Volume : 03 Nomor 1, Agustus 2019

ISSN : 2580-9970 (Print)
ISSN : 2581-1878 (Online)

Jurnal
Manajemen Pelayanan Publik

Keterlibatan Komunitas *(Community Engagement)* Dalam Pembangunan di Tingkat Desa

Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Menghasilkan Undang-Undang Pada Tahun Sidang 2016-2017

Analisis Kualitas Pelayanan Rawat Jalan Pada Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Dumai

Penguatan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Kampung (RT/RW) di Kelurahan Rintis Kecamatan Lima Puluh Kota Pekanbaru

Desentralisasi Pendidikan (Studi Efektifitas Alih Kelola Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Sekolah Menengah Umum Oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat)

Jurnal Manajemen Pelayanan Publik	Volume : 03	Nomor : 1	Hal. : 1 - 72	Bandung Agustus 2019

Penerbit : Departemen Administrasi Publik, Fisip Universitas Padjadjaran.
Alamat : Jalan Raya Bandung – Sumedang KM 21 Bandung. Online : jurnal.unpad.ac.id/jmpp

Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Menghasilkan Undang-Undang Pada Tahun Sidang 2016-2017

M. Afdhal Abdiansyah[1], Sinta Ningrum[2], Ramadhan Pancasilawan[3]

ABSTRAK

Pada hakekatnya fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah membuat undang-undang (Legislasi), oleh karena itu DPR membentuk unit khusus yang bertugas di bidang legislasi yaitu Badan Legislasi (Baleg), guna mengkoordinir proses pembentukan undang-undang. Namun, pada Tahun Sidang 2016 – 2017 DPR menargetkan 51 RUU, dan realisasinya hanya 7 RUU (13.73%) yang berhasil disahkan di Rapat Paripurna. Penelitian ini menggunakan teori Efektivitas Organisasi (Steers, 1985) yang menyatakan bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi Efektivitas Organisasi yaitu Karakteristik Organisasi, Karakteristik Pekerja, Karakteristik Lingkungan, Kebijakan dan Praktek Manajemen. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi, studi kepustakaan, serta validasi data dengan triangulasi. Hasil penelitian: pada aspek organisasi, Badan Legislasi belum melakukan pendivisian sesuai dengan skema pembentukan undang-undang. Pada aspek pekerja, pendidikan anggota Badan Legislasi belum sesuai dengan kebutuhan organisasi. Selain itu tujuan individu dengan tujuan organisasi masih belum selaras. Kemudian, lingkungan internal Badan Legislasi yang datang dari kepentingan individu anggotanya dapat menghambat target RUU, selain itu lingkungan eksternal, pengaruh kekuatan Partai Politik yang begitu dominan, tidak terlepas dari diberinya kewenangan luas dalam mengatur Fraksi-Fraksi. Pada aspek kebijakan dan Praktek Manajemen, perubahan Tata Tertib DPR dari yang sebelumnya mewajibkan kehadiran fisik setiap anggota berubah menjadi kehadiran yang diwakilkan melalui tanda tangan pada daftar hadir. Selain itu, belum adanya kebijakan mengenai pelarangan rangkap jabatan yang jelas, seperti pelarangan rangkap jabatan anggota DPR dengan jabatan diluar DPR seperti partai politik maupun perusahaan swasta.

Kata Kunci : Efektivitas; Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat; Prolegnas 2016 – 2017

ABSTRACT

In essence, the main function of the House of Representatives (DPR) is to make laws, therefore the Parliament forms a special unit involved in the field of legislation to coordinate the process of making laws. However, in the 2016-2017 Session Year, the DPR fulfilled 51 Bills,

[1] Staf Pengajar pada Prodi Administrasi Publik, FISIP Universitas Padjadjaran. Email : afdhalmuhammad77@gmail.com
[2] Staf Pengajar pada Prodi Administrasi Publik, FISIP Universitas Padjadjaran. Email : sinta.ningrum@unpad.ac.id
[3] Staf Pengajar pada Prodi Administrasi Publik, FISIP Universitas Padjadjaran. Email : ramadhan.pancasilawan@ unpad.ac.id

and only 7 Bills (13.73%) were realized in the Plenary Meeting. This study uses the Organizational Effectiveness theory (Steers, 1985) which states there are four factors that influence Organizational Effectiveness namely Organizational Characteristics, Worker Characteristics, Environmental Characteristics, Management Policies, and Practices. The research method used is the descriptive method using qualitative. Data collection techniques by interview, observation, literature study, and data validation by triangulation. Research results: in the aspect of the organization, the Legislature has not done service according to the laws and regulations. In the aspect of workers, the education of members of the Legislature is not in accordance with the needs of the organization. In addition, individual goals with organizational goals are still not aligned. Then, the internal environment of the Legislature which comes from the interests of individual members can oppose the target of the bill, besides the external environment, the influence of a political party that is increasingly dominant, is inseparable from the granting of broad authority in the Factions. In the aspect of policy and management practices, changes to the DPR Standing Orders from those previously required the election of each member to be represented through a signature on the attendance list. In addition, there is no clear policy on banning concurrent positions, such as the banning of concurrent positions of DPR members with positions outside the DPR such as corporate politics or private companies.

Keywords : Effectiveness; Legislature of the House of Representatives; Prolegnas 2016 – 2017

PENDAHULUAN

Negara merupakan organisasi sektor publik terbesar disuatu wilayah yang memiliki kedaulatan, serta kewenangan dalam menetapkan berbagai instrumen kebijakan sesuai dengan kebutuhan publik (masyarakat). Mengingat besarnya peran negara dalam mengatur berbagai kepentingan tersebut, maka negara mendistribusikan tugasnya kedalam 3 (tiga) institusi utama yaitu : Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif, demi memastikan penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) terhindar dari *absolut power* Montesquieu (1748).

Pada hakikatnya fungsi utama DPR adalah membuat undang-undang (Legislasi). Hal ini sejalan dengan fungsi-fungsi DPR yang lain seperti, fungsi Pengawasan (*controlling*) yang juga merupakan rangkaian dari fungsi Legislasi, sebab dalam menjalankan fungsi Pengawasan, terlebih dahulu ditetapkan peraturan yang dijadikan sebagai acuan pada pengawasan terhadap Pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi Anggaran (*budgeting*) yang merupakan bagian dari fungsi legislasi, karena untuk menetapkan APBN setiap tahun anggaran, terlebih dahulu DPR menetapkan peraturannya. Begitu banyaknya urusan publik yang harus diatur, maka DPR melakukan pengelompokan unit, sebab hal ini merupakan bagian fundamental dari penataan organisasi dan sarana dasar untuk mengkoordinasikan pekerjaan. Pengelompokan tersebut melahirkan unit khusus yang bertugas di bidang legislasi yaitu : Badan Legislasi.

Umumnya Badan Legislasi sama seperti Badan Anggaran, keduanya merupakan bagian dari alat kelengkapan organisasi DPR. Selain itu, Badan Legislasi dan Badan Anggaran dapat dikatakan sebagai unit kerja / *operating core* dalam menggerakkan roda organisasi DPR yang mencakup seluruh anggota yang bekerja langsung untuk memproduksi produk

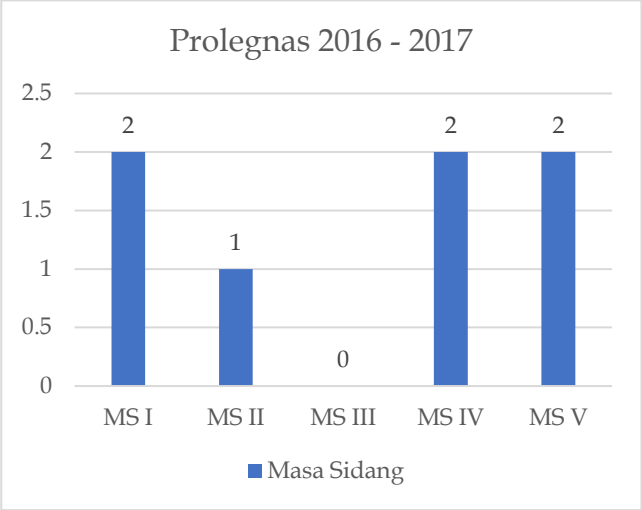
organisasi. Bagian dari organisasi ini adalah tempat organisasi biasanya menghasilkan nilai (mintzberg, 1983). Sementara Perbedaannya, anggota Badan Legislasi dibebankan tugas tambahan membuat undang-undang, dari mulai menyusun rancangan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), mengevaluasi, dan mempertanggung jawabkan seluruh prosesnya di dalam Rapat Paripurna, secara otomatis juga sebagai anggota Komisi. Namun anggota Komisi belum tentu mendapat tugas di Badan Legislasi.

Terdapat sejumlah penelitian yang membahas tentang Badan Legislasi. (Susilo, 2015) mengukur kinerja individu Baleg DPRD Kabupaten Tolitoli melalui kualitas pendidikan yang rata-rata SMA/Sederajat dan Paket C, berbanding lurus dengan kinerja yang belum maksimal. Adapun inovasi anggota dalam membuat Perda belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu kultur organisasi DPRD Kabupaten Tolitoli terbiasa dengan pola menunggu usulan Raperda dari Bupati. Kemudian (Sandiri, 2015) mengukur efektivitas kerja (legislasi) DPRD Kota Manado pada penyusunan instrumen Raperda sebagai bagian dari proses legislasi. Kuantitas Perda yang disahkan belum menunjukkan capaian yang maksimal. Dari segi kualitas, Perda yang disahkan DPRD Kota Manado kurang relevan dengan kepentingan masyarakat, sebagian besar Perda hanya berbicara PAD *orientied*. Selain itu hanya 20% anggota yang paham dan mampu menyusun peraturan daerah.

Berkenaan dengan Badan Legislasi, sejatinya dibentuk khusus untuk menyelesaikan perundang-undangan melalui Program Legislasi Nasional. Hal ini dapat dilihat dari Tata Tertib DPR yang menyatakan, bahwa Badan Legislasi merupakan Koordinator penyusunan Prolegnas antara DPR, Pemerintah, DPD (dalam hal tertentu) dan menyiapkan RUU dari usulan DPR berdasarkan prioritas yang telah ditetapkan. Secara umum, sekurang-kurangnya terdapat 5 (lima) hal utama yang dilakukan oleh Badan Legislasi dalam pembentukan undang-undang yakni : Perencanaan; Penyusunan; Pembahasan; Pengesahan; dan Pengundangan. Dalam hal Perencanaan dan Penyusunan, Badan Legislasi melakukan 5 tahapan Prolegnas antara lain : (1) Mengumpulkan Masukan; (2) Penyaringan Masukan; (3) Penetapan Awal; (4) Pembahasan Bersama; (5) Penetapan Prolegnas; RUU yang telah ditetapkan kedalam Prolegnas, kemudian ditindak lanjuti dengan Badan Legislasi membentuk Panitia Kerja (Panja) yang bersifat *adho*c terdiri dari Komisi dan/ Panitia Khusus. Semua hasil dari pembahasan di Panja akan dilaporkan oleh Badan Legislasi di dalam Rapat Paripurna untuk diambil keputusan, melalui persetujuan atau penolakan yang diwakili oleh fraksi-fraksi di DPR.

Namun, berdasarkan Laporan Pertanggung jawaban DPR di Rapat Paripurna pada Tahun Sidang 2016 – 2017 menunjukkan pencapaian target Prolegnas masih sangat rendah. Apabila dicermati pada Tahun Sidang 2016 – 2017 harusnya menjadi tahun yang paling produktif diantara tahun lainnya. Sebab pada 2 (dua) tahun awal periode DPR yakni 2014 – 2015 dan 2015 – 2016 seringkali dihabiskan dengan konflik internal, dan 2 (dua) tahun sisa akhir masa jabatan biasanya dipengaruhi oleh tahun politik atau tahun pemilu yakni antara 2017 – 2018 dan 2018 – 2019 (Formappi, 2017). Namun berdasarkan data Prolegnas Prioritas Tahun Sidang 2016 – 2017 menunjukkan masih rendahnya pencapaian target Prolegnas, yaitu :

Grafik 1. Prolenas Prioritas Tahun Sidang 2016 – 2017



Sumber : Laporan Kinerja Badan Legislasi Tahun Sidang 2016 – 2017

Pencapaian target Prolegnas Tahun Sidang 2016 – 2017 secara kuantitas masih sangat memprihatinkan. Badan Legislasi menargetkan 51 RUU, namun realisasinya hanya 7 RUU (13.73%) yang berhasil disahkan di Rapat Paripurna. Jika diurutkan, maka capaian Badan Legislasi pada 5 Masa Sidang atau 1 Tahun Sidang hanya 2-1-0-2-2. Angka-angka tersebut jika dicermati menunjukkan kinerja yang terus menurun dari awal hingga pertengahan tahun, dan akhir tahun meng-hasilkan angka yang tetap.

KAJIAN TEORI DAN HASIL PENELITIAN TERDAHULU YANG RELEVAN

Efektivitas Organisasi

Pada dasarnya, komitmen dari anggota DPR merupakan hal utama dalam meningkatkan akselerasi setiap pelaksanaan tugas-tugas yang diemban sebagai wakil rakyat, sehingga dapat dicapai efektivitas organisasi sesuai dengan ukuran dan target yang diharapkan. Setiap berbicara mengenai efektivitas maka secara otomatis kita berbicara kepada tujuan, sebab Efektivitas merupakan tujuan yang bergantung kepada seberapa berhasilnya suatu organisasi untuk mencapai sasaran yang diinginkannya (Steers, 1985:19).

Menurut pendapat Mahmudi (Mahmudi, 2005:92) tentang efektivitas adalah hubungan antara output dengan tujuan semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Sedangkan pendapat lain mengenai pengertian efektivitas sebagaimana yang dikemukakan oleh (Georgopolous dan Tannenbaum 1985:50) mengemukakan bahwa Efektivitas dilihat dari pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu orgaanisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.

Pada dasarnya Efektivitas berbicara pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya (Sondang P. Siagian, 2001:24).

Keberhasilan organisasi pada umumnya, diukur dengan konsep efektivitas. Menurut (Steers 1985:208-209 dalam Sutrisno 2011:123), pada umumnya efektivitas hanya dikaitkan dengan tujuan organisasi, yaitu laba,

yang cenderung mengabaikan aspek terpenting dari keseluruhan prosesnya, yaitu sumber daya manusia. Kemudian Steers (1985:8) menyebutkan empat faktor yang mempengaruhi efektivitas, yaitu :

1. Karakteristik Organisasi adalah merupakan hubungan yang sifatnya relatif tetap seperti susunan sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi. Dalam struktur, manusia ditempatkan sebagai bagian dari suatu hubungan yang relatif tetap yang akan menentukan pola interaksi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.
2. Karakteristik Pekerja merupakan faktor yang paling berpengaruh terhadap efektivitas. Masing-masing individu memiliki banyak perbedaan, akan tetapi kesadaran individu akan perbedaan itu sangat penting dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Jadi apabila suatu organisasi menginginkan keberhasilan, organisasi tersebut harus dapat mengintegrasikan tujuan individu dengan tujuan organisasi.
3. Karakteristik Lingkungan mencakup dua aspek, yaitu : (1) Lingkungan Ekstern yaitu lingkungan yang berada di luar batas organisasi dan sangat berpengaruh terhadap organisasi, khususnya terkait dalam pembuatan keputusan dan pengambilan tindakan. (2) Lingkungan Intern yaitu lingkungan yang secara keseluruah berada didalam organisasi yang dikenal sebagai iklim organisasi.
4. Karakteristik Manajemen adalah strategi dan mekanisme kerja yang dirancang untuk mengkondisikan semua hal yang ada di dalam organisasi guna mencapai efektivitas. Kebijakan dan praktek manajemen merupakan alat bagi pimpinan untuk mengarahkan setiap kegiatan guna mencapai tujuan organisasi. Dalam melaksanakan kebijakan dan praktek manajemen harus memperhatikan manusia, tidak hanya mementingkan strategi dan mekanisme kerja saja. Mekanisme ini meliputi penyusunan tujuan strategis, pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya, penciptaan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta adaptasi terhadap perubahan lingkungan inovasi organisasi.

Badan Legilasi

Badan Legislasi sejatinya sebagai alat kelengkapan dewan yang memiliki fungsi dalam pembuatan undang-undang. Fungsi ini merupakan perwujudan dari kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Undang-undang mengikat secara umum, baik warga negara maupun penyelenggara negara, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Oleh karena itu dalam tradisi Eropa kontinental, begitu juga dengan di Indoneisa, fungsi legislasi dapat dikatakan merupakan fungsi utama dari lembaga perwakilan. Melalui fungsi tersebut, para wakil rakyat anggota DPR menentukan bagaimana arah pembangunan, kehidupan berbangsa dan bernegara dijalankan berdasarkan konstitusi.

Maka keberadaan Badan legislasi merupakan sebuah keniscayaan, yang lahir pasca Amandemen Pertama UUD 1999, dan dibentuk pada 2000. Fungsi utama Badan legislasi pada awalnya lebih dititikberatkan pada proses administrasi dan teknis legislasi. Sedikit sekali peranannya dalam mempengaruhi substansi sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU). Namun sejak perubahan Tata tertib DPR tahun 2001 yang mulai berlaku pada 2002, fungsi Baleg menjadi lebih berbobot serta cukup memadai untuk

mempengaruhi substansi sebuah RUU. Pengaturan tentang Baleg terdapat dalam Pasal 38 - 41 Tata Tertib DPR. Tugas pokok Baleg adalah:

1. Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan Rancangan Undang-Undang untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap tahun anggaran;
2. Menyiapkan usul Rancangan Undang-Undang inisiatif DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan oleh Bamus; Memroses lebih lanjut, membantu usul inisiatif dari anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi;
3. Melakukan pembahasan, perubahan/ penyempurnaan Rancanga Undang-Undang yang secara khusus ditugaskan kepada Badan Legislasi;
4. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan tata tertib DPR dan kode etik anggota DPR;
5. Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR.

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

Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar dari sebuah lembaga legisatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk perundang-undangan. Melalui DPR aspirasi masyarakat ditampung, kemudian kehendak rakyat tersebut diimplementasikan dalam undang-undang sebagai representasi rakyat banyak.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif, hal ini dimaksudkan guna mendapatkan fakta-fakta empiris di lapang (*field research*) mengenai efektivitas DPR dalam menghasilkan undang-undang pada tahun sidang 2016 – 2017. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan kualitatif, karena dilakukan dengan memahami, mengamati dan menangkap realitas/fenomena empirik yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi.

Penelitian ini dilaksanakan di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yang pelaksanaannya adalah awal Maret 2018 sampai dengan Desember 2018. Untuk mengawalinya, penulis melakukan studi ke-pustakaan yang merupakan bagian dari teknik pengumpulan data yang akan penulis lakukan selama penelitian ini. Teknik pengumpulan data sekunder melalui penelaahan terhadap konsep, teori, peraturan, prosedur dan bahan-bahan tulisan lainnya yang berkenaan dengan penelitian efektivitas organisasi Badan Legislasi. Cara ini ditempuh oleh penulis dengan mempelajari buku-buku yang berkaitan dengan teori maupun metode penelitian yang digunakan oleh penulis, dokumen-dokumen peraturan terkait dan referensi lainnya seperti jurnal maupun hasil penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan dalam melihat efektivitas organisasi khususnya di Dewan Perwakilan Rakyat dan tentunya mempunyai relevansi dengan masalah yang diteliti.

Lalu, penulis melakukan observasi langsung ke lapangan. Melalui observasi, peneliti belajar perilaku dan makna dari

perilaku tersebut. Alasan penulis memilih teknik observasi karena peneliti ingin mendapatkan data yang akurat di lapangan dan lebih memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial. Observasi yang dilakukan oleh peneliti yaitu observasi terus terang atau tersamar. Dipilihnya observasi terus terang atau tersamar karena untuk menghindari data yang dicari oleh peneliti merupakan data yang masih dirahasiakan. Permasalahan yang menjadi bahasan peneliti sangat menarik untuk dibahas karena untuk menjawab fenomena yang terjadi lingkungan DPR tidak bisa hanya mengamati dari kejauhan saja, melainkan turun langsung ke lapangan agar kita merasakan dan melihat apa yang sebenarnya terjadi dalam permasalahan yang diteliti oleh penulis. Informan dalam penelitian ini adalah Pimpinan DPR, Pimpinan Badan Legislasi, Anggota Badan Legislasi, Komisi / Pansus DPR, Peneliti Senior NGO Formappi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

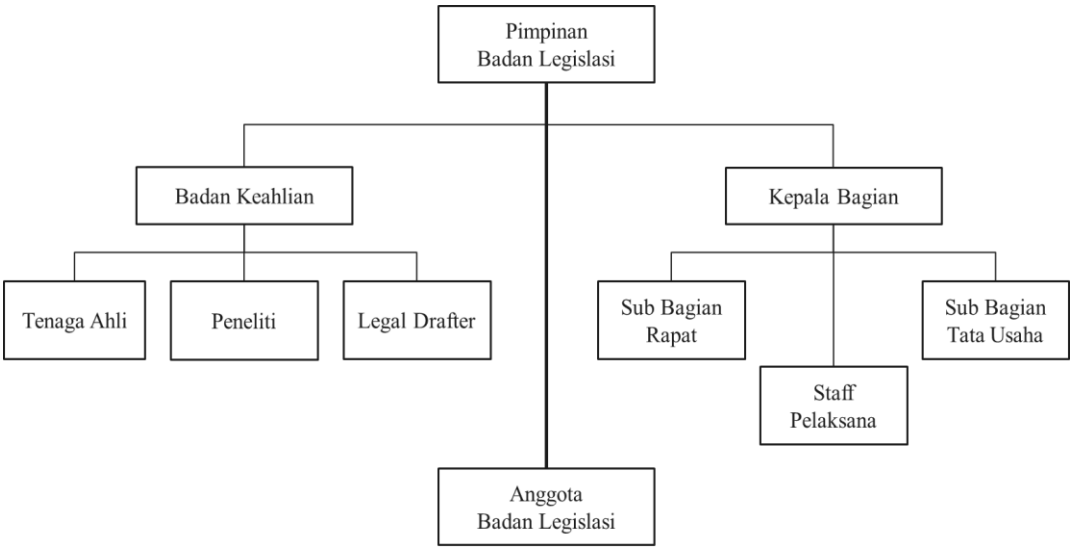
Karakteristik Organisasi

Karakreristik yang menentukan dari sistem organisasi terletak pada sifat mengejar sasaran. Sumber daya fisik, keuangan, dan manusia umumnya diorganisir untuk mengerjar tujuan-tujuan organisasi yang telah ditetap sebelumnya. Peranan struktur dan teknologi organisasi dalam keberhasilan suatu organisasi telah lama menjadi pokok perhatian para analis organisasi seperti Blau, 1955; Dubin, 1958; Woodward, 1958. Pada dimensi organisasi, penulis akan membahas peranan struktur dan teknologi dalam melihat ketidak-efektifan Badan Legislasi menurut konsep efektivitas organisasi (Steers, 1985).

Sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya, bahwa setelah perubahan UUD 1945, telah terjadi pergeseran kewenangan legislasi dari Presiden kepada DPR. Pasal 20 UUD NRI 1945 ayat (1) secara eksplisit menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dari ketentuan tersebut berkonsekuensi pada rancangan undang-undang harus diajukan melalui DPR. Kewenangan membentuk undang-undang ini lebih lanjut dielaborasi terperinci didalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Oleh karena itu, DPR memiliki kewenangan besar terkait dengan pembentukan undang-undang atau legislasi, kemudian DPR membentuk unit kerja khusus sebagai alat kelengkapannya di bidang pembentukan undang-undang atau legislasi, yaitu Badan Legislasi DPR yang diberikan kewenangan untuk mengkoordinir Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Berkaitan dengan distribusi kewenangan DPR di bidang legislasi haruslah ada spesialisasi khusus, tidak hanya pada unit kerja DPR, namun juga pada sub unit khusus pada setiap unit kerja di DPR. Sebab, spesialisasi akan mengakibatkan peningkatan efektivitas di bidang legislasi, karena spesialisasi memungkinkan setiap anggota memiliki keahlian di bidang terntentu sehingga memberikan sumbangan secara maksimal pada proses kerja di dalam Badan Legislasi itu sendiri. Berikut sub unit yang ada di dalam Badan Legislasi sebagai unit kerja DPR di Bidang Legislasi, antara lain :

Gambar 1. Struktur Badan Legislasi DPR



Sumber : Badan Legislasi, 2018

Berdasarkan Gambar tentang Struktur Badan Legislasi DPR, terdapat Pimpinan Badan Legislasi selaku Manajer (*Strategic Apex*) yang bertindak sebagai kepala, atau otak, memberikan visi dan tujuan strategis pada unit kerja. Lalu terdapat 2 sub unit *Technostructure* dan 1 sub unit *Support Staff* yang membantu Badan Legislasi dalam mendukung tugas pokok dan fungsinya di bidang legislasi. Antara lain, dukungan keahlian dari Tenaga Ahli, dan dukungan riset / kajian oleh Peneliti dari P3DI serta perancangan undang-undang oleh Legal Drafter. Dukungan tersebut merupakan bagian *Technostructure* yang menentukan teknik dan alat apa yang harus digunakan oleh *operation core*, ini dikenal sebagai standardisasi. Karena itu, mereka tidak dianggap sebagai bagian dari *operation core* (Mintzberg, 1983:14). Kemudian Sub Bagian Rapat, Sub Bagian Tata Usaha beserta para staff pelaksana selaku *Support Staff* yang mencakup beberapa bagian, tujuan utamanya adalah untuk mendukung bagian lainnya dengan memastikan pengaturan optimal demi kelangsungan kerja di bidang masing-masing. Maka dari itu, Badan Legislasi hanya memiliki *Technostructure*, *Support Staff*, dan belum memiliki inti operasi / *Operation Core* yang memiliki tugas langsung untuk memproduksi produk organisasi. Bagian dari organisasi ini adalah tempat organisasi biasanya menghasilkan nilai (Mintzberg, 1983:12).

Kebutuhan sub unit khusus di Badan Legislasi haruslah mencerminkan tahap pembentukan undang-undang itu sendiri. Setidaknya terdapat 5 proses pembentukan undang-undang sesuai dengan Skema Pembentukan Perundang-Undang, mulai dari tahap Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan, Pengundangan.

Namun dalam hal ini, untuk tahap Pengesahan dan Pengundangan yang berbicara mengenai pasca Pembahasan bersama antara DPR – Presiden, dan ditetapkan di Rapat Paripurna, hanya menunggu penandatanganan Presiden. Jika dalam waktu 30 hari (maksimal)

Presiden tidak menandatangani RUU tersebut maka RUU otomatis menjadi UU dan wajib di undangkan atau diberi nomor dan tahun UU. Maka dari itu, tugas utama Badan Legislasi ada pada tahap Perencanaan, Penyusunan, dan Pemabahasan, sesuai dengan ketentuan UU MD3 yaitu melakukan penyusunan Prolegnas, melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang, mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang.

Belum adanya spesialisasi yang jelas (sub unit) dibawah kendali Badan Legislasi yang mengkawal setiap tahapan pembentukan perundang-undang (perencanaan, penyusunan, pembahasan), dapat dipastikan proses pengkawalan tersebut hanya dilakukan oleh anggota Badan Legislasi yang mana dalam hal ini, masing-masing diantara anggota Badan Legislasi melakukan pengkawalan di Komisinya, sementara tugas anggota Komisi dan tugas anggota Badan Legislasi jelas berbeda.

Disamping keberadaan struktur organisasi yang memiliki kontribusi nyata dalam mendorong efektivitas organisasi, juga penting diketahui bagaiamana pengaruh variabel lainnya yaitu tekonologi. (Steers, 1985) berpendapat bahwa teknologi sering memiliki arti yang berbeda bagi orang-orang yang berlainan. Usaha menemukan titik temu antara berbagai ragam pendapat ini memperlihatkan setidaknya ada persetujuan umum bahwa teknologi memperlihatkan proses mekanis atau intelektual, lewat mana organisasi mengubah masukan (*input*) atau bahan baku menjadi keluaran (*output*) dalam mengejar berbagai tujuan organisasi. Bila kita membahas peranan teknologi dalam organisasi, berarti kita memusatkan perhatian pada “siapa mengejar apa, dengan siapa, bilamana, dimana dan berapa kali”.

Berbicara mengenai teknologi organisasi, tentu yang berperan dalam hal ini ialah Badan Keahlian yang membawahi Tenaga Ahli, Peneliti, dan Legal Drafter. Ketiga bagian ini memiliki peran untuk mengubah *input* menjadi *output* sesuai dengan pendapat (Steers, 1985) yang telah dipaparkan sebelumnya. Dukungan *Technostructure* ini belum berkontribusi besar terhadap efektifitas Badan Legislasi itu sendiri. Berdasarkan wawancara penulis dengan Pimpinan Badan Legislasi menyatakan bahwa, dukungan keahlian memang sangat dibutuhkan namun kuantitas sumber daya manusia didalamnya masih sangat rendah, sehingga seringkali memakan waktu. Hal ini diperkuat dengan pendapat anggota Badan Legislasi menyatakan bahwa, proses penyusunan RUU usulan internal DPR sepenuhnya berada ditangan Badan Legislasi. Namun, jumlah Tenaga Ahli, Peneliti, dan Legal Drafter di Badan Legislasi belum memadai. Usulan RUU dari internal DPR kurang lebih 30% dari total keseluruhan 51 RUU yang diusulkan eksternal (eksekutif maupun DPD). Belum lagi pada tahap penyusunan, Tenaga Ahli yang hanya berjumlah 10 orang harus berbagi tugas untuk memproses usulan internal dan menyelaraskan usulan eksternal sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan pendapat diatas, penulis menyimpulkan. Jumlah personil yang tidak realistis ini jelas mengurangi efektifitas Badan Legislasi dalam menghasilkan undang-undang, disamping undang-undang ditekan oleh waktu atau batas akhir yang telah ditentukan, hanya menghasilkan produk legislasi yang kurang berkualitas.

Karakteristik Pekerja

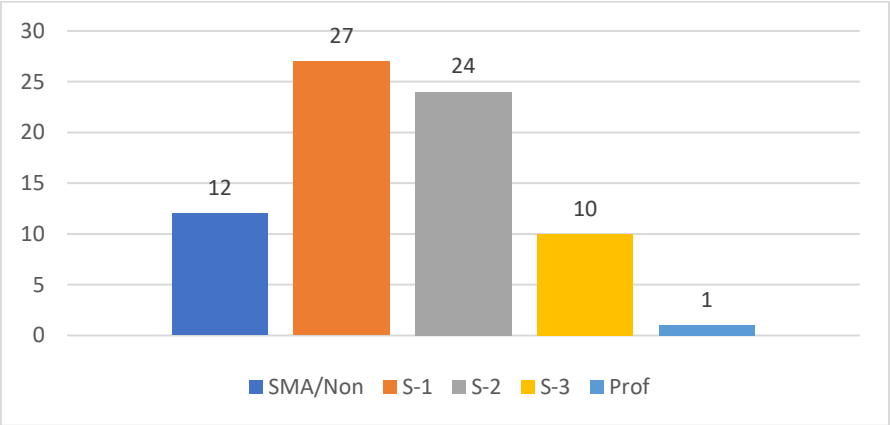
Pekerja dalam sebuah organisasi merupakan sumber daya yang sangat dominan dalam sebuah organisasi. Pekerja juga merupakan sumber daya yang langsung berhubungan dengan efektivitas organisasi, oleh karena itu perilaku pekerja dapat memperlancar dan menghambat tercapainya tujuan organisasi. Selain itu, Pekerja juga merupakan modal utama dalam organisasi yang akan berpengaruh besar terhadap efektivitas, dan walaupun teknologi yang digunakan merupakan teknologi yang canggih dan didukung adanya struktur yang baik, namun tanpa adanya pekerja maka semua itu tidak ada gunanya (Steers,1985).

Anggota DPR yang dalam hal ini merupakan pekerja disebuah organisasi publik, juga merupakan representasi dari perwujudan publik itu sendiri, yang terpilih mewakili daerah pilih (Dapil) di wilayahnya masing-masing. Disamping berlomba-lomba untuk memenangkan kepercayaan publik yang akan diwakilinya melalui Pemilihan Umum setiap 5 tahun sekali (menguasai keterampilan politik), anggota DPR juga harus memiliki pengetahuan yang memumpuni di bidang legislasi, terlebih jika anggota tersebut mendapat kepercayaan mewakili fraksi untuk duduk sebagai anggota Badan Legislasi.

Mekanisme rekruitmen anggota DPR diatur di dalam PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, yang terdiri dari seleksi partai politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka, kemudian nama-nama yang lolos seleksi internal partai politik diajukan ke KPU untuk di seleksi kembali sesuai dengan ketentuan Pasal 7. Berkenaan dengan pengetahuan dasar di bidang legislasi, belum adanya ketentuan yang mengatur syarat bagi anggota DPR yang akan menempati kursi di Badan Legislasi.

Hal ini tentu sangat disayangkan jika kemampuan anggota Badan Legislasi hanya sebatas kemampuan meraih kepercayaan publik pada saat kampanye, namun pengetahuan di bidang legislasi belum sesuai harapan, maka wajar jika anggota Badan Legislasi belum mampu menghasilkan produk legislasi dengan optimal. Sumber daya manusia yang ditempatkan di Badan Legislasi haruslah orang-orang yang memiliki spesialisasi agar efektifitas organisasi dapat tercapai. Berikut data tingkat pendidikan Badan Legislasi 2016 – 2017 :

Grafik 2. Tingkat Pendidikan Anggota Badan Legislasi



Sumber : Sekretaris Jenderal DPR RI, 2018

Berdasarkan data tingkat pendidikan anggota Badan Legislasi, dapat disimpulkan menengah keatas. Kemudian latarbelakang pengetahuan anggota, diantaranya terdapat hanya 21 orang dari 74 orang yang pernah menjalani pendidikan formal di bidang hukum atau dianggap memiliki pengetahuan di bidang legislasi. Maka, latarbelakang pengetahuan belum sesuai dengan spesifikasi kebutuhan Badan Legislasi, mengingat Badan Legislasi merupakan unit kerja khusus yang dibentuk menangani bidang legislasi. Sudah seharusnya segala sumber daya yang ada didalamnya harus memiliki pengetahuan legislasi, seperti halnya Badan Anggaran yang di isi oleh orang-orang yang memiliki pengetahuan di bidang keuangan negara. Salah satu contoh nyata pentingnya hal tersebut dapat dilihat dari salah satu tugas Badan Legislasi yang secara eksplisit tercantum di dalam UU MD3 yaitu melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah.

Tugas Badan Legislasi sejatinya tidak hanya berkaitan dengan praktik politik semata, melainkan pengetahuan legislasi yang memumpuni terutama di bidang ilmu hukum dan ilmu politik. Maka peran pendidikan dalam mencapai efektifitas organisasi mutlak dibutuhkan dan sangat mempengaruhi, disamping perlunya pengalaman atau pendidikan non formal anggota sebagai kader Partai Politik. Namun, pendidikan non formal yang diterima anggota melalui Partai Politik juga tidak utuh seperti pendidikan formal tentang pembuatan peraturan perundang-undangan di Perguruan Tinggi.

Karakteristik Lingkungan

Disamping karakteristik organisasi dan karakteristik pekerja, dimensi kritis lainnya yang mempengaruhi efektivitas organisasi adalah lingkungan tugas. Pengaruh lingkungan dapat dilihat dari dua sisi yang berbeda. Pertama lingkungan eksternal, umumnya menggambarkan suatu kekuatan yang berada diluar organisasi, misalnya kondisi masyarakat, dan lain sebagainya. Kedua lingkungan internal, yaitu faktor-faktor di dalam organisasi yang menciptakan milieu kultural dan sosial tempat berlangsungnya kegiatan ke arah tujuan. Lingkungan internal ini juga biasa disebut “iklim organisasi” (Steers, 1985:101). Maka dari itu dalam sebuah organisasi, lingkungan merupakan faktor utama yang mempengaruhi jalannya kegiatan organisasi.

Badan Legislasi memiliki jumlah anggota beserta pimpinan sebanyak 74 orang. Hal ini tentu melahirkan berbagai kepentingan individu selain dari kepentingan yang datang dari lingkungan eksternal organisasi seperti kepentingan partai politik. Berdasarkan data Indonesia Corruption Watch (ICW), setidaknya terdapat 46.68% anggota yang memiliki profesi sebagai pengusaha aktif, dan 52.3% yang berlatar belakang non penguasaha. Tingginya persentase anggota yang merangkap sebagai pengusaha diluar gedung parlemen ini jelas memiliki potensi konflik kepentingan individu utamanya pada aspek legislasi.

Kekuatan yang datang dari luar organisasi atau lingkungan eksternal juga memiliki pengaruh terhadap keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Hal ini mempengaruhi derajat kestabilan lingkungan (Steers, 1985). Disamping terdapat kepentingan pribadi atau individu yang datang dari 74 anggota, juga terdapat 10 Fraksi yang mewakili konfigurasi Partai Politik, sesuai dengan peraturan DPR tentang Tata Tertib Pasal 63 disebutkan bahwa susunan dan keanggotaan Badan Legislasi ditetapkan pada permulaan Tahun Sidang dengan mencerminkan Fraksi

dan ketentuan pemberhentian anggota Badan Legislasi sepenuhnya berada dibawah kewenangan Fraksi.

Begitu dominannya Fraksi mempengaruhi proses pembentukan perundang-undangan di Badan Legislasi terlihat dari lolosnya revisi UU MD3 yang secara tiba-tiba masuk ke dalam daftar Prolegnas Prioritas 2016 – 2017 yang tidak ditetapkan sebelumnya, menunjukkan bahwa pembentukan perundang-undangan di Badan Legislasi cenderung didasarkan pada kompromi-kompromi politik antar Fraksi. Keputusan meloloskan revisi UU MD3 tidak terlepas dari rangkaian peristiwa sebelumnya. Sebagaimana yang diungkapkan Peneliti Senior Formappi, dimana mantan Ketua DPR (diganti karena kasus etik) dengan mudah bisa kembali ke kursi pimpinan DPR menggeser Ketua DPR saat itu. Kembalinya mantan Ketua DPR ke kursi Ketua DPR tentu disertai dengan keputusan mayoritas Fraksi. Kesepakatan Fraksi-Fraksi tersebut, ternyata terus berlanjut hingga memasukkan revisi UU MD3 di Badan Legislasi. Berikut persentase antar Fraksi berdasarkan susunan keanggotaan Badan Legislasi, antara lain :

Tabel 1. Susunan Keanggotaan Baleg

No	Nama	Anggota	Persentase
1	FPDIP	15	20.27 %
2	FPG	12	16.22 %
3	FGERINDRA	10	13.51 %
4	FPD	8	10.81 %
5	FPAN	6	8.11 %
6	FKPB	6	8.11 %
7	FPKS	5	6.76 %
8	FPPP	5	6.76 %
9	FNASDEM	5	6.76 %
10	FHANURA	1	1.35 %
TOTAL		74	100%

Sumber : www.dpr.go.id

Perbedaan Fraksi di dalam Badan Legislasi tentu mendasari pula perbedaan diantara anggota Badan Legislasi. Pasalnya, Fraksi merupakan sumber daya utama meliputi susunan sumber daya manusia yang memiliki tujuan bersama, serta terikat oleh aturan yang datang dari internal Partai Politik itu sendiri. Dengan kata lain, anggota Badan Legislasi merupakan susunan sumber daya manusia Fraksi dan keberadaannya tidak dapat dihitung secara individual, akan tetapi secara jumlah persentase Fraksi di dalam Badan Legislasi. Ketentuan mengenai Fraksi dijelaskan lebih lanjut di dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib Pasal 20 poin (2) bahwa, Fraksi dibentuk oleh Partai Politik yang lolos ke dalam DPR. Maka dari itu, Fraksi merupakan perwujudan ideologi Partai Politik di dalam Badan Legislasi tentu dapat mempengaruhi lingkungan Badan Legislasi. Hal ini dapat mendukung bahkan

sebaliknya dapat menghambat efektiitas organisasi.

Hambatan yang lahir atas perbedaan Fraksi selanjutnya dikemukakan oleh Anggota Badan Legislasi yang menyatakan bahwa, jika Fraksi memberikan perintah atau arahan kepada anggotanya yang duduk di Badan Legislasi, tentu sebagai anggota harus mengikuti arahan tersebut. Hal ini jelas memicu konflik kepentingan kelompok jika salah satu Fraksi memberikan arahan, dan yang lain memberikan arahan berbeda kepada anggotanya. Namun konflik kepentingan tersebut hanya terbelah dua kelompok Fraksi. Kelompok pertama, Fraksi-Fraksi yang Partai Politiknya berkoalisi dengan Eksekutif atau Pemerintah, yang cenderung mendukung arah kebijakan Pemerintah. Kelompok kedua yaitu, kelompok Fraksi yang Partai Politiknya tidak berkoalisi dengan Pemerintah, dan cenderung tidak mendukung arah kebijakan Pemerintah. Hal tersebut senada dengan pendapat Pimpinan DPR yang menyatakan bahwa, terkadang Fraksi mengalami sejumlah dilematis, Fraksi yang merupakan konfigurasi Partai Politik biasanya linear dengan posisinya sebagai koalisi pemerintah, atau oposisi, tapi tidak selalu seperti itu. Pernyataan tersebut juga diperkuat oleh Peneliti Senior Formappi yang menyatakan bahwa, seringkali kita menyaksikan konflik di Badan Legislasi tidak lain sebagai konflik kelompok Partai Politik oposisi dan koalisi. Terlebih anggota Badan Legislasi juga banyak yang memegang jabatan struktural di Partai Politik. Konflik kepentingan antar Fraksi yang sering didasarkan pada perbedaan kelompok Partai Politik koalisi dan oposisi pemerintah menghasilkan lingkungan organisasi yang buruk bagi anggota, dan tidak mencerminkan profesionalitas lembaga legislatif yang kewenangannya jelas terpisah dengan eksekutif sesuai dengan ketentuan UUD 1945.

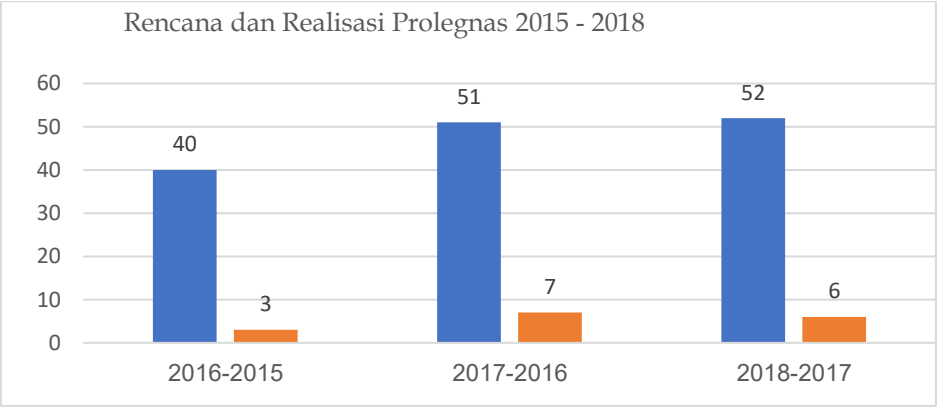
Kebijakan dan Praktek Manajemen

Efektifitas organisasi dapat dipandang sebagai batas kemampuan organisasi mendapatkan dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan operatif dan operasionalnya (Steers, 1985:159). Sepanjang pembahasan yang telah penulis uraikan, analisis diarahkan pada peranan penting yang berasal dari organisasi (struktur dan teknologi), pekerja dan lingkungan internal maupun eksternal sehubungan dengan efektivitas organisasi. Maka dimensi terakhir yang penulis analisis ialah peranan manajemen dalam membentuk kebijakan, prosedur, dan tindakan-tindakan lainnya yang mempengaruhi kemampuan organisasi mencapai tujuan.

Berkenaan dengan hal diatas, tujuan dari dibentuknya DPR ditetapkan di dalam UUD 1945 Pasal 20 Ayat 1 yang menyatakan DPR memegang kekuasaan legislatif. Berdasarkan ketentuan tersebut maka dibentuklah Badan Legislasi sebagai unit kerja yang bertujuan untuk mengoptimalkan tujuan dan fungsi DPR secara khusus di bidang legislasi, dengan menyusun tujuan-tujuan operasional (*operating goals*) seperti menyusun rancangan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang (RUU) beserta alasannya untuk 5 tahun dan 1 tahun (prioritas). Artinya, Badan Legislasi memiliki tujuan strategis dalam rangka membantu tugas DPR bidang Legislasi agar berjalan optimal sesuai dengan ketentuan UU MD3. Penyusunan tujuan strategis seperti penetapan Prolegnas yang di dalamnya ada 160 RUU yang akan dibahas sepanjang 2014 – 2019, kemudian dari 160 RUU tersebut dibahas menurut skala prioritas, dibagi ke dalam 5 Tahun Sidang berdasarkan urutannya. Tahun Sidang 2016 – 2017 Badan Legislasi menetapkan 51 RUU untuk dibahas, berikut daftar rencana dan

realisasi Prolegnas 2015 – 2018 :

Grafik 3. Rencana dan Realisasi Prolegnas 2015 – 2018



Sumber : Laporan Evaluasi Baleg, 2018

Berdasarkan data pada Grafik tentang Rencana dan Realisasi Prolegnas 2-15 – 2018, terlihat Badan Legislasi tidak realistis dalam menyusun skala prioritas. Rencana pada Tahun Sidang 2015 – 2016 Badan Legislasi hanya mampu membawa 3 UU ke Rapat Paripurna untuk disahkan dari 40 RUU yang ditargetkan. Dengan kata lain pada tahun tersebut pencapaiannya hanya sekitar 7.69%. Namun dengan hasil yang belum signifikan, pada Tahun sidang 2016 – 2017 Badan Legislasi justru meningkatkan targetnya menjadi 51 RUU yang harus diselesaikan tanpa mempertimbangkan pencapaian pada tahun sebelumnya. Meskipun pada tahun ini realisasinya meningkat menjadi 7 RUU yang dibawa oleh Badan Legislasi ke Rapat Paripurna untuk disahkan menjadi undang-undang. Kemudian pada Tahun Sidang 2017 – 2018 Badan Legislasi meningkatkan lagi targetnya sebanyak 52 RUU, namun hasil yang didapatkan justru menurun.

Peningkatan target Prolgenas pada Tahun Sidang 2016 – 2017 tentu menimbulkan sejumlah pertanyaan. Berdasarkan wawancara penulis dengan Pimpinan DPR menyatakan bahwa, peningkatan jumlah RUU yang akan dibahas pada Tahun Sidang 2016 – 2017 tidak lepas dari limpahan pada Tahun Sidang sebelumnya. Sisa RUU pada 2015 – 2016 yang tidak terbahas sekitar 37 RUU, maka dibebankan pada Tahun Sidang 2016 – 2017. Hal tersebut diperkuat dengan pendapat Pimpinan Badan Legislasi yang menyatakan bahwa, peningkatan target disebabkan dari beban RUU yang tidak terbahas sebelumnya, disamping adanya desakan kebutuhan masyarakat, maka Badan Legislasi berusaha memenuhi kebutuhan tersebut dengan menambah target Prolegnas Prioritas atau tahunan.

Berdasarkan pendapat diatas, adanya peningkatan target RUU yang harus diselesaikan pada Tahun Sidang 2016 – 2017 tidak lepas dari sisa RUU yang belum sempat diselesaikan pada Tahun Sidang sebelumnya, disamping Badan Legislasi menilai tingginya kebutuhan publik akan undang-undang tersebut, maka Badan Legislasi terpaksa memperbanyak targetnya. Tidak realistisnya penetapan jumlah awal RUU pada Prolegnas 2014 – 2019 menjadi sebab awal menum-

puknya target RUU yang harus diselesaikan.

Target legislasi yang belum tercapai pada Tahun Sidang 2016 – 2017 salah satunya juga disebabkan karena belum adanya kententuan yang jelas dalam mengatur usulan RUU yang akan di masukkan ke dalam Prolegnas pada permulaan sidang 2014 –2019, sehingga RUU yang boleh masuk Prolegnas masih sangat bersifat subjektif. Disinilah letak peranan individu maupun kelompok yang berpotensi mempengaruhi keputusan dalam proses masuknya RUU di Prolegnas, termasuk urutan prioritas pembahasan setiap Tahun Sidang. Adapun RUU dengan jumlah yang sangat banyak ini tidak jelas pembagian masa pembahasannya masuk pada Tahun Sidang berapa, dan jika telah melewati 3 (tiga) kali Masa Sidang (1 Tahun Sidang) harus seperti apa. Sejatinya, penetapan tujuan dalam organisasi seperti yang dikemukakan oleh (Steers, 1985:162) bahwa manajemen harus menentukan tujuan operasi sekaligus merinci sasaran operasi, sehingga dapat memberikan kontribusi bagi tercapainya tujuan. Proses ini disebut *sarana-tujuan*, biasanya menghasilkan sasaran-sasaran yang cukup terperinci dan nyata serta dapat digunakan untuk tujuan pengalokasian sumber daya yang tersedia (March & Simon, 1958).

Belum baiknya manajemen Prolegnas semakin diperparah dengan adanya kebijakan berupa Peraturan DPR Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR Pasal 143 ayat (1) yang menyatakan pembahasan RUU dilakukan dalam jangka waktu 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang. Ketentuan perpanjangan ini masih sangat subjektif, jika dilihat Pasal yang sama juga membolehkan perpanjangan selama muatan RUU dapat dikatakan kompleks. Peraturan tersebut jelas memiliki potensi dalam membuka ruang pengaruh individu maupun kelompok dapat mempengaruhi keputusan perpanjangan masa pembahasan RUU. Jika RUU terus dapat diperpanjang tanpa adanya batas akhir pembahasan yang jelas, maka hal ini tentu menimbukan konsekuensi lain, seperti pemborosan waktu, penambahan anggaran, dan kebutuhan publik akan produk undang-undang tersebut terus tertunda.

Selain itu, berubahnya kebijakan yang mengatur kehadiran anggota menyebabkan agenda yang telah disusun terpaksa harus diundur guna memenuhi representasi dalam pengambilan keputusan maupun pada saat proses pembahasan. Berikut perubahan kebijakan mengenai kehadiran anggota, antara lain :

Tabel 2. Perbandingan Tata Tertib DPR 2009 – 2014

2009	2014
Pasal 243 : 1) Setiap anggota wajib menandatangani daftar hadir dan membubuhkan cap jari pada alat kehadiran elektronik 2) Kehadiran yang dimaksud pada ayat (1) adalah kehadiran fisik	Pasal 249 1) Untuk kepentingan administrasi setiap anggota menandatangani daftar hadir 2) Kehadiran anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar bagi kepemilikan hak untuk pengambilan keputusan

Sumber : Diolah oleh penulis, 2018

Berdasarkan data diatas, terlihat perbedaan dari Tata Tertib DPR yang disahakan pada tahun 2009 dengan tahun 2014. Pada Tata Tertib DPR 2009, Pasal 243 Ayat (1) menyatakan "setiap anggota wajib menandatangani daftar hadir dan membubuhkan cap jari pada alat kehadiran elektronik sebelum menghadiri rapat". Aturan dalam Ayat itu diperkuat dengan Ayat (2) yang berbunyi "kehadiran yang dimaksud pada Ayat (1) adalah kehadiran fisik". Sedangkan dalam Tata Tertib DPR 2014 yang baru, Pasal 249 Ayat (1) menyebutkan "untuk kepentingan administrasi setiap anggota menandatangani daftar hadir sebelum menghadiri rapat". Ayat (2) di Pasal yang sama menyebutkan "kehadiran anggota yang dimaksud pada Ayat (1) menjadi dasar bagi kepemilikan hak untuk pengambilan keputusan". Maka penulis menyimpulkan, diksi "wajib hadir secara fisik" yang dihilangkan merupakan pergeseran yang sifatnya subtansial. Secara eksplisit hal tersebut memberi kelonggaran bagi anggota Badan Legislasi untuk mengikuti seluruh proses dari RUU menjadi Undang-Undang. Oleh karena itu, efektivitas Badan Legislasi yang memiliki target RUU yang cukup banyak berpotensi terhambat oleh karena kehadiran anggotanya tidak diwajibkan secara fisik, namun dengan menandatangani daftar hadir setiap agenda, anggota boleh tidak mengikuti proses pembahasan hingga pengambilan keputusan.

Dengan diperbolehkannya anggota Badan Legislasi hanya menandatangani daftar hadir, tentu memiliki dampak langsung pada tingkat kehadiran anggota. Aktivitas atau kesibukan anggota Badan Legislasi diluar dari kepentingan DPR bisa karena anggota Badan Legislasi memiliki jabatan struktural maupun fungsional di luar institusi DPR. Belum adanya kebijakan dalam rangka manajemen sumber daya manusia di Badan Legislasi terlihat dari belum adanya pelarangan rangkap jabatan yang jelas. Adapun kebijakan mengenai pelarangan rangkap jabatan anggota DPR diatur di dalam UU MD3 Pasal 236 Ayat (2) menyebutkan, anggota DPR dilarang merangkap jabatan sebagai Pejabat negara lainnya; Hakim pada badan peradilan; Pegawai negeri sipil; Anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia; Pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD; Pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta; Akuntan publik; Konsultan; Advokat atau pengacara; Notaris; dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan wewenang dan tugas DPR serta hak sebagai anggota DPR.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Berdasarkan uraian pembahasan mengenai Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Meng-hasilkan Undang-Undang Pada Tahun Sidang 2016 – 2017 yang menjadi objek penelitian secara spesifik yang telah dikemukakan pada pembahasan, maka penulis menarik kesimpulan bahwa Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Menghasilkan Undang-Undang Pada Tahun Sidang 2016 – 2017 belum optimal karena tidak seluruhnya berjalan baik dan lancar, sesuai dengan ketentuan yang ada.

Pada aspek Organisasi, ditemukan beberapa kendala dan permasalahan yang terjadi seperti Badan Legislasi belum memiliki divisi berdasarkan Skema Pembentukan Undang-Undang antara lain: Perencanaan; Penyusunan; Pembahasan; sehingga peranan

anggota dapat lebih jelas atau terperinci melalui spesialisasi di dalam Badan Legislasi. Kemudian, keberadaan *Technostructure* belum optimal. Perbandingan kuantitas sumber daya manusia belum sebanding dengan tugas kerja yang tinggi. Pada aspek Pekerja penulis menyimpulkan tingkat pendidikan anggota Badan Legislasi yaitu menengah keatas, namun belum sesuai dengan kualifikasi kebutuhan Badan Legislasi, mengingat Badan Legislasi merupakan unit kerja khusus yang dibentuk menangani bidang legislasi. Selain itu tujuan individu anggota dengan tujuan organisasi masih belum selaras, hal ini ditunjukkan dengan rendahnya kehadiran anggota pada tahun sidang 2016 – 2017.

Kemudian, pada Aspek Lingkungan, penulis menemukan lingkungan internal Badan Legislasi yang datang dari kepentingan individu anggotanya masih memiliki peran dalam memperlancarkan bahkan menghambat target RUU Badan Legislasi. Disisi yang lain, lingkungan eksternal atau kekuatan yang berada di luar organisasi datang dari kekuatan Partai Politik, tidak terlepas dari diberinya kewenangan luas dalam mengatur Fraksi-Fraksi. Pada aspek Kebijakan dan Praktek Manajemen, penulis menyimpulkan manajemen Prolegnas belum optimal dengan pencapaian target pada setiap masa sidang masih jauh dari yang diharapkan, menghasilkan tumpukan daftar RUU yang menjadi beban pada masa sidang selanjutnya. Hal ini diperparah dengan berubahnya Tata Tertib DPR dari yang sebelumnya mewajibkan kehadiran fisik setiap anggota menjadi kehadiran yang diwakilkan melalui tanda tangan pada daftar hadir. Rendahnya kehadiran ini salah satunya karena belum adanya kebijakan mengenai pelarangan rangkap jabatan yang jelas, seperti pelarangan rangkap jabatan anggota DPR dengan jabatan diluar DPR seperti partai politik maupun perusahaan swasta.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan yang telah dipaparkan, penulis memberikan beberapa rekomendasi yang sekiranya dapat menjadi masukan atau pun kontribusi bagi semua pihak terkait khususnya Badan Legislasi dan DPR secara umum. Ada pun rekomendasi yang akan penulis kemukakan antara lain, efektivitas organisasi sebagian besar merupakan hasil dari bagaimana organisasi sukses memadukan struktur dengan teknologi yang tepat, dalam hal ini spesialisasi, spesifikasi sub unit dipadukan dengan kemampuan sumber daya manusia Tenaga Ahli, Peneliti, dan Legal Drafter di Badan Legislasi. Keselarasan antar struktur dan teknologi inilah yang sangat mendukung terhadap pencapaian tujuan organisasi DPR.

Penguatan parlemen khususnya sumber daya manusia Badan Legislasi harus terus dilakukan agar DPR mempunyai posisi tawar (*bargaining position*) yang tinggi ketika berhadapan dengan Pemerintah. rekruimen calon anggota legislatif melalui partai politik perlu didorong dengan metode dan parameter yang obyektif. Merit sistem perlu diberlakukan dalam sistem rekruitmen calon anggota legislatif, sebagaimana eksekutif / Presiden melakukan rekruitmen dan pengelolaan terhadap aparatur sipil negara dengan memperhatikan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil. Merit sistem merupakan pengelolaan terhadap SDM didasarkan pada prestasi (merit) yang merangkum segenap perilaku kerja SDM sebagai wujud prestasi yang baik atau prestasi buruk dan berpengaruh langsung pada naik atau turunnya karir jabatan seseorang.

Kemudian, DPR secara organisasi perlu meregulasi ulang keterlibatan organisasi diluar dirinya, sehingga pengaruh eksternal dapat direduksi meskipun pengaruh Partai Politik memang tidak dapat dihindari sebab organisasi DPR merupakan wahana strategis dalam membentuk kebijakan nasional, khususnya

kewenangan ini berada di Badan Legislasi. Dan yang terakhir mengenai target Prolegnas Prioritas (tahunan) semestinya disesuaikan dengan kemampuan sumber daya manusia, dan ketersediaan waktu. Bukan hanya mengejar target dengan kuantitas yang banyak, namun perlu diperhatikan ketercapian dari target tersebut. Disamping itu, perlu adanya kebijakan yang mewajibkan setiap anggota Badan Legislasi untuk hadir dengan ambang batas minimal, dan perlunya kebijakan yang melarang anggota DPR memiliki jabatan struktural maupun fungsional pada partai politik dan perusahaan swasta, agar aktivitas anggota benar-benar difokuskan khusus sebagai wakil rakyat yang memperjuangkan aspiriasi masyarakat. Hal ini dapat memi-nimalisir pengaruh kelompok politik maupun kepentingan bisnis individu di dalam insitusi DPR.

DAFTAR PUSTAKA

De Montesquieu, Baron. (1748). *The Spirit of Laws (De l'esprit des lois)*. Paris

Georgopolous dan Tannenbaum. (1985). *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.

Mahmudi. (2005). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN.

Mintzberg, Henry. (1983). *Structure in Five: Designing Effective Organization*. Engel-wood Cliffs.

Siagian, Sondang. (2008). *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Edisi Pertama). Jakarta: Binapura Aksara.

Steers, Richard M. (1985). *Efektivitas Organisasi*. Jakarta : Erlangga.

Susilo, Aris Joko. (2015). *Analisis Kinerja Legislasi DPRD Periode 2009 – 2014 (Studi Kasus : Kabupaten Tolitoli, Sulawesi Tengah)* : Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Universitas Udayana.

Sandiri, Febrianto. (2015). *Efektivitas Fungsi Legislasi DPRD Kota Manado Periode 2009 – 2014*.

Amandemen pertama Undang-Undang Dasar tahun 1999

Laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2016 – 2017.

Laporan Badan Legislasi tentang Penetapan Program Legislasi Nasional RUU Prioritas 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional RUU tahun 2015-2019 dalam Rapat Paripurna DPR RI.

Laporan Kinerja Legislasi 2016 oleh Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), *Non Government Organization.*

Laporan Kinerja Legislasi 2017 oleh Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), *Non Government Organization.*.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Tata Tertib

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Tata Urutan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Legislasi.