpotensi memberi pengaruh pada kualitas keputusan yang diambil oleh anggota DPR yang bersangkutan dan dapat mendorong terjadinya tindak pidana korupsi. Konflik kepentingan (*conflict of interest*) timbul ketika seorang pejabat Negara menyandang rangkap jabatan ataupun memiliki hubungan (afiliasi) baik langsung maupun tidak langsung (keluarga) dengan pebisnis (*business actors*). Sebab perangkapan jabatan seperti di beberapa lembaga/instansi/perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, dapat menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya. Begitu pula dengan hubungan kekeluargaan dekat antara pejabat Negara dengan pebisnis (*business actors*) seperti, hubungan suami-istri. Suami pejabat Negara dan istri pebisnis (*business actors*) ataupun sebaliknya dapat membuka ruang celah konflik kepentingan (*conflict of interest*). Perangkapan jabatan, yaitu ketika seorang anggota DPR menduduki dua atau lebih jabatan sebagai pejabat Negara sekaligus menjadi pebisnis (*business actors*). Dengan kata lain, terdapat situasi dimana anggota DPR *moonlighting* atau *outside employment* (bekerja lain diluar pekerjaan pokoknya) sehingga tidak bisa menjalankan jabatan publiknya secara profesional, independen dan akuntabel.

Dengan situasi di atas maka tidak mengherankan jika sebagian produk legislasi Rancangan Undang-Undang yang masuk pada Prolegnas 2020 – 2024 adalah RUU berkaitan dengan kemudahan eksploitasi Sumber Daya Alam yang jauh dari semangat perlindungan lingkungan dan keadilan pengelolaan Sumber Daya Alam. Tercatat di 17 Desember 2019, DPR RI mengesahkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah Periode 2020-2024 melalui Rapat Paripurna. Dalam Prolegnas 2020-2024 terdiri dari 248 RUU, yang merupakan gabungan dari usulan DPR, Pemerintah, dan DPD. DPR menjadi lembaga terbanyak mengusulkan RUU dalam Prolegnas 2020-2024 dengan 179 RUU, sedangkan Pemerintah 86 RUU, dan DPD 51 RUU.

Sebagian Anggota DPR-RI telah diidentifikasi memiliki sejumlah bisnis ekstraktif. Beberapa diantaranya adalah perusahaan di sektor pertambangan, perusahaan perkebunan sawit skala besar dan lainnya, dimana perusahaan-perusahaan tersebut telah berkontribusi pada kerusakan ekologis, perampasan ruang hidup dan wilayah kelola rakyat, dan melanggar Hak Asasi Manusia. Data yang dihimpun oleh Yayasan Auriga Nusantara dan Tempo menemukan 262 dari total 575 orang anggota DPR RI periode 2019-2024 menduduki posisi penting atau terafiliasi dengan

perusahaan. Nama-nama mereka tercatat pada 1.016 perusahaan yang bergerak di berbagai sektor. Masuknya pebisnis (*business actors*) dalam parlemen, berpotensi kuat mempengaruhi peraturan perundang-undangan yang disahkan.

Salah satu kasus produk legislasi yang kontroversial yang ramai diprotes publik adalah UU Cipta Kerja (*Omnibus Law*). Setidaknya tercatat beberapa aktor anggota DPR RI yang memiliki afiliasi dengan bisnis ekstraktif dalam pembuatan UU ini, adalah:⁴⁴

1. Puan Maharani

Peran: Ketua DPR RI periode 2019-2024 sekaligus Ketua Bidang Politik dan Keamanan DPP PDIP Periode 2019-2024, Partai Pengusung Utama Jokowi-Amin di Pilpres 2019.

Jabatan/Afiliasi Perusahaan: Suami dari Puan Maharani yaitu Happy Hapsoro memiliki, memegang jabatan dan sempat berada di jajaran direksi/komisaris sejumlah perusahaan minyak dan gas bumi, antara lain: 1) Odira Energy Karang Agung yang mengerjakan hulu migas bersama dengan PT PP dengan objek bernama PSC Odira Energy Karang Agung. Luas Blok Minyak Odira Energy Karang Agung ini seluas 46.649 hektar di Musi Banyuasin, Sumatera Selatan. 2) PT Rukun Raharja: infrastruktur gas, perdagangan gas, pembangkit, dan bisnis hulu energi. Proyek PT Rukun Raharja dalam investigasi hulu migas adalah produksi minyak blok cepu di Jawa Timur (220 juta barel minyak perhari). 3) Presiden Direktur Odira Energy Buana. 4) Komisaris PT Prima Utama Mandiri. 5) Direktur PT Vetira Prima Perkasa.

2. Azis Syamsudin

Peran: Pimpinan DPR RI dari Partai Golkar yang memimpin sidang-sidang pembentukan dan pengesahan Omnibus Law.

Jabatan/Afiliasi Perusahaan: Azis Syamsudin terhubung dengan perusahaan tambang batubara PT Sinar Kumala Naga di Kalimantan Timur. Namanya tercantum dalam dokumen AHU Kemenkumham sebagai komisaris dan pemegang saham bersama Dayang Kartini, ibu dari Rita Widyasari-mantan Ketua DPD Golkar Kalimantan Timur yang ditangkap KPK karena kasus korupsi pada tahun 2017. Relasi sesama Golkar diduga

⁴⁴ Lihat: <https://www.walhi.or.id/siapa-sponsor-di-balik-satgas-dan-panja-omnibus-law>

menjadi pintu masuk Azis Syamsudin memiliki saham dalam perusahaan batubara tersebut.

3. **Arteria Dahlan**

Peran: Anggota Panitia Kerja (Panja) dari Fraksi PDIP.

Jabatan/Afiliasi Perusahaan: Ia menjabat sebagai komisaris/direktur di Syabas Group yang menaungi bisnis properti, perkebunan, migas, dan lain-lain.

4. **Lamhot Sinaga**

Peran: Anggota Panitia Kerja (Panja) dari Fraksi Partai Golkar.

Jabatan/Afiliasi Perusahaan: Ia menjabat CEO di PT. Bakrie Indo Infrastructure milik Bakrie Grup, Komisaris PT Eswareco Tama dan Sinergi Selaras Mandiri, Direktur di PT Xoixe Conpival, PT Xoixe Konstruksi, dan PT Mega Asri Pratama. Ia juga merupakan anggota Komite Manajemen Resiko Dewan Komisaris PTPN IV, dan Staf Ahli Dewan Direksi PT Pembangunan Perumahan, Tbk.

Konflik kepentingan (*conflict of interest*) ini berujung pada macetnya fungsi dari DPR RI. Setidaknya DPR RI memiliki 3 fungsi yaitu, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan yang terganggu oleh adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang menjangkiti sebagian dari tubuhnya.

Buruknya Kinerja Fungsi Legislasi DPR RI

Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang untuk, menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas), menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU), menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah), membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD, menetapkan UU bersama dengan Presiden, menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU.

Salah satu indikator keberhasilan kinerja fungsi legislasi DPR RI adalah berdasarkan kinerjanya dalam program legislasi nasional. Namun demikian, bukan berarti hanya pada ukuran seberapa banyak produk legislasi yang mampu dihasilkannya atau hanya diukur dari ukuran kuantitatif semata.

Catatan keberhasilan kinerja DPR RI semestinya tidak cukup berhenti pada seberapa banyak produk legislasi yang dihasilkannya. Lebih dari itu secara kualitas harus diukur dari bagaimana prosesnya secara formil dan materi muatannya secara materiil. Kualitas itu diukur tiap-tiap tahapan sejak mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. Misalnya, sejauh mana Naskah Akademik (NA) memiliki substansi yang baik sehingga dapat menghasilkan rumusan pasal baik pula dalam peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Demikian juga bagaimana proses berjalannya mekanisme di setiap tahapannya secara kualitatif. Penting siapa yang terlibat dalam penyusunannya, bagaimana proses penyusunannya, apakah dilakukan dengan prinsip keterbukaan dan transparan, hingga bagaimana pelibatan partisipasi publik yang bermakna diterapkan dalam pembentukan suatu produk legislasi. Secara sederhana ukuran produk legislasi dapat dilihat dari, pertama, sejauh mana dokumen Naskah Akademik (NA) memenuhi standar kualitas substantif yang baik. Kedua, sejauh mana kualitas rumusan pasal dalam UU yang disahkan memenuhi standar dan azas yang telah ditentukan dalam prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketiga, yang tidak kalah penting adalah bagaimana setiap tahap proses pembentukan UU dilakukan sesuai standar dan prinsip yang sesuai dengan azas yang terdapat dalam regulasi yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terbukti konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam tubuh DPR RI melahirkan pengesahan Undang-Undang yang sarat akan kepentingan investasi bisnis ekstraktif sehingga memperparah kerusakan ekologis. Peraturan Perundang-undangan untuk kemudahan investasi bisnis ekstraktif sangat erat kaitan dengan investasi di sektor Sumber Daya Alam dibahas secara diam-diam (minim keterbukaan), bahkan terkesan tergesa-gesa disahkan. Sebut saja di tahun 2020, 2 (dua) UU disahkan yaitu UU No. 3 tahun 2020 Tentang Minerba dan UU No. 11 tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (atau dikenal Omnibus Law), adalah dua UU yang disahkan dengan proses dan substansi pasal yang bermasalah dan melanggar konstitusi RI. Begitupun pengesahan UU tentang Ibu Kota Negara yang dipaksakan di tengah kondisi ekonomi negara yang tidak tidak baik. Proses yang tidak demokratis, karena tidak terbuka dan tidak melibatkan partisipasi rakyat secara bermakna, adalah cermin dari cara kerja anggota DPR RI dari tahun 2019 hingga saat ini.

Hal ini berbanding terbalik bagaimana justru terhadap kebutuhan regulasi yang penting dan urgen tidak dihiraukan sama sekali. Itu dapat dilihat dari urgensi dari revisi UU Penanggulangan Bencana yang justru ditangguhkan. Padahal, atas banyaknya kritik dan masukan terhadap pelaksanaannya, UU

ini butuh perbaikan. Mengingat situasi krisis iklim global dengan beban krisis ekologis yang manifes meningkatkan intensitas bencana di Indonesia belakangan ini. Lebih dari itu, negara kepulauan seperti Indonesia mestinya sudah mulai berpikir kerentanannya terhadap krisis iklim. Saat ini ada lebih dari 83 ribu pulau-pulau kecil terdepan (terluar) dan 115 pulau kecil di wilayah perairan dalam Indonesia terancam tenggelam akibat dari perubahan iklim⁴⁵. Hal ini dapat mengakibatkan banyaknya yang akan menjadi pengungsi iklim dari penduduk daerah tersebut. Sehingga mestinya DPR RI mengarusutamakan sumber dayanya untuk segera bersiap sedia untuk membentuk satu regulasi mengenai perubahan iklim.

Ratifikasi hukum internasional yang penting juga sama sekali tidak menjadi prioritas anggota DPR RI. Salah satunya adalah Statuta Roma. Statuta Roma merupakan landasan bagi kehadiran Pengadilan Internasional permanen. Hal ini adalah realisasi dari upaya masyarakat internasional untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia dari kejahatan-kejahatan luar biasa terhadap kemanusiaan. Pengadilan yang didirikan berdasarkan Statuta Roma tersebut telah diratifikasi oleh 123 negara. Namun sayangnya, hingga saat ini Indonesia tidak termasuk negara yang meratifikasi statuta roma tersebut yang telah mulai berlaku sejak 1 Juli 2002. Statuta Roma penting bagi Indonesia sebab Mahkamah Pidana Internasional (International Criminal Court) untuk mengadili tindak kejahatan kemanusiaan berfungsi untuk memutus rantai kekebalan hukum (impunity). Meratifikasi Statuta Roma adalah salah satu jalan untuk memotivasi dan merubah pemerintahan Indonesia menjadi lebih baik. Mendukung perdamaian dunia yang sesuai dengan pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, bahwa Indonesia turut serta dalam mendukung perdamaian dunia dan keadilan sosial.

Sebaliknya, justru DPR RI lebih mengutamakan kelahiran UU yang sarat kemudahan investasi bisnis ekstraktif dan meminggirkan perlindungan lingkungan hidup. Proses pembuatannya dilakukan dengan super cepat. Muatan pasal-pasal lebih banyak memberikan kemudahan bagi investasi terlihat dengan kemudahan pemberian izin usaha, dan memberi muatan pasal-pasal yang menghambat partisipasi rakyat dalam memastikan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pasal-pasal yang berpotensi mengkriminalisasi rakyat juga tercermin dalam UU yang disahkan, seperti Pasal 162 UU No.3 tahun 2020 tentang Minerba. Dengan demikian, akibat dari konflik kepentingan (*conflict of interest*) dalam tubuh DPR RI telah

⁴⁵ Jurnal Geologi Kelautan, Potensi Tenggelamnya Pulau-Pulau Kecil Terluar Wilayah NKRI, 2016

menjadi sangat serius oleh sebab telah berdampak pada pembuatan produk legislasi yang diampunya.

Tidak Berjalannya Fungsi Pengawasan dalam Pengelolaan Lingkungan dan Sumber Daya Alam

Kemerosotan independensi dalam tubuh DPR RI merembet pula pada macetnya pengawasan yang dimilikinya. Selain memiliki fungsi utama sebagai lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan dan memiliki fungsi penganggaran, DPR RI juga memiliki fungsi pengawasan sebagai mekanisme *check and balances* dalam prinsip *trias politica*.

Dalam menjalankan fungsinya itu, DPR memiliki tugas dalam menyerap, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi rakyat. Sayangnya, fungsi pengawasan tersebut belum berjalan dengan optimal, terutama pengawasan terhadap kinerja pemerintah, termasuk mengawasi kinerja pemerintah dalam penegakan hukum di sektor lingkungan dan sumber daya alam. Lemahnya fungsi pengawasan DPR dalam memastikan keadilan dan keberlanjutan ekologis, terlihat dengan semakin luasnya penguasaan wilayah kelola rakyat oleh korporasi (*business actors*).



Data: Laporan Indonesia Tanah Air Siapa (WALHI dan Auriga), 2022

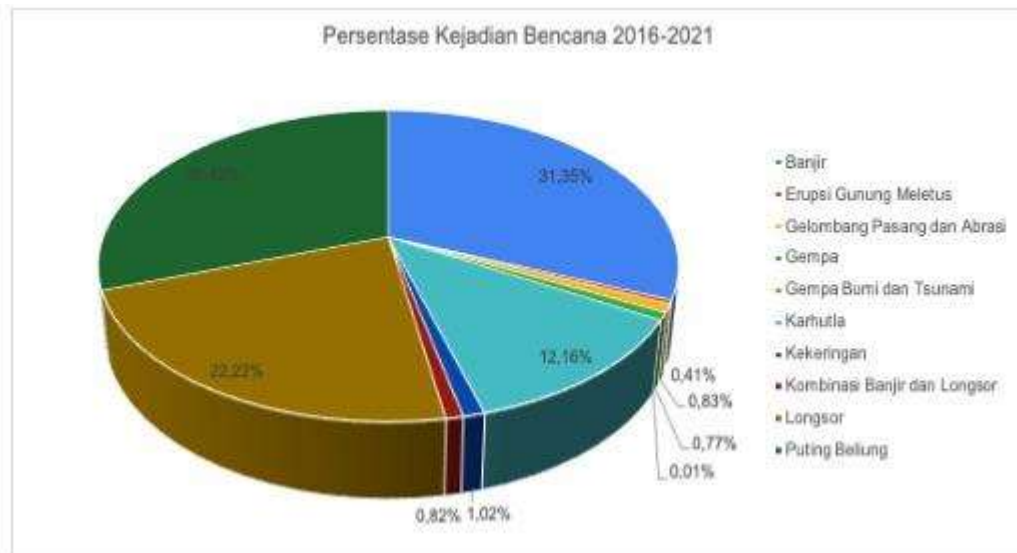
Tercatat terjadi peningkatan kasus pencemaran lingkungan dan kerusakan ekologis, serta konflik sumber daya alam di Indonesia akibat dari izin-izin yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk aktivitas industri ekstraktif. Hal ini menunjukkan bahwa DPR belum memainkan fungsi pengawasannya dengan baik. WALHI mencatat selama 2021 terdapat 58 kasus konflik SDA dan 53

kasus kriminalisasi warga dan pembela HAM yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Khusus kriminalisasi menjadi catatan khusus, sebab hal ini akibat nyata dari tidak berjalannya fungsi pengawasan oleh DPR RI. Pasalnya, UU telah memberikan jaminan perlindungan kepada setiap pejuang lingkungan hidup untuk tidak dapat digugat secara perdata maupun dituntut secara pidana melalui Pasal 66 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.



Data: Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI, 2022

Kerusakan ekologis, konflik dan pelanggaran HAM, bahkan kasus-kasus korupsi yang terjadi di sektor Sumber Daya Alam terus meningkat. Meningkatnya kerusakan ekologis juga berdampak pada meningkatnya bencana ekologis dan bencana iklim.



Data: Tinjauan Lingkungan Hidup WALHI, 2022

Kita sungguh benar-benar dalam fase krisis kemanusiaan yang mendalam, berbagai peringatan kejadian bencana ekologis juga tidak kunjung menjadi perhatian serius Negara, terutama bagi DPR. Sepanjang tahun 2016 hingga 2021 Indonesia mengalami lebih dari 18 ribu kejadian bencana, dan telah menyebabkan lebih dari 7.500 korban jiwa (meninggal dan hilang). Tidak hanya korban jiwa, bencana ekologis dan bencana iklim yang terjadi juga telah menyebabkan potensi kerugian negara. Bappenas telah memprediksikan selama 2020-2024, Indonesia akan mengalami kerugian mencapai Rp.544 triliun akibat dampak perubahan iklim.

Namun hingga saat ini belum ada tindakan serius dari DPR dalam menghentikan aktivitas-aktivitas yang merusak lingkungan dan mengeksploitasi SDA yang juga berdampak pada semakin menguatnya krisis iklim. Justru sebaliknya, DPR RI sering mengesampingkan aspek keadilan dan keberlanjutan lingkungan hidup dan hak-hak rakyat atas lingkungan yang baik dan sehat, dalam mengesahkan peraturan perundang-undangan.

Ini terlihat dengan banyaknya substansi peraturan perundang-undangan yang memberikan peluang terjadinya kerusakan ekologis yang lebih luas dan melanggar HAM, termasuk peluang kriminalisasi rakyat melalui pasal-pasal kriminalisasi yang termuat di dalam UU sektoral. Sangat disayangkan apabila melihat dari kewenangan dan hak yang diberikan kepada DPR RI untuk menjalankan fungsi pengawasannya. Mulai dari DPR RI berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR sampai dengan memiliki hak angket dan hak interpelasi. Dengan sedemikian rupa kewenangan yang dimilikinya maka semestinya mekanisme kontrol terhadap

berjalannya sistem Negara dapat dilakukan menggunakan fungsi pengawasan demi keselamatan rakyat.

Selain daripada itu, apabila kita menelusuri lebih jauh, fakta tidak berjalannya fungsi DPR RI tersebut teramat menyedihkan. Kegagalan menjalankan fungsi legislatif yang memproduksi Undang-Undang dengan cara ugul-ugalan untuk suatu kepentingan eksploitasi dan perampasan Sumber Daya Alam, serta merampas hak asasi manusia, ditambahkan kegagalan menjalankan fungsi pengawasan membuat rakyat terpaksa mencari ruang lain untuk memperjuangkan aspirasinya dalam mempertahankan kehidupan mereka. Beralihnya ruang publik aspirasi rakyat beberapa tahun terakhir ke Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu fenomena nyata. DPR RI tak lagi dianggap sebagai representasi rakyat, melainkan mewakili kepentingan oligarki. Sebut saja kegelisahan rakyat terhadap Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Minerba dan Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara harus diperjuangkan melalui prosedur pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi. Begitu pula terhadap produk legislasi yang sama sekali mengalami kemunduran baik dari segi proses dan substansi yang harus sampai menyita perhatian publik yaitu UU Cipta Kerja yang harus sampai diputus Mahkamah Konstitusi inkonstitusional bersyarat. Terakhir, upaya legislasi demi memaksakan kehendaknya, DPR RI mencari jalan dengan melakukan perubahan terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanpa adanya urgensi yang jelas.

REKOMENDASI

1. Isu Antikorupsi

Perbaikan kinerja cabang kekuasaan legislatif mutlak harus dilakukan. Selama ini, orientasi anggota dewan praktis hanya memenuhi keinginan partai politik, tanpa sekalipun berperan sebagai tempat penyalur aspirasi masyarakat. Akibatnya, tiga tahun terakhir DPR berulang kali mendulang kritik karena kinerjanya jauh dari kata membanggakan. Fungsi-fungsi yang melekat, seperti legislasi, anggaran, dan pengawasan, jarang dimanfaatkan anggota dewan untuk mengatasi problematika, salah satunya korupsi.

Sisa satu tahun terakhir, meskipun sulit, namun anggota dewan harus menitikberatkan fungsi legislasi kepada penguatan pemberantasan korupsi. Caranya dengan segera membahas serta mengundang tunggakan peraturan yang menjadi suplemen penegak hukum dalam memberantas korupsi, mulai dari Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset, Rancangan Undang-Undang Pembatasan Transaksi Uang Kartal, dan Revisi Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Tak cukup itu, dalam isu lain seperti pemilihan umum mendatang, DPR sebaiknya juga merevisi Undang-Undang Pemilihan Umum guna membuat jeda waktu tertentu bagi mantan narapidana korupsi yang ingin mencalonkan diri sebagai anggota legislatif.

Dalam lingkup pengawasan, di tengah merosotnya kinerja aparat penegak hukum, DPR diharapkan dapat memberikan saran dan kritik demi perbaikan citra penegakan hukum, khususnya antikorupsi. Desakan ini bukan tanpa alasan, sebab, belakangan waktu terakhir, anggota dewan lebih banyak pasif dan permisif terhadap kinerja penegak hukum yang menangani perkara korupsi. Sebut saja terkait KPK, alih-alih mengawasi kinerjanya, DPR malah lebih banyak melayangkan pujian yang seringkali tak berdasar. Begitu pula terhadap kepolisian dan kejaksaan yang kerap kali komitmen antikorupsinya dipertanyakan oleh masyarakat, namun dibiarkan begitu saja oleh anggota dewan.

Penguatan integritas anggota legislatif juga menjadi satu isu yang tak kunjung bisa diselesaikan. Salah satu yang paling tampak adalah kepatuhan melaporkan harta kekayaan kepada KPK. Sebagaimana diulas pada bagian sebelumnya, perintah untuk melaporkan harta kekayaan bersumber dari undang-undang, maka dari itu setiap anggota dewan wajib mematuhi. Bahkan, terobosan perbaikan dalam isu ini bisa ditempuh oleh Ketua DPR RI dengan cara menyurati dan mempublikasikan nama-nama anggota dewan yang mengabaikan kewajiban ini.

Selain itu, kode etik yang ada di DPR terkait konflik kepentingan juga harus ditegakkan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Sebab, dalam pembahasan regulasi dan juga penegakan hukum terlihat jelas ada sejumlah anggota DPR yang menduduki komisi tertentu terdindikasi konflik kepentingan. Contoh konkretnya dapat merujuk pada perkara korupsi pengadaan bantuan sosial di Kementerian Sosial beberapa tahun lalu yang disinyalir melibatkan beberapa orang anggota dewan. Dalam konstruksi temuannya, anggota dewan itu diduga turut terlibat dengan proyek bantuan sosial melalui korporasi kepemilikannya.

Pada bagian lain, munculnya banyak anggaran janggal di DPR menuntut peran aktif dari MKD untuk menelusuri pihak-pihak tertentu guna melihat potensi pelanggaran kode etik anggota dewan. Tak cukup itu, tindakan menyimpang seperti pemberhentian Hakim Konstitusi Aswanto beberapa waktu lalu juga harus dibatalkan. Sebab, selain bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan segala aturan turunannya, pemberhentian paksa Hakim Konstitusi juga dapat dianggap sebagai bentuk intervensi lembaga legislatif terhadap lembaga kekuasaan kehakiman.

2. Isu Hak Asasi Manusia

DPR sebagai pemegang mandat fungsi regulasi harus membuka ruang partisipasi seluas-luasnya khususnya terhadap masyarakat yang nantinya akan terdampak dari suatu peraturan perundang-undangan. Mekanisme dan jalur-jalur yang ada harus dihadirkan untuk menjalankan partisipasi bermakna, tak hanya formalistic belaka.

Dalam konteks mendorong pemajuan HAM, DPR RI juga harus segera meratifikasi ICPED sebagai instrumen dasar yang melindungi setiap orang dari praktik penghilangan paksa. Adapun langkah serius harus dipikirkan DPR guna mendorong korban mengakses keadilan. UU Pengadilan HAM selama ini ternyata tak mampu menjawab permasalahan penuntasan pelanggaran HAM berat khususnya di masa lalu, sehingga perlu untuk direvisi. Selanjutnya, UU HAM yang belum mengatur secara spesifik mengenai pengakuan dan perlindungan terhadap Pembela HAM juga harus segera direvisi di tengah kerentanan yang semakin menjadi.

Dalam kerangka fungsi pengawasan, DPR RI khususnya Komisi III sebagai lembaga pengawas eksternal harus secara ketat melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepolisian yang sampai hari ini terbukti banyak merugikan kepentingan masyarakat. Selain itu, agenda reformasi Kepolisian harus segera didorong guna menghadirkan perubahan struktural dan kultural di tubuh Kepolisian.

Adapun dalam konteks mengawasi kinerja TNI khususnya dalam sektor hak asasi manusia, Komisi 1 DPR RI tidak boleh takut untuk melakukan kerja pengawasan terhadap institusi militer. Selaku lembaga yang juga memiliki fungsi regulasi harus mendorong revisi terhadap UU Peradilan Militer karena sejauh ini terbukti sebagai sarang impunitas prajurit dan bertentangan dengan asas equality before the law.

DPR RI juga harus menaruh perhatian dan dukungan terhadap kerja-kerja Komnas HAM dalam bentuk penambahan anggaran yang terbatas. Selama ini kerja-kerja Komnas HAM seringkali terhalang kekurangan dana sehingga kerap kali menciptakan kelambanan dalam penanganan kasus.

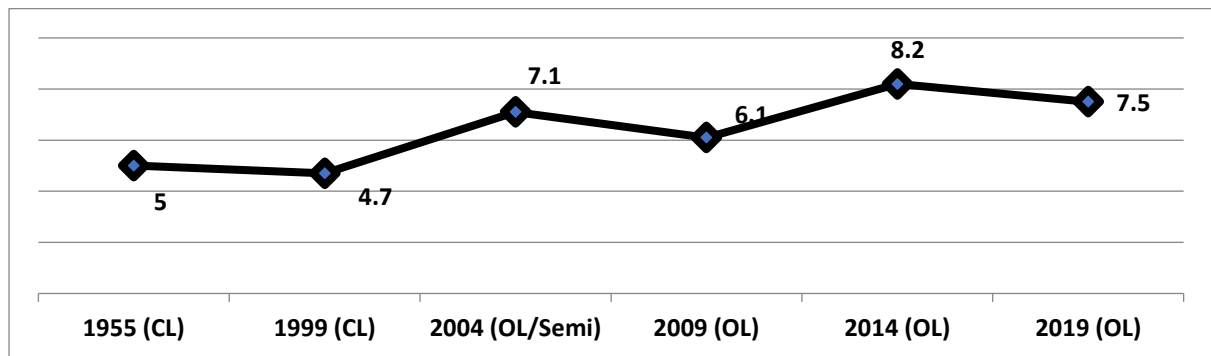
3. Isu Pemilu dan Demokrasi

Membeberkan masalah dalam tiga fungsi DPR tersebut dalam perspektif demokrasi, perlu menyertakan rekomendasi perbaikan yang menempatkan demokrasi sebagai sistem politik. “Dari, oleh, dan untuk rakyat” secara sistemik terdiri dari sistem pemerintahan, sistem kepartaian, dan sistem kepemiluan. Sistem pemerintahan presidensial yang sudah dipilih oleh Indonesia memang berkonsekuensi pada fokus perhatian massa ke individu politisi, bukan organisasi partai politik tapi mengubah ini menjadi parlementer harus melakukan amandemen konstitusi. Sehingga yang paling mungkin adalah melakukan perbaikan demokrasi Indonesia melalui perubahan sistem kepartaian dan sistem kepemiluan.

Sistem kepartaian multipartai ekstrim menjadi masalah utama DPR sehingga tidak baik dalam menjalankan tiga fungsinya. Keadaan ini secara sistemik berkonsekuensi pada:

1. ideologi partai politik mencair;
2. hilangnya oposisi;
3. dilema buruk Pemerintah: tersendat karena DPR dan Pemerintah terbelah? Atau, lancar tapi korup?

Figure 3. Nilai Sistem Keperwakilan Parlemen (ENPP), 1999=2019



Jika kita merujuk nilai sistem perwakilan parlemen sejak hasil Pemilu 1955 hingga Pemilu 2019, trennya adalah naik sebagai multipartai ekstrim. Pengertian multipartai ekstrim di sini adalah, terdapat lebih dari 5 partai relevan di dalam parlemen. Sejak Indonesia menerapkan sistem pemilu proporsional daftar terbuka pada Pemilu DPR 2004, dihasilkan DPR bersistem perwakilan multipartai ekstrim.

Menyederhanakan sistem perwakilan bisa dicapai melalui cara demokratis dengan mengurangi besaran dapil dari 3-10/3-12 kursi menjadi 3-5 kursi. Kursi yang terlalu banyak tiap daerah pemilihan (dapil) merupakan faktor penyebab terbentuknya multipartai ekstrim di DPR. Jika kursi terlalu banyak, maka partai politik akan mengesampingkan ideologi demi mendapat banyak kursi sisa.

Selama ini dapil besar telah mendorong partai politik hanya meraih suara dengan berbagai cara. Secara sistemik, ongkos politik menjadi amat mahal. Setelah mendapat kursi di DPR, partai-partai mengesampingkan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Berkuasa di DPR berarti membayar ongkos politik yang dikeluarkan pada pemilu sebelumnya lalu mengumpulkannya untuk pemilu berikutnya. Politik parlemen bukan hanya amat mahal tapi juga koruptif.

Itu semua jadi sebab, hilangnya oposisi dalam DPR pada periode Presiden Joko Widodo. Kecairan ideologi partai di DPR, karena banyak partai yang persentase kursinya relatif setara, sehingga bekerja berdasar tujuan mendapat jatah kekuasaan dan proyek pembangunan sebagai konsekuensi legislasi. Penyimpangan kebijakan dan undang-undang pada bidang kepemiluan, terjadi juga di bidang lainnya. Kita bisa lihat bagaimana legislasi inisiatif Pemerintah seperti *Omnibuslaw* Cipta Kerja dan Undang-Undang Ibu Kota Negara yang punya banyak catatan formil dan materil, bisa cepat sah tanpa penyertaan berarti dari fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran DPR.

Sesungguhnya, *original intent* UU 7/2017 punya semangat penyederhanaan sistem kepartaian. Jika besaran tiap dapil maksimal lima kursi, maka partai berpengaruh di parlemen cenderung hanya akan ada sekitar lima partai relevan di DPR. Partai politik bisa ada banyak di parlemen, seperti halnya pada hasil Pemilu 1955 dan 1999, tapi partai yang punya persentase kursi signifikan, hanya ada sekitar lima partai. Hasil ini berarti menghilangkan multipartai ekstrim sebagai masalah sistemik tiga fungsi DPR.

Sayangnya, seteru “partai besar” dan “partai kecil” selalu mengesampingkan konsep keilmiahian pengecilan dapil menjadi ketentuan dalam undang-undang pemilu. Variabel sistem lain seperti ambang batas parlemen dan ambang batas pencalonan presiden lebih banyak ditekankan. Padahal, negosiasi dua kubu partai DPR tersebut bisa dengan paket pengecilan dapil untuk dinegosiasikan dengan penghapusan ambang batas parlemen dan ambang batas presiden.

Variabel sistem pemilu lain yang menghindari multipartai ekstrim adalah metode pemberian suara. Sejak Pemilu 2004 metode memilih dalam Pemilu DPR/DPRD adalah dengan memilih calon melalui sistem proporsional daftar calon yang biasa disebut sistem proporsional terbuka. Eric C.C. Chang dan Miriam A. Golden (2007) telah membuktikan dalam penelitian panjang di banyak negara bahwa, sistem proporsional terbuka dengan dapil besar, konsisten menghasilkan sistem kepartaian multipartai ekstrim yang menjadi sebab laten parlemen dan pemerintah yang korup.

Burhanuddin Muhtadi (2019) dalam “Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Pasca-Orde Baru” menjelaskan secara kuantitatif mengenai efektivitas politik uang dalam sistem proporsional terbuka. Para caleg yang bertarung bukan hanya dengan caleg partai lain tapi juga caleg dalam satu partai, dipaksa oleh sistem pemilu ini untuk mencapai selisih suara antar caleg dengan praktik politik uang. Politik uang menjadi pembeda yang sistemik yang bisa membuat seorang caleg terpilih atau suaranya lebih tinggi dibanding caleg lainnya.

Untuk menghindari kecenderungan itu, sistem pemilu DPR perlu diubah menjadi sistem proporsional daftar partai (tertutup). Ini berarti, metode pemberian suara Pemilu DPR/DPRD yang memilih caleg diubah menjadi memilih partai seperti pemilu pasca-Reformasi pertama, 1999.

Jika kita memaksa tetap menggunakan sistem proporsional daftar calon (terbuka), baiknya dengan mengecilkan besaran daerah pemilihan menjadi 2 kursi tiap dapil. Ini yang dilakukan Chile untuk mengatasi terbentuknya pemerintahan terbelah dan multipartai ekstrim dari pemilu. Tapi efek

sampingnya, jumlah 2 kursi tiap dapil cenderung menghasilkan disproportionalitas sehingga kontradiktif dengan sifat dan tujuan pemilu proporsional.

Selain itu, dengan besaran dapil 2 kursi, DPR cenderung akan diisi dua sampai tiga partai dominan. Merujuk parlemen nasional ini sekarang, dua partai dengan kursi terbanyak adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (Golkar), dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Apakah rela, masyarakat Indonesia punya DPR yang hanya diisi PDIP, Golkar, dan Gerindra? Hasil pemilu melalui dapil 2 kursi, cenderung mempertahankan bahkan memperluas kekuasaan partai besar di DPR sekarang.

Rekomendasi khusus dalam menghadapi Pemilu 2024, ada dua hal yang penting dilakukan koalisi masyarakat sipil lintas isu. Pertama, membuat peringkat partai transparan dan akuntabel. Kedua, menghubungkan basis massa untuk membuat kontrak politik. Dua hal ini dilakukan dalam rangka memperbaiki suplai partai dan anggota dewan ke parlemen agar fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran DPR jadi lebih baik.

Membuat peringkat partai transparan dan akuntabel perlu menghubungkan sistem informasi partai politik (Sipol) Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan sistem integritas partai politik (SIPP) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Peringkat tersebut lalu dipublikasikan secara luas agar bisa lebih mudah diakses masyarakat untuk jadi pertimbangan pilihan dalam Pemilu 2024.

Peringkat partai transparan dan akuntabel pun lalu dihubungkan dengan basis massa untuk membuat kontrak politik. Masing-masing lembaga masyarakat sipil, baik isu antikorupsi, HAM, lingkungan, dan lainnya, bisa memimpin/mengelola kontrak politik. Kontrak politik dilakukan dengan menyesuaikan skala nasional, lokal, dan daerah pemilihan.

Evaluasi dan rekomendasi DPR, penting mengingat Rein Taagepera yang merumuskan formula jumlah anggota parlemen dengan perbandingan jumlah penduduk. Ia merujuk perbandingan volume jantung dengan volume darah dalam tubuh manusia. Karena fungsi serta kewenangan DPR dan partai politik amat penting serta dijamin konstitusi dan undang-undang, tidak berlebihan jika menempatkan parlemen sebagai jantungnya negara. Rusak DPR, rusak pula struktur tubuh negara Indonesia.

4. Isu Lingkungan dan Sumber Daya Alam

Melihat tidak berjalannya dengan baik fungsi legislasi dan fungsi pengawasan DPR RI, tidak terlepas dari *conflict of interest* anggota DPR.

Fenomena yang berkembang ke arah mundurnya sistem ketata-Negeraan kita menjadi penting untuk mempertimbangkan kembali pengaturan yang meminimalisir akan hadirnya ruang *conflict of interest* dalam tubuh lembaga perwakilan rakyat ini seperti, memperketat aturan syarat pencalonan dengan merubah UU Pemilu. Mengubah aturan *presidential threshold* yang terbukti banyak bermasalah secara sistem ketata-Negeraan.

Mengembalikan fungsi DPR dalam pembuatan legislasi yang berpihak kepada kepentingan dan kesejahteraan rakyat sebagaimana yang tertuang di dalam Konstitusi Undang - Undang Dasar 1945. Mandat dalam menerjemahkan TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Reforma Agraria dan Pengelolaan SDA dan memperkuat implementasi UU No.32/2009 Tentang PPLH, harus menjadi landasan bagi DPR RI dalam pembuatan legislasi yang berdampak pada lingkungan dan sumber daya alam.

Terakhir, mengingat waktu yang tidak lagi lama dalam perodesasi jabatan DPR RI saat ini, maka salah satu indikator keberhasilan kinerja DPR RI diukur dari dapat atau tidaknya inisiasi untuk membentuk peraturan di bidang perubahan iklim. Sebagai lembaga representasi rakyat, seharusnya DPR RI melihat kebutuhan mendesak akan hadirnya peraturan tersebut.