

# Kontestasi Politik dan Perimbangan Kekuasaan dalam Perumusan dan Implementasi UU MD3 2014

MEIDI KOSANDI\*

Departemen Ilmu Politik, FISIP, Universitas Indonesia

FISIP Gedung B Lantai 2, Kampus UI Depok, 16424

Indonesia

E-mail: meidi.kosandi@ui.ac.id

## ABSTRAK

Tulisan ini mendiskusikan tentang dinamika politik di seputar penyusunan UU MD3 2014 dengan pendekatan institusionalisme baru (*new institutionalism*). Kebijakan tersebut kontroversial karena terkait dengan persaingan dua koalisi yang berpartisipasi dalam Pemilihan Presiden 2014. Studi ini berargumen bahwa motif kekuasaan dalam hubungan antar partai (*koalisi dan persaingan*) cukup kuat mewarnai wacana pembahasan UU tersebut. Reformasi institusi demokratis yang dilakukan melalui revisi UU MD3 lebih diwarnai oleh interaksi kekuasaan (*power interplay*) dan konteks sejarah pembentukan koalisi daripada tawar-menawar politik maupun perwujudan gagasan pengawasan dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*). Implikasinya, studi ini menunjukkan bahwa kelompok teori institusionalisme historis lebih relevan digunakan untuk menjelaskan proses penyusunan UU MD3 2014 dibandingkan dengan dua varian lainnya, yaitu institusionalisme pilihan rasional dan institusionalisme sosiologis. Metode penelitian yang digunakan adalah analisis wacana dari wacana perdebatan di parlemen maupun pemberitaan di media massa.

**Kata kunci:** institusionalisme historis, politik kebijakan publik, hubungan kekuasaan, keseimbangan kekuasaan, Indonesia

## ABSTRACT

This paper discusses the politics of policy making behind the signing of the parliamentary institutional arrangement law (UU MD3 2014) from new institutionalism approach. The policy incites controversy over domination of one coalition over the other and the future of legislative-executive inter-institutional relations. This study argues that in the policy making, the drive for power domination in the parliament and the dynamics of contestation in the presidential election strongly affected its process. The absence of convergence and political transactional cost between coalitions pointed us to the lack of relevance of rational choice institutionalism theories in explaining the politics of UU MD3. Although the data shows tendency towards commitment and loyalty to coalition identities, norms and ideas, the historical dynamics of coalition formation during the 2014 general election process indicates the applicability of historical institutionalism more than sociological institutionalism. This study employed discourse analysis on the deliberation in the parliament and opinion and news in the mass media.

**Keywords:** historical institutionalism, politics of public policy, power relations, balance of power, Indonesia

---

\* Penulis adalah Dosen Departemen Ilmu Politik FISIP UI.

## PENDAHULUAN

Tulisan ini membahas tentang hubungan antara formasi koalisi dengan penyusunan Undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau yang umum dikenal dengan singkatannya, UU MD3 2014. Proses perumusan undang-undang tersebut relatif unik, karena beberapa hal. **Pertama**, dari segi waktu yang dibutuhkan untuk perumusan dan penetapan terdapat tahapan yang menunjukkan perbedaan perlakuan. Walaupun telah diusulkan sejak tahun 2013 dan dimasukkan dalam Prolegnas 2013, perumusan rancangan undang-undang (RUU) ini baru mengalami percepatan pada bulan Mei hingga Agustus 2014. Sebelumnya sejak 2013 perumusan RUU ini berjalan sangat lambat dan sulit diselesaikan hingga Juni 2014. Akan tetapi, setelah hasil Pemilu Legislatif 2014 diketahui umum barulah perumusan RUU tersebut mengalami percepatan dan akhirnya ditetapkan pada 8 Juli 2014 dan disahkan pada 5 Agustus 2014 sebelum dilantiknya para anggota legislatif yang baru. Hal ini mengindikasikan terdapatnya tambahan motivasi baru bagi para anggota legislatif lama (periode 2009-2014) yang membuat RUU tersebut meningkat level urgensi dan prioritasnya, terutama setelah hasil Pileg 2014 diketahui. Selain itu, hal lain yang menarik dari waktu penetapannya adalah bahwa RUU tersebut disahkan oleh DPR pada tanggal 8 Juli 2014, sehari sebelum Pilpres 2014. Selain itu, draf yang telah disahkan tersebut juga mengalami revisi pada tanggal 10 Juli 2014 dengan menghapus beberapa usulan yang diajukan dua hari sebelumnya. Ketergesa-gesaan dalam revisi tersebut tentunya mengundang pertanyaan tentang tujuannya.

**Kedua**, dari segi substansi UU MD3 yang ditetapkan pada September 2014, terdapat perbedaan signifikan dari harapan revisi terhadap UU sebelumnya. UU yang lama (UU 27/2009) dikritik terkait dengan kelemahan institusi pemerintahan, seperti misalnya masalah kewenangan DPD yang minimal. DPD hanya memiliki kewenangan untuk menghadiri sidang yang terkait dengan daerah dan memberikan saran, akan tetapi tanpa hak suara sehingga tidak ikut dalam memutuskan

hasil sidang tentang daerah. Hal lain yang dianggap merupakan kelemahan UU yang lama adalah masalah alat kelengkapan DPR, fraksi, kesekjenan, dan peranan DPRD. Hal-hal inilah yang diharapkan dapat direvisi dari UU MD3 sebelumnya (Badan Legislasi, 2013). Namun substansi perubahan yang muncul dalam UU No. 17 Tahun 2014 jauh lebih banyak daripada yang diharapkan. UU MD3 2014 ini misalnya mengatur tentang pemilihan Ketua DPR yang tidak lagi berdasarkan perolehan suara dalam pemilu. Berdasarkan UU MD3 2009, partai pemenang pemilu dengan sendirinya memperoleh hak untuk mengisi jabatan Ketua DPR. Namun berdasarkan UU MD3 2014, jabatan Ketua DPR ditentukan berdasarkan hasil pemilihan di dalam sidang. Partai pemenang pemilu tidak dengan sendirinya memperoleh jabatan Ketua DPR. Selain itu, UU MD3 2014 ini mengatur beberapa ketentuan lain yang memperkuat kekuasaan DPR. Misalnya hak impunitas secara hukum dan memerintahkan penangkapan kepada kepolisian atas permintaan DPR. Namun yang justru menjadi dasar argumentasi perlunya revisi UU MD3 2009, misalnya kewenangan DPD, justru tidak mengalami perubahan signifikan di dalam UU MD3 2014 yang baru ditetapkan.

Selain proses perumusannya yang unik, implikasi dari penerapan UU MD3 2014 ini pun memiliki dampak yang signifikan sebagai “*game changer*” dalam konstelasi politik. Dengan berbekal UU MD3 2014 ini, Koalisi Merah Putih (KMP)<sup>1</sup> berhasil memenangkan seluruh jabatan ketua di dalam parlemen, mulai dari ketua MPR, DPR, DPD, hingga ketua-ketua komisi. Bahkan lebih dari itu, KMP juga berhasil memenangkan UU Pilkada yang sangat kontroversial. Meskipun KMP dikalahkan dalam pemilihan presiden 2014, namun dengan serang-

---

<sup>1</sup> Koalisi Merah Putih dibentuk pada Mei 2014 untuk mengusung pasangan calon presiden-calon wakil presiden (capres-cawapres) Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa menjelang Pilpres 2014. Anggotanya terdiri dari Partai Gerindra, Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Setelah pemungutan suara Pilpres 2014 dan hasilnya diketahui, partai-partai anggota koalisi ini mengumumkan KMP sebagai koalisi permanen untuk bersama-sama berpartisipasi di dalam pemerintahan koalisi pesaingnya, yaitu Koalisi Indonesia Hebat. Koalisi Indonesia Hebat sendiri terdiri dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).

kaian kemenangan di dalam lembaga legislatif, KMP berkembang sebagai kelompok yang dominan dalam parlemen dan signifikan dalam pemerintahan. Serangkaian kemenangan di dalam legislatif tersebut telah meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) KMP dan mereka muncul di dalam pemerintahan sebagai kekuatan yang dominan di dalam parlemen.

Uraian singkat di atas mengindikasikan hubungan yang erat antara formasi koalisi, persaingan dan perimbangan kekuasaan<sup>2</sup>, dengan penyusunan UU MD3 2014. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana hubungan di antara kebijakan, koalisi dan kekuasaan ini termanifestasi? Mengapa kebijakan pengaturan institusional seperti UU MD3 dapat berkembang menjadi landasan bagi persaingan kekuasaan antar koalisi? Bagaimana karakteristik dari formasi koalisi berpengaruh terhadap persaingan kekuasaan yang mendorong percepatan dalam proses revisi UU MD3? Apakah percepatan dalam penyusunan UU MD3 2014 merupakan bagian dari strategi persaingan kekuasaan antar koalisi?

---

2 Di dalam diskursus ilmu politik, terdapat banyak sekali usaha untuk mendefinisikan kekuasaan. Definisi yang paling dominan adalah definisi kerja (*working definition*) dari kekuasaan yang melihatnya sebagai sebuah bentuk pola hubungan antara yang berkuasa dengan yang dikuasai. Kekuasaan dalam hal ini diartikan sebagai kemampuan untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Seseorang dinilai berkuasa apabila mampu untuk mendapatkan hasil yang diinginkan, termasuk membuat orang lain melakukan sesuatu atau membuat pilihan tertentu meskipun orang tersebut tidak ingin melakukannya. Lihat di antaranya Robert A. Dahl (1957: 202) dan Harold D. Lasswell (1950: 74). Di dalam pola relasi kekuasaan antara aktor –baik yang berkuasa maupun yang dikuasai– ada beberapa karakteristik yang mendorong persaingan dan perimbangan kekuasaan. Yang pertama adalah terdapat struktur bertingkat di dalam kekuasaan. Seorang atau suatu kelompok aktor cenderung ingin lebih berkuasa dibandingkan dengan aktor atau kelompok lainnya. Yang kedua, setiap kali penggunaan kekuasaan (*power exercise*) cenderung berdampak pada kekuasaan sang aktor sendiri. Misalnya kekuasaan yang berasal dari sumberdaya kekayaan akan berkurang setiap kali digunakan. Dalam kasus lainnya, kekuasaan yang diterapkan menimbulkan reaksi dari aktor-aktor lain, seperti mendukung, mengambil keuntungan (*free riding*), mengimbangi, atau menentang. Jika kekuasaan seorang aktor terlalu mendominasi dan mengancam aktor lainnya, maka reaksi untuk mengimbangi dapat menjadi lebih besar. Diskusi tentang konsep *power* yang cukup menarik dapat dilihat pada karya James March (1966), *The Power of Power*.

Pembentukan koalisi (*coalition formation*) dengan demikian dalam perspektif ini merupakan fungsi dari relasi kekuasaan. Yang dimaksud dengan koalisi adalah gabungan dari berbagai aktor yang sebelumnya berbeda atau terpisah di dalam suatu proses pembuatan keputusan atau kebijakan. Agar dapat lebih memenangkan kekuasaan atas kebijakan atau keputusan tertentu, sejumlah aktor berkoalisi untuk memperbesar kekuasaannya dibandingkan aktor lain. Studi yang menarik tentang pembentukan kekuasaan di antaranya dapat dilihat pada studi Gamson (1961) dan kajian teori permainan William Riker (1962) tentang *The Theory of Political Coalitions*.

Pertanyaan-pertanyaan inilah yang ingin dijawab melalui tulisan tentang hubungan antara kebijakan, formasi koalisi dan kekuasaan dalam kasus UU MD3 2014 ini. Tulisan ini didasarkan pada hasil penelitian dengan menggunakan pendekatan institusionalisme baru. Analisis wacana dilakukan terhadap narasi, argumentasi dan sosialisasi seputar perumusan UU MD3 2014 selama Mei-Agustus 2014. Dari analisis wacana tersebut diperoleh informasi yang dibutuhkan seputar makna dan preferensi (intensi) yang dapat menjelaskan kepentingan dan proses institusionalisasi, atau dalam hal ini perumusan UU MD3 2014.

Pembahasan selanjutnya dibagi dalam tiga bagian. Bagian pertama menguraikan diskusi teoretis yang terkait dengan hubungan antara kebijakan, formasi koalisi dan kekuasaan. Bagian kedua mendeskripsikan tentang revisi-revisi yang dilakukan terhadap UU MD3. Narasi, argumentasi dan sosialisasi yang mengindikasikan makna dan intensi terkait dengan kepentingan akumulasi kekuasaan dideskripsikan pada bagian ini. Bagian yang ketiga lebih menyediakan ruang bagi diskusi tentang implikasi empirik dan teoretis tentang hubungan antara formasi koalisi, kekuasaan dan kebijakan, khususnya terkait dengan UU MD3. Kemudian tulisan ini akan ditutup dengan bagian penutup yang menekankan kembali kesimpulan dan implikasi teoretis dari penelitian yang telah dilakukan.

#### PARADIGMA KEKUASAAN DALAM POLITIK KEBIJAKAN: DARI DISTRIBUSI HINGGA DOMINASI KEKUASAAN

Pendekatan institusionalisme baru (*the new institutionalism*) merupakan pendekatan yang relatif muda dan berkembang dalam ilmu politik. Pendekatan yang mulai tumbuh dan berkembang sejak dekade 1970-an ini tidak hanya mempelajari politik dari aspek normatif dan institusional sebagaimana pendekatan institusionalisme lama atau yang dikenal juga dengan nama tradisionalisme. Institusionalisme baru juga memperhatikan aspek perilaku individu, gagasan, konflik, hingga struktur ekonomi dan politik. Para pendukung pendekatan institusionalisme baru ini secara umum berpandangan bahwa mempelajari institusi sangat penting karena institusi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi (*con-*

*tributing factor*) peristiwa, perilaku dan perubahan politik. Meskipun bukan lagi dipandang sebagai faktor determinan, namun institusi tetap diperlakukan sebagai salah satu faktor yang penting di dalam studi politik. Dari segi metodologi, pendekatan institusionalisme baru tidak lagi menggunakan metodologi tradisionalisme, akan tetapi berkembang mengikuti perkembangan metodologi di dalam ilmu sosial lainnya.

Hall dan Taylor (1996) membagi pendekatan institusionalisme baru ke dalam tiga kelompok teori, yaitu institusionalisme historis (*historical institutionalism*), institusionalisme pilihan rasional (*rational choice institutionalism*) dan institusionalisme sosiologis (*sociological institutionalism*). Institusionalisme historis, menurut Hall dan Taylor (1996: 7), merupakan pendekatan yang *eclectic* yang mempertimbangkan faktor gagasan, perilaku individu, maupun pengaruh struktur di dalam interaksi politik yang melibatkan institusi. Di dalam studi politik, pada umumnya faktor-faktor tersebut dipelajari dengan pendekatan yang berbeda-beda. Faktor gagasan umumnya dipelajari dengan pendekatan normatif atau dekonstruktif. Faktor perilaku individu umumnya dipelajari dengan pendekatan *behavioral* (positivisme) atau pilihan rasional. Sedangkan faktor struktur pada umumnya dipelajari dengan pendekatan Marxisme, teori elite, atau realisme. Para ilmuwan yang bersentuhan dengan institusionalisme historis berusaha untuk berpikir terbuka terhadap kemungkinan berlakunya berbagai faktor tersebut dan tidak membatasi analisisnya hanya pada faktor tertentu saja. Mereka menekankan bahwa studi ilmu politik seharusnya lebih difokuskan pada sejarah mengenai apa yang terjadi, apa yang dipikirkan dan apa yang dicitrakan; bukannya berpegang terlalu ketat pada kerangka teoritis. Inilah yang membuat mereka disebut sebagai institusionalisme “historis” karena bagi mereka “*history matters*”. Perubahan yang terjadi dalam suatu proses institusionalisasi seperti pembuatan kebijakan, pola proses dan hasilnya bisa berbeda-beda setiap kasus, atau disebut juga *path dependent*. Oleh karena itu, analisis kontekstual historis terhadap suatu proses institusionalisasi dan dampaknya perlu dilakukan untuk dapat benar-benar memahami suatu peristiwa, perilaku atau perubahan politik.

Bagi para ilmuwan yang bersentuhan dengan institusionalisme historis, suatu proses institusionalisasi dapat terjadi dari hubungan kekuasaan yang asimetris. Suatu institusi dapat terbentuk, beroperasi dan berkembang karena hubungan kekuasaan yang asimetris. Dalam sebuah hubungan kekuasaan yang asimetris, institusi menjalankan fungsi memelihara *status quo* atau membuat perubahan dan membangun perimbangan kekuasaan baru. Hal ini karena institusi cenderung mendistribusikan kekuasaan secara tidak merata kepada kelompok-kelompok masyarakat. Dalam hubungan kekuasaan yang tidak merata (asimetris) tersebut, manusia membentuk koalisi-koalisi dan bersaing antara satu koalisi dengan yang lainnya (Marsh, Batters dan Savigny 2004).

Dengan demikian institusi selalu mengalami perubahan dalam jangka waktu tertentu. Jika pada suatu waktu terjadi relasi kekuasaan asimetris antara kelompok, kemudian terbentuk institusi untuk mengatur pola relasi kekuasaan baru yang juga asimetris, maka institusi tersebut juga akan dipersoalkan karena menghasilkan pola relasi kekuasaan yang asimetris. Misalnya, dalam perspektif ini jika UU MD3 direvisi pada tahun 2014 karena kecenderungan hasil Pemilu Presiden 2014 cenderung mengarah pada kemenangan kandidat dari KIH, kemudian revisi tersebut akan memastikan dominasi KMP di parlemen yang melakukan konsolidasi untuk bersaing setelah kemenangan KIH. Hasil revisi tersebut menghasilkan institusi juga yang mendistribusikan kekuasaan secara asimetris di parlemen. Dalam perspektif institusionalisme historis, KIH juga akan berusaha untuk mengubah pola relasi kekuasaan yang asimetris melalui perubahan institusi.

Institusionalisme pilihan rasional memandang proses institusionalisasi sebagai suatu mekanisme instrumental untuk menyelesaikan masalah-masalah bersama (*collective action dilemmas*). Manusia secara individual dipandang sebagai individu rasional yang bertindak atas dorongan kepentingan rasional. Setiap tindakan politik dari para aktor rasional tersebut didasari oleh perhitungan untung-rugi dan aksi-reaksi dari aktor lainnya. Interaksi di antara aktor-aktor rasional ini dapat menimbulkan persaingan dan konflik yang pada gilirannya berdampak pada kepentingan banyak orang. Pembentukan institusi pada umumnya

dipandang sebagai agen untuk menyelesaikan masalah kolektif, termasuk konflik dan distribusi nilai.

Bagi para penganut institusionalisme pilihan rasional, para aktor politik akan lebih cenderung untuk memilih institusionalisasi daripada kekosongan institusi (Hall dan Taylor 1996; Shepsle dalam Binder, Rhodes, dan Rockman 2008). Kehadiran institusi memberikan insentif bagi kerjasama dan pertukaran (*gains from cooperation* dan *gains from exchange*) karena menghindarkan para aktor politik dari ketidakpastian hasil dari persaingan dan konflik di antara mereka. Dengan saling bekerjasama dan bertukar informasi, dapat terjalin koordinasi yang memastikan ekuilibrium dan mengurangi biaya transaksi politik (*political transactional cost*). Konsep ekuilibrium di sini dikenal dengan nama 'ekuilibrium Nash', yaitu suatu kondisi dimana ketika salah satu aktor menikmati keuntungan (*better off*), tidak ada aktor lain yang dirugikan (*worse off*). Oleh karena itulah manusia cenderung untuk memilih institusionalisasi dan oleh karena itu juga manusia cenderung untuk patuh kepada institusi sepanjang ekuilibrium terpelihara. Akan tetapi sebaliknya, jika ekuilibrium terganggu, dalam arti ada pihak yang dirugikan, para aktor akan menuntut revisi pada institusi atau membentuk institusi baru.

Kelompok teori yang ketiga, yaitu institusionalisme sosiologis, menekankan studi institusi politik pada aspek gagasan, norma, budaya dan identitas. Menurut Hall dan Taylor (1996:13), para ilmuwan yang bersentuhan dengan institusionalisme sosiologis berpandangan bahwa studi politik harus mencakup tidak hanya aturan-aturan formal, aspek kognitif, dan kerangka moral, namun juga kerangka pedoman bagi tindakan manusia. Dalam perspektif ini, terdapat tumpang tindih pengertian antara institusi dengan budaya. Kajian institusi yang sering dipandang berbeda karena berdasarkan struktur dan organisasi, dibandingkan dengan kajian budaya yang berdasarkan pemahaman tentang nilai-nilai, sikap dan perilaku bersama; dalam perspektif institusionalisme sosiologis ini sama dengan budaya. Budaya sendiri dipandang sebagai institusi. Di sinilah letak relevansi nomenklatur 'sosiologi' yang dilekatkan pada institusionalisme dalam perspektif ini, karena adanya



penekanan dalam perspektif ini untuk mempelajari dimensi kognitif dari institusi. Institusi dipelajari dari pola perilaku, simbol-simbol, norma yang memberi pedoman bagi perilaku, dan identitas. Model perspektif ini memiliki kemiripan dengan salah satu kecenderungan studi dalam sosiologi, yaitu konstruktivisme sosial (*social constructivism*).

Institusionalisme sosiologis memandang bahwa institusi mempengaruhi individu, termasuk dalam hal preferensi dan identitasnya (Hall dan Taylor 1996: 16). Berlawanan dengan teori pilihan rasional yang mengatakan bahwa perilaku politik manusia didorong oleh kepentingan obyektif (*interest-driven*), kalangan penganut teori institusionalisme sosiologis cenderung berpandangan bahwa justru institusi yang membentuk preferensi dan identitas individu. Hal ini karena di dalam praktiknya tidak semua institusi dan organisasi dibentuk untuk memaksimalkan kepentingan obyektif atau material. Banyak di antaranya dibentuk berdasarkan budaya atau nilai-nilai bersama. Dalam kaitannya dengan identitas, menurut teori ini, umumnya institusi dibentuk bersifat isomorfis, yaitu berdasarkan kesamaan identitas, preferensi kebijakan atau posisi di dalam struktur (Amenta dan Ramsey dalam Leicht dan Jenkins 2010: 17). Institusi membentuk preferensi dan identitas karena individu ingin berperilaku sesuai dengan lingkungan sosialnya (*the logic of social appropriateness*), bukan hanya karena perhitungan strategis berdasarkan kepentingan ekonomi atau kekuasaan.

Dalam proses pembentukan institusi baru atau revisi institusi lama, dorongan yang lebih kuat memotivasi perubahan menurut teori ini adalah legitimasi sosial. Perubahan institusi dilakukan bukan semata-mata perhitungan efisiensi, akan tetapi lebih dari itu, karena perubahan itu sendiri dihargai oleh masyarakat. Karena masyarakat menghargai efisiensi lah maka perubahan tersebut dilakukan. Jika masyarakat tidak menghargai efisiensi dan maksimalisasi keuntungan, misalnya dalam kebijakan subsidi pendidikan, kesehatan atau pangan, maka efisiensi tidak diinginkan. Perubahan dengan mengurangi subsidi menjadi tidak berharga dan tidak memotivasi pemerintah untuk melakukannya.

Ketiga kelompok teori institusionalisme tersebut dapat digunakan untuk menganalisis pembuatan kebijakan UU MD3 2014. Institusiona-

lisme historis dapat menjelaskan faktor-faktor sejarah, struktur politik, kepentingan, gagasan dan interaksi kekuasaan yang menyertai proses institusionalisasi UU MD3 2014. Institusionalisme pilihan rasional dapat digunakan untuk menjelaskan motif, proses tawar-menawar, solusi kolektif dan transaksi politik. Sedangkan institusionalisme sosiologis dapat digunakan untuk menjelaskan proses institusionalisasi UU MD3 dari gagasan, pembangunan diskursus, simbol-simbol, pembentukan koalisi, proses sosialisasi, dan akhirnya terbentuknya institusi tersebut (UU MD3). Penekanan ketiganya dalam hal faktor yang mempengaruhi proses institusionalisasi tersebut berbeda, yaitu kekuasaan asimetris (institusionalisme historis), transaksi politik (institusionalisme pilihan rasional) atau sosialisasi gagasan (institusionalisme sosiologis).

UU MD3 2014 merupakan suatu produk dari sebuah institusionalisasi untuk mengatur kewenangan dan pola hubungan antar lembaga. Sebagai sebuah institusi yang memiliki dampak mengubah konstelasi politik di dalam parlemen dan perimbangan kekuasaan di dalam pemerintahan, bisa jadi merupakan hasil penerapan strategi politik untuk mendominasi parlemen sebagaimana diperkirakan institusionalisme sosiologis; bisa pula merupakan hasil interaksi strategi dan negosiasi antara aktor rasional untuk menyelesaikan masalah bersama sebagaimana dianjurkan oleh institusionalisme pilihan rasional; atau bisa juga merupakan suatu dampak dari persaingan kekuasaan dalam proses historis, sebagaimana diperkirakan teori institusionalisme historis.

Relevansi dari ketiga jenis institusionalisme tersebut akan dapat diverifikasi melalui data dan informasi mengenai intensi dan preferensi dari para politisi dari kedua koalisi di dalam parlemen. Analisis perlu dilakukan pada tiga dimensi dari institusionalisasi, yaitu dimensi penyusunan, format/bentuk, dan dampak. Namun intensi dan preferensi yang mendasari penyusunan, format dan dampak dari institusi tersebut dalam penelitian ini didekati dengan pendekatan diskursus<sup>3</sup> (*discourse theory*) atau yang dikenal juga dengan nama 'analisis wacana'. Di dalam analisis wacana ini, narasi dan sosialisasi dianalisis untuk mendapatkan

---

<sup>3</sup> *Review* yang cukup baik untuk teori diskursus dapat ditemukan pada tulisan David Howarth, dalam Marsh dan Stoker (1995), bab 6.

informasi tentang nilai, identitas dan simbol-simbol yang mencerminkan intensi dan preferensi dari setiap kelompok atau koalisi.

Intensi dan preferensi aktor politik yang terlibat dalam suatu proses institusionalisasi secara umum dapat dibedakan dalam beberapa paradigma. Paradigma yang pertama adalah liberalisme atau pluralisme. Para aktor yang menganut liberalisme memandang penting kebebasan dan demokrasi (Parsons 2005: 255). Pembangunan institusi demokrasi dipandang perlu diwarnai dengan prosedur pengawasan dan perimbangan kekuasaan (*checks and balances*). Hal ini diperlukan agar sistem pemerintahan dapat terhindar dari dominasi suatu kelompok dan penyalahgunaan kekuasaan oleh kelompok dominan. Distribusi kekuasaan di antara kelompok dan di antara lembaga negara diperlukan agar tercipta keseimbangan dan pengawasan yang baik.

Paradigma yang kedua adalah realisme. Para aktor politik yang dipengaruhi oleh realisme cenderung memandang penting dominasi kekuasaan atas kelompok lain. Kekuasaan dipandang memiliki struktur, di mana tiap kelompok memiliki sumber daya, domain dan jangkauan kekuasaan yang berbeda-beda. Paradigma ini memandang setiap orang atau kelompok tergerak untuk mengakumulasi kekuasaannya apabila memiliki kesempatan dan kekuatan untuk melakukannya (lihat Lukes dalam Parsons 2005: 146). Oleh karena itu, setiap aktor atau kelompok memandang akan selalu ada persaingan kekuasaan dengan aktor atau kelompok lainnya baik yang kekuasaannya simetris (setara) ataupun asimetris (tidak setara). Proses persaingan kekuasaan tersebut terbagi dalam tiga tahap, yaitu kontrol satu pihak terhadap pihak lainnya yang disebut Lukes sebagai dimensi pertama, penutupan akses oleh satu pihak terhadap pihak lainnya (dimensi kedua), dan hegemoni (dimensi ketiga).

Paradigma yang ketiga adalah rasionalisme. Dalam pandangan ini, kekuasaan dipandang sebagai sebuah instrumen atau alat. Kekuasaan digunakan sebagai alat untuk memaksimalkan utilitas atau pemenuhan kepentingan (Parsons 2005: 274). Kelompok rasionalis berusaha untuk melakukan institusionalisasi untuk memastikan agar pengaturan kekuasaan dapat memastikan agar kelompoknya mendapatkan peluang untuk

memaksimalkan pemenuhan kepentingannya dalam situasi yang aman dan kondusif. Dominasi atas kelompok lain bukan merupakan tujuan, akan tetapi institusi yang superior di atas semua kelompok dipandang perlu agar semua kelompok dapat memaksimalkan pemenuhan kepentingannya.

Paradigma yang mendasari intensi dan preferensi dari para aktor politik ini, meskipun tidak mudah diidentifikasi, namun mempengaruhi secara signifikan karakteristik dari perilaku mereka dalam membangun institusi. Kecenderungan mengadopsi paradigma liberalisme mendorong institusionalisasi ke arah perimbangan kekuasaan dan gagasan ideal demokrasi. Kecenderungan mengadopsi paradigma realisme mendorong institusionalisme ke arah dominasi kekuasaan atau hegemoni. Sedangkan kecenderungan menganut paradigma rasional akan mendorong pembangunan institusi ke arah kesetimbangan (ekuilibrium) di antara kelompok atau koalisi.

## METODE PENELITIAN

Penelitian yang mengevaluasi hubungan antara motif kekuasaan, formasi koalisi, dan institusionalisasi pengaturan kelembagaan parlemen (MD3) dalam pendekatan institusionalisme baru membutuhkan informasi yang terperinci mengenai persepsi terhadap situasi persaingan, orientasi sikap terhadap situasi, gagasan atau substansi perundang-undangan beserta implikasi politiknya, proses deliberasi atau sosialisasi intersubjektif, dan identitas koalisi. Informasi yang dibutuhkan dapat diperoleh dengan pendekatan penelitian kualitatif, utamanya melalui analisis wacana (*discourse analysis*) terhadap data-data perdebatan dan perubahan di parlemen maupun di media massa.

## UU MD3: PIJAKAN PERIMBANGAN KEKUASAAN?

Perumusan UU MD3 2014 dimulai dari inisiatif DPR sendiri. Rencana untuk merevisi undang-undang terdahulu, yaitu UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3, telah ada sejak tahun 2012. Hal ini ditunjukkan dengan dimasukkannya rencana revisi tersebut ke dalam Prolegnas 2013

pada bulan Desember 2012 bersama dengan 70 RUU lainnya. Pada bulan Maret 2013, dibentuk Panitia Khusus (Pansus) RUU Perubahan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD<sup>3</sup> yang beranggotakan 30 orang. Istilah UU MD<sup>3</sup> sendiri baru dikenal pada tahun 2009. Sebelumnya, regulasi sejenis diberi nama UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk MD<sup>3</sup>). Namun pada tahun 2009, istilah 'Susduk' dipandang tidak lagi sesuai dengan jenis regulasi yang diharapkan. Hal ini karena UU yang ingin dibuat pada tahun 2009 tidak hanya mencakup susunan dan kedudukan keempat lembaga negara, akan tetapi juga meliputi soal kewenangan dan hubungan antar lembaga.

Persoalan kewenangan dan perimbangan kekuasaan dalam hubungan antar lembaga di Indonesia memang masih menyisakan perdebatan di dalam wacana demokrasi di Indonesia. Dua isu terhangat di dalam wacana tersebut adalah masalah bikameralisme yang melibatkan DPD yang praktis tanpa kewenangan dan juga masalah presidensialisme yang melibatkan sistem multipartai.

Bikameralisme di Indonesia banyak dikritik karena tidak sepenuhnya terdapat pembagian kewenangan yang seimbang antara kedua kamar, yaitu majelis rendah (DPR) dan majelis tinggi (DPD). DPR memiliki kewenangan yang besar di dalam pembuatan UU bersama dengan presiden, namun DPD berdasarkan konstitusi tidak memiliki kewenangan apapun dalam pembuatan kebijakan. DPD hanya diberikan hak untuk menghadiri rapat pembuatan UU dan memberikan rekomendasi tentang kebijakan yang terkait dengan urusan daerah. Absennya kewenangan pada lembaga tinggi negara ini merupakan paradoks bikameral, di mana sebuah lembaga dibangun tapi tanpa kewenangan untuk menjalankan fungsinya, baik fungsi pengawasan maupun perwakilan.

Demikian juga halnya dengan presidensialisme yang berbenturan dengan sistem multipartai. Sistem kabinet presidensial yang dipadukan dengan sistem kepartaian multipartai membuka kemungkinan terjadinya dualisme kekuasaan di dalam pemerintahan. Dalam pandangan ini (Subekti 2010; Badan Legislasi 2013), benturan kedua sistem menyebabkan terbukanya kemungkinan presiden terpilih memimpin dengan

dukungan partai minoritas atau minoritas partai, sedangkan parlemen didominasi oleh partai oposisi. Contoh yang diungkapkan adalah pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono – Jusuf Kalla (2005-2009) yang hanya didukung oleh Partai Demokrat dengan 7% suara di parlemen.

Implikasi dari kondisi dualisme kekuasaan di dalam pembuatan dan evaluasi kebijakan tersebut adalah munculnya beberapa skenario. Skenario yang pertama adalah sulitnya terbentuk eksekutif yang kuat dan stabil. Dalam kasus di mana presiden terpilih berasal dari partai minoritas sedangkan oposisi di DPR dikuasai partai atau koalisi mayoritas, sulit dapat diharapkan terbentuknya pemerintahan yang didukung parlemen. Eksekutif dapat menemui banyak kesulitan untuk menjalankan program-programnya, termasuk meloloskan anggaran belanja negara.

Skenario yang kedua adalah terbentuknya pemerintahan koalisi layaknya sistem kabinet parlementer. Dalam rangka membentuk pemerintahan yang kuat dan stabil, presiden terpilih akan membutuhkan dukungan dari partai-partai lain di parlemen yang bukan dari partai pendukungnya. Dalam kasus ini, posisi menteri di dalam kabinet yang dipimpin oleh presiden terpilih umumnya ditawarkan kepada partai-partai politik untuk bergabung dengan koalisi untuk mendukung presiden terpilih. Yang menjadi persoalan dengan sistem ini adalah berkembangnya politik transaksional, dimana umumnya keputusan dibuat dengan transaksi antar elite politik. Sedangkan pemerintahan yang secara independen menjalankan visinya sebagaimana diharapkan dalam sistem presidensial urung terbentuk. Sistem ini bahkan bukan sistem parlementer di mana rakyat memilih partai dengan ideologi, visi dan program tertentu. Skenario inilah yang tampak diadopsi oleh Kabinet Indonesia Bersatu I dan II.

Selain isu bikameralisme dan presidensialisme yang perlu diperbaiki, masih banyak isu lain yang sering diangkat terkait dengan revisi UU MD3 2009. Di dalam naskah akademik yang disusun oleh Badan Legislasi DPR RI (2013) dinyatakan ada setidaknya empat kelemahan dari UU MD3 2009. **Pertama**, struktur alat kelengkapan dan fraksi di keempat lembaga masih belum diatur dengan terperinci agar dapat melaksanakan fungsinya secara efektif. **Kedua**, belum terdapat aturan

yang jelas mengenai hubungan antar lembaga dan pembagian kewenangan di antara DPR dan DPD. **Ketiga**, ketentuan mengenai lembaga pendukung seperti kesekjenan dan keahlian masih belum cukup terperinci. Lembaga pendukung ini sangat penting bagi peningkatan kinerja legislatif. Dan **keempat**, belum jelasnya peran dan kewenangan DPRD dalam memberikan kontribusi bagi pembangunan ekonomi dan kesejahteraan rakyat di daerah.

Secara umum dapat dikatakan bahwa dasar argumentasi bagi revisi UU MD3 2009 cenderung berorientasi liberalis. Sulit untuk dipungkiri bahwa tatanan kelembagaan pemerintahan Indonesia berdasarkan UU tersebut berdampak pada kurang efektifnya lembaga-lembaga negara menjalankan tugasnya. Eksekutif cenderung lemah, legislatif cenderung transaksional, sementara itu pemerintahan di daerah juga cukup banyak yang cenderung korup. Perbaikan struktur, lembaga pendukung, pembagian kewenangan, dan revitalisasi DPRD merupakan gagasan yang logis untuk memperbaiki kinerja lembaga legislatif dan sistem demokrasi yang lebih luas. DPR periode 2009-2014 yang berinisiatif untuk merevisi UU ini dalam "Naskah Akademik RUU Perubahan UU No. 27 Tahun 2009" tersebut lebih menunjukkan pengaruh paradigma liberalisme yang berorientasi pada perbaikan institusi demokrasi.

Namun demikian, konsistensi dari para legislator untuk mengaplikasikan paradigma liberalisme di dalam revisi UU MD3 masih harus diuji di dalam substansi dari revisi pasal-pasal dan narasinya. Jika memang hasil revisi UU MD3 mencerminkan tujuannya semula untuk memperbaiki institusi demokrasi, maka paradigma liberalisme di sini mendapat pembenaran. Namun, jika ternyata hasil revisi tidak mencerminkan tujuan RUU ini diagendakan, maka dalam hal ini terdapat dua kemungkinan. Pertama, sejak semula RUU tersebut tidak diagendakan untuk mengaplikasikan gagasan demokrasi untuk perimbangan kekuasaan dan pemerintahan yang efektif. Narasi tentang perimbangan kekuasaan dan pemerintahan yang efektif dibuat hanya sebagai pencitraan (*impression management*) untuk menutupi tujuan dan kepentingan yang sebenarnya. Tujuan dan kepentingan yang sebenarnya ini bisa jadi untuk mempertahankan kekuasaan kelompok elite tertentu, atau bisa

jadi juga untuk sekedar menambahkan jumlah produk legislasi yang diselesaikan oleh para legislator.

Kemungkinan yang kedua adalah terjadi perubahan orientasi di kalangan para legislator. Tujuan awalnya adalah perbaikan institusi dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi. Akan tetapi di dalam prosesnya terdapat pemicu yang mengubah motivasi para anggota legislatif dari berorientasi liberalis ke realis. Faktor pemicu tersebut dapat berupa *power struggle* dari situasi konstelasi kekuasaan yang asimetris, terganggunya ekuilibrium yang membuat satu kelompok mengalami kerugian di saat kelompok lain menikmati keuntungan, atau meningkatnya ancaman terhadap kekuasaan kelompok elite yang berkuasa yang mendorong mereka melakukan sesuatu untuk mempertahankannya. Motivasi baru tersebut kemudian mengubah orientasi para legislator dari suatu koalisi yang semula liberalis menjadi lebih realis. Momentum revisi UU MD3 2009 kemudian dimanfaatkan untuk membangun basis legal bagi dominasi koalisi tertentu.

Konsistensi gagasan liberalisme di dalam proses penyusunan RUU MD3 di dalam praktiknya tidak terjadi. Bukannya memperbaiki kekurangan yang terdapat di dalam UU MD3 2009, UU yang direvisi cenderung memperkuat koalisi oposisi, yaitu KMP, termasuk memuat aturan impunitas dan kewenangan untuk memerintahkan penangkapan hanya atas dasar perintah DPR. Jadi undang-undang yang baru, yaitu UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, justru banyak memuat aturan kontroversial yang baru dan sedikit saja merevisi kekurangan yang lama terkait dengan pembagian kewenangan DPR-DPD, alat kelengkapan, lembaga pendukung, serta peran dan fungsi DPRD. Perbaikan institusi demokrasi tidak terjadi melalui revisi ini. Atau dengan kata lain, paradigma liberalisme tidak tercermin di dalam perumusan UU MD3 2014. Yang tampak justru sebaliknya paradigma realisme yang lebih berorientasi pada dominasi kekuasaan yang muncul.

Segera setelah diundangkan pada bulan September 2014, UU tersebut langsung mengundang reaksi negatif dari berbagai kalangan. Sebanyak tujuh gugatan disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk melakukan uji materi atas UU MD3 2014. Salah satunya



adalah gugatan uji materi atas Pasal 84 yang disampaikan oleh Sekjen PDIP Tjahjo Kumolo dan empat warganegara lainnya. Pasal tersebut terdiri dari 10 ayat, namun yang menimbulkan keberatan adalah ayat 1 yang menyatakan bahwa pimpinan DPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih oleh dan dari anggota DPR. Ayat ini menghilangkan aturan bahwa Ketua DPR harus berasal dari partai pemenang pemilu legislatif. Dalam kasus persaingan antara KMP dengan KIH, PDIP akan kehilangan haknya menduduki posisi Ketua DPR karena jumlah kursi yang diperoleh KMP lebih dominan, yaitu 52,14% atau 292 kursi. Tabel di bawah ini adalah perhitungan kursi berdasarkan koalisi di DPR.

Tabel 1. Kekuatan Koalisi di DPR

Koalisi Merah Putih			Koalisi Indonesia Hebat		Netral			
No.	Partai	Kursi	No.	Partai	Kursi	No.	Partai	Kursi
1.	Partai Golkar	91	1.	PDIP	109	1.	Partai Demokrat	61
2.	Partai Gerindra	73	2.	PKB	47			
3.	PAN	49	3.	Partai Nasdem	35			
4.	PKS	40	4.	Partai Hanura	16			
5.	PPP	39						
Total kursi		292	Total kursi		207	Total kursi		61
Persentase		52%	Persentase		37%	Persentase		11%

Sumber: KPU, data diolah.

Catatan: Tabel ini hanya mencakup 10 partai yang mendapatkan kursi di DPR. Dua partai nasional peserta pemilu lainnya tidak mendapat kursi karena terseleksi oleh aturan *electoral threshold* sebesar 3,5%, yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

Selain itu, Pasal 97 digugat terkait dengan pemilihan pimpinan komisi. Pasal 97 Ayat (2) mengatakan bahwa pimpinan komisi terdiri dari satu ketua dan tiga wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota dalam satu paket yang bersifat tetap, berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah dan mufakat. Ayat tersebut memberikan keuntungan kepada KMP yang memiliki jumlah kursi dominan, sehingga dapat mengamankan posisi pimpinan bagi anggota KMP di 11 komisi yang ada. Selain itu, ketentuan bahwa pencalonan pimpinan komisi harus dalam satu paket mendorong KMP melakukan konsolidasi internal untuk pencalonan tersebut. Implikasinya, seluruh posisi pimpinan diambil

oleh KMP. Sedangkan KIH tidak memiliki kesempatan, bahkan untuk mengisi posisi wakil ketua.

Pasal-pasal 97, 104, 109, 115, 121, dan 152 juga digugat oleh Khofifah Indar Parawansa, Rieke Dyah Pitaloka dan Aida Vitalaya Sjafri Hubeis kepada MK. Pasal-pasal tersebut dipandang telah menghapus ketentuan tentang keterwakilan perempuan dalam jajaran pimpinan dari alat-alat kelengkapan DPR. Hal ini tidak mencerminkan perbaikan kualitas keterwakilan di DPR, menurut para penggugat (Demos, 2014).

Pasal lain yang digugat di MK adalah Pasal 166 Ayat (2). Pasal tersebut menyatakan, “Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR”. Ayat (1) yang dimaksud sebenarnya telah memberikan hak kepada DPD untuk mengusulkan RUU yang terkait dengan daerah seperti masalah pemekaran, pembentukan daerah otonom baru, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun ayat (2) pasal di atas mencantumkan perlunya DPD membuat naskah akademik yang disampaikan kepada Pimpinan DPR. Dalam ayat-ayat selanjutnya diatur juga tentang hak DPD untuk berpartisipasi dalam perumusan RUU tersebut bersama pemerintah.

Pasal 166 ini mungkin dalam batas tertentu telah memberikan peran lebih besar kepada DPD di dalam bidang legislasi. Jika sebelumnya DPD hanya diberikan hak untuk menghadiri sidang dan memberikan rekomendasi, maka di dalam pasal ini DPD diberikan hak untuk mengusulkan RUU. Yang dipersoalkan oleh DPD adalah ayat (2) pada pasal tersebut yang mengharuskan Pimpinan DPD menyerahkan naskah akademik bersama dengan RUU yang diusulkan kepada Pimpinan DPR. DPR dibantu oleh Badan Legislasi di dalam penyusunan naskah akademik, sehingga ketika menggunakan usul inisiatif, mereka tidak perlu menyusun naskah tersebut. Dengan adanya keharusan bagi DPD untuk menyerahkan naskah akademik, terdapat diskriminasi prosedural dalam penggunaan usul inisiatif kedua lembaga. Selain Pasal 166 ini, secara keseluruhan DPD mengajukan uji formil dan materiil atas 20 pasal di dalam UU MD3 2014. Dalam perkembangan terakhir menjelang Sidang Paripurna 5 Desember 2014, DPD menyatakan menolak untuk

menyetujui revisi UU MD3 2014 pada Sidang Paripurna DPR di bulan Desember jika 13 usulan revisi yang diajukan DPD tidak diakomodasi.

Isu kewenangan DPD merupakan salah satu isu kontroversial yang memerlukan pengaturan institusional. MK telah mengeluarkan keputusan uji materi pada tahun 2013 yang menegaskan perlunya peningkatan peran dan kewenangan DPD. Keputusan tersebut terkait dengan uji materi UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3, yaitu Keputusan MK No. 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013. Dalam keputusan tersebut MK telah membatalkan UU No. 27 Tahun 2009 karena ketentuan tentang kewenangan DPD di dalamnya dipandang melanggar amanat konstitusi. DPD adalah lembaga negara yang menurut UUD 1945 sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR, MPR, Presiden, MA, MK dan BPK. Di dalam Sidang Uji Materi UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 pada tanggal 21 Oktober 2014, para saksi ahli yang dihadirkan, pakar hukum Refly Harun dan pegiat Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Ronald Rofiandri menegaskan kembali hal ini. Sebagai lembaga negara yang sejajar menurut konstitusi dan di bawah perintah Keputusan MK No. 92/PUU-X/2012 kepada DPR, Presiden dan DPD untuk menyusun UU yang benar, maka UU MD3 2014 seharusnya sudah membuat perbaikan dalam hal itu. UU MD3 2014 dinilai sebagai pelanggaran terhadap konstitusi dan Keputusan MK.

Hal yang senada juga ditekankan oleh pakar hukum Saldi Isra dalam dua tulisannya di media massa (*KOMPAS*, 17 Juli dan 26 November 2014). Dengan mempertimbangkan fakta bahwa revisi yang bisa dilakukan oleh DPR hanya terbatas pada beberapa pasal saja, Isra mengatakan bahwa setidaknya DPR harus melibatkan DPD di dalam revisi tersebut. Jika revisi terbatas tersebut tidak melibatkan DPD, revisi UU MD3 2014 dinilai cacat formal. Dalam praktiknya, DPR menyepakati revisi terbatas UU MD3 2014 pada tanggal 5 Desember 2014 dalam rangka kesepakatan bersama KMP dan KIH untuk mewujudkan damai atau 'islah'. Namun sayangnya DPD tetap belum dilibatkan dalam proses revisi tersebut hingga keputusannya dicapai.

Di luar isu-isu pemilihan pimpinan, keterwakilan perempuan dan kewenangan DPD yang telah diuraikan di atas, masih terdapat bebera-

pa aturan di dalam UU MD3 2014 yang mengindikasikan penguatan DPR atau koalisi tertentu dalam DPR. Aturan-aturan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Anggota DPR tidak dapat diperiksa dalam kasus-kasus pelanggaran hukum tanpa ijin tertulis dari Majelis Kehormatan Dewan (MKD) (Pasal 245 ayat 1). Terdapat dua masalah dari aturan ini. Yang pertama, aturan ini memberi para anggota DPR impunitas terhadap hukum atas keputusan MKD. Kekebalan terhadap hukum ini menyebabkan kontrol dan pengawasan terhadap para anggota DPR menjadi lebih sulit. Yang kedua, hak impunitas tersebut hanya diberikan kepada anggota DPR. Hal ini tentu saja merupakan pelanggaran terhadap prinsip kesamaan di depan hukum (*equality before the law*) yang diatur di dalam Pasal 27 UUD 1945. Anggota DPD dan DPRD tidak diberikan hak impunitas ini.
2. Dikurangnya mekanisme pengendalian dan pengawasan terhadap kinerja. Badan Akuntabilitas Kinerja dihapuskan setelah 2014. DPR dan DPRD dibebaskan dari kewajiban untuk melaporkan kinerja alat kelengkapan dan anggotanya kepada publik. Ironinya adalah DPD tetap berkewajiban untuk melaporkan kinerjanya kepada publik. Selain itu, kontrol partai terhadap anggota diperkuat dengan ketentuan bahwa keputusan *recall* atau pergantian antar waktu ditetapkan dalam rapat tertutup (Ayat (4) Pasal 57, 224, 338 dan 388). Perubahan ini menimbulkan kesan adanya upaya untuk menguatkan DPR dan melemahkan DPD. Hal ini tentu bertentangan dengan tujuan semula untuk memberdayakan DPD dalam perimbangan kekuasaan sehingga tercipta mekanisme *checks and balances* yang lebih efektif.
3. Pemberian kekuatan hukum pada 'Rekomendasi DPR' (Pasal 74 Ayat (3)-(6)). Pasal 74 Ayat (3) menyatakan bahwa setiap pejabat negara wajib menuruti dan melaksanakan Rekomendasi DPR. Ayat (5) dan (6) memberikan kewenangan kepada DPR untuk memberikan sanksi kepada pejabat negara yang tidak menuruti dan melaksanakan Rekomendasi DPR melalui Presiden dan

instansi terkait. Rekomendasi DPR sebelumnya dianggap sebagai masukan yang tidak mengikat bagi pemerintah. Pasal ini memberikan kekuatan hukum kepada Rekomendasi DPR yang mengikat bagi eksekutif dan birokrasi. Dengan ini, DPR dapat menggunakan Rekomendasi sebagai instrumen kontrol kepada eksekutif dan birokrasi.

4. Pemberian kekuatan hukum pada 'Keputusan Rapat Komisi' dan 'Keputusan Rapat Gabungan Komisi' (Pasal 98 Ayat (6), (7) dan (8)). Sama dengan Pasal 74, Pasal 98 ini juga memberikan kekuatan hukum yang mengikat bagi para pejabat negara untuk menuruti dan melaksanakan Keputusan Rapat Komisi dan Rapat Gabungan Komisi. Aturan ini terbilang janggal karena suatu keputusan rapat yang tidak melewati proses konsultasi yang disyaratkan untuk UU, namun memiliki kekuatan hukum yang mengikat disertai dengan sanksi. Ketujuh ayat tersebut mengandung dua persoalan secara politik. **Pertama**, kewenangan yang diberikan kepada DPR dalam hal ini terlalu besar dan tanpa kontrol, sehingga peluang untuk disalahgunakan juga lebih besar. **Kedua**, pemberlakuan dari aturan ini sama dengan absolutisme dan bisa menafikan salah satu prinsip demokrasi, yaitu prinsip supremasi hukum.<sup>4</sup>

Keempat aturan tersebut di atas tidak saja mengindikasikan penguatan terhadap DPR yang didominasi oleh koalisi tertentu, akan tetapi juga memperlihatkan pergeseran dari tujuan awal revisi UU MD3 2009. Tujuan awal dari revisi tersebut, sebagaimana telah disinggung pada bagian awal artikel ini, cenderung mengadopsi paradigma liberalis yang berorientasi pada institusionalisasi demokrasi. Ciri-cirinya antara lain adalah adanya keinginan untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan dan perimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara.

---

<sup>4</sup> Aturan-aturan yang disebutkan pada butir 3 dan 4 sebanyak 7 ayat dari 2 pasal telah dihapuskan sesuai dengan kesepakatan antara KMP dan KIH dalam Revisi UU MD3 2014 pada tanggal 5 Desember 2014. Karena akan memasuki masa reses, DPR menyepakati RUU tersebut secepatnya agar terjadi rekonsiliasi di antara kedua koalisi dan pemerintahan dapat berjalan efektif. Namun RUU tersebut baru akan selesai diundangkan pada tahun 2015, meskipun tidak masuk ke dalam Prolegnas 2015.

Sedangkan yang tampak dari UU MD3 2014 adalah paradigma realis yang justru berorientasi pada penguatan kekuasaan salah satu kelompok koalisi *vis-à-vis* koalisi lainnya.

Sebagai tambahan, pergeseran paradigma tersebut juga tampak pada draf RUU MD3 2014 yang disepakati oleh DPR pada 8 Juli 2014. Ada beberapa aturan yang kontroversial pada draft versi 8 Juli tersebut yang tidak tampak lagi pada draf versi 10 Juli 2014 (Petisi Tolak Revisi UU MD3, dalam [www.change.org](http://www.change.org)). Aturan yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Ketentuan kuorum sebesar  $2/3$  dari total anggota Dewan atau Komisi. Ketentuan ini merevisi aturan kuorum sebelumnya sebesar  $3/4$ . Dengan ketentuan kuorum yang baru ini KMP akan lebih mudah membuat keputusan dalam sidang dibandingkan dengan persyaratan kuorum yang lebih besar, mengingat partai yang saat ini berkuasa di dalam pemerintahan tidak jarang melakukan aksi *walk-out*. Dengan ketentuan kuorum yang lebih sedikit, aksi *walk-out* yang dilakukan oleh partai tertentu, meskipun terbesar, tidak akan menghalangi pengambilan keputusan.
2. Ketentuan izin Presiden atas pemanggilan dan pemeriksaan pidana atas anggota DPR. Di dalam draf RUU MD3 versi 8 Juli 2014, terdapat aturan bahwa anggota DPR tidak dapat dipanggil atau diperiksa dalam kasus pidana tanpa izin dari Presiden. Sebagaimana Pasal 245 ayat (1) di atas, pasal ini juga mempersulit pemeriksaan kasus pidana atas anggota DPR. Ketentuan ini tentu saja kurang dilandasi oleh semangat anti-korupsi.

Kedua aturan tersebut tidak ditemui lagi di dalam draf 10 Juli 2014 yang kemudian disahkan oleh Presiden pada tanggal 5 Agustus 2014 menjadi UU No. 17 Tahun 2014. Meskipun telah dihapus, munculnya kedua aturan tersebut di dalam draf RUU terdahulu mencerminkan adanya intensi untuk memperkuat DPR yang didominasi oleh kekuatan koalisi tertentu.

## FORMAT KOALISI DAN FORMAT BARU PERIMBANGAN KEKUASAAN

Uraian singkat pada bagian sebelumnya menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari liberalis ke realis di dalam proses revisi UU MD3 sejak diuji materi pada bulan Maret 2013 hingga disahkan oleh Presiden pada bulan Agustus 2014. Pergeseran tersebut ditandai oleh sebuah titik balik, yaitu Pemilu Legislatif 9 April 2014. Revisi UU MD3 yang semula dimaksudkan untuk institusionalisasi demokrasi berubah menjadi arena akumulasi kekuasaan yang dilakukan oleh salah satu koalisi yang bersaing di dalam Pilpres 9 Juli 2014.

Persaingan menuju Pilpres 2014 sebenarnya diikuti oleh lebih banyak kandidat sebelum hasil Pemilu Legislatif 2014 diketahui. Setidaknya ada 9 nama yang sering diunggulkan di dalam wacana tentang kandidat Pilpres di media massa. Selain Joko Widodo (PDIP) dan Prabowo Subianto (Gerindra), nama-nama lain yang juga serius ingin ikut bersaing adalah Aburizal Bakrie (Golkar), Hatta Rajasa (PAN), Wiranto (Hanura), Mahfud MD (PKB), Irman Gusman, Dahlan Iskan dan Anies R. Baswedan (Demokrat). Meski demikian, setelah Pemilu Legislatif, persaingan mengerucut pada dua kontestan: KMP yang mendukung pasangan Prabowo Subianto – Hatta Rajasa dan KIH yang mendukung pasangan Joko Widodo – Jusuf Kalla. Kecuali Partai Demokrat, partai-partai politik mengalami polarisasi ke arah dua koalisi tersebut. Di KMP terdapat 5 partai pendukung, yaitu Gerindra, Golkar, PAN, PPP, dan PKS. Sedangkan di KIH terdapat 4 partai pendukung, yaitu PDIP, PKB, Nasdem, dan Hanura. Partai Demokrat sendiri awalnya akan mengadakan Konvensi untuk mengusung calonnya sendiri. Akan tetapi setelah hasil Pemilu Legislatif perolehan suaranya hanya 11%, Partai Demokrat tidak dapat memenuhi ambang batas pencalonan presiden sehingga gagal melaksanakan konvensi, urung mengusung calon presidennya sendiri, dan menyatakan netral dari polarisasi koalisi.

Informasi penting yang perlu dicatat dari formasi koalisi ini adalah bahwa total kursi partai-partai di tiap koalisi berbeda secara signifikan antara anggota DPR lama yang akan digantikan pada bulan September 2014 dan anggota baru yang akan dilantik pada bulan tersebut. Berikut

di bawah ini adalah jumlah kursi anggota lama masing-masing koalisi di DPR.

Tabel 2. Kekuatan Koalisi di DPR sampai dengan 30 September 2014

Koalisi Merah Putih		Koalisi Indonesia Hebat		Netral	
No. Partai	Kursi	No. Partai	Kursi	No. Partai	Kursi
1. Partai Golkar	107	1. PDIP	95	1. Partai Demokrat	150
2. Partai Gerindra	26	2. PKB	27		
3. PAN	43	3. Partai Nasdem	--		
4. PKS	57	4. Partai Hanura	18		
5. PPP	37				
Total kursi	270	Total kursi	140	Total kursi	150
Persentase	48,21%	Persentase	25%	Persentase	26,79%

Sumber: KPU, data diolah.

Catatan: Partai Nasdem merupakan partai baru dalam Pemilu 2014 yang belum memiliki kursi di DPR periode 2009-2014.

Berdasarkan komposisi perolehan kursi ini, KMP + Demokrat sudah mendominasi parlemen hingga 75%. Hal ini menjelaskan ketidakberdayaan KIH di dalam pemilihan pimpinan DPR dan alat-alat kelengkapannya, termasuk di dalam perumusan RUU Pilkada yang juga kontroversial. Dengan total kursi sebanyak 25%, KIH tidak mampu mengimbangi upaya KMP meloloskan UU MD3 sehari sebelum Pilpres 9 Juli 2014.

Persaingan di antara kedua koalisi di dalam kampanye pilpres tampaknya berkorelasi positif dengan persaingan di dalam revisi UU MD3 di DPR. Di dalam kampanye Pilpres, saling serang di antara kedua kubu maupun pendukungnya terjadi sebagaimana umumnya pemilihan presiden. Namun di dalam arena yang lain, yakni di DPR, persaingan untuk memperoleh kekuasaan juga termanifestasi dari polarisasi koalisi tersebut.

Di dalam proses perdebatan di dalam sidang-sidang Pansus Perubahan UU MD3, terdapat beberapa kecenderungan umum dari *speech-act* atau narasi setiap koalisi. KMP di satu sisi, cenderung mengarahkan wacana pada pembahasan yang lebih terperinci pada perubahan dalam perbaikan alat-alat kelengkapan dan Badan Keahlian, sambil memasukkan agenda-agenda yang kontroversial seperti isu pemilihan pimpinan,



penguatan DPR, dan pelemahan DPD. Pembahasan mengenai agenda kontroversial ini cenderung dihindari dan cepat diakhiri.

Di sisi lain, KIH cenderung terus berupaya untuk memuji kemajuan yang dicapai dalam pembahasan mendetail tentang perbaikan alat-alat kelengkapan dan Badan Keahlian, sambil menekankan kritiknya terhadap pemilihan pimpinan DPR dan alat-alat kelengkapan. Sejumlah isu kontroversial seperti penguatan DPRD, laporan kinerja dan lain sebagainya juga menjadi sasaran kritik dari KIH. Namun kekalahan jumlah suara tampaknya membuat para anggota Pansus dari PDIP dan PKB tidak mampu menahan laju kesepakatan penyusunan RUU MD3.

Perwakilan pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM, Amir Syamsuddin, cenderung mengambil sikap menyerahkan urusan revisi tersebut kepada DPR. Meskipun kerap menyampaikan kritik terhadap substansi pasal-pasal di dalam RUU yang sedang dibahas, terutama kesesuaian dengan kelaziman dan aturan perundang-undangan lainnya, Menkumham menekankan bahwa keputusan tentang bunyi pasal-pasal tersebut diserahkan sepenuhnya kepada Pansus. Dalam Sidang Pansus 14 Mei 2014 misalnya Menteri mengatakan,

*“Setelah mempelajari naskah akademis dan materi RUU tentang perubahan atas Undang-undang 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pemerintah berpendapat bahwa pada prinsipnya usul perubahan yang diajukan oleh DPR RI atas RUU tersebut dapat diterima. Namun, demikian ada beberapa perubahan yang menurut hemat kami substansinya perlu dibahas secara intensif. Berkaitan dengan RUU tersebut Pemerintah memandang perlu untuk menyampaikan beberapa usulan dan masukan...*

*... Demikian beberapa hal pokok yang dapat kami sampaikan. Kiranya dapat dijadikan sebagai bahan diskusi untuk penyempurnaan RUU tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Selanjutnya Pemerintah berharap RUU ini segera dapat dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat selanjutnya”. (Badan Legislasi, 2014)*

Dalam hal ini, sikap pemerintah dapat diinterpretasikan berbeda-beda. Kemungkinan yang pertama adalah pemerintah mendukung substansi RUU tersebut diundangkan, karena kritiknya tidak mencakup substansi yang kontroversial. Kemungkinan yang kedua adalah pemerintah berusaha bersikap netral dan membiarkan mekanisme demokratis di dalam parlemen dan reaksi masyarakat mempengaruhi pengambilan keputusan. Namun jika melihat bahwa UU tersebut diundangkan dengan cepat sebelum DPR baru terbentuk dan presiden baru dilantik, apalagi di tengah kritik yang menjamur dari berbagai kalangan, kemungkinan pertama tampak lebih kuat.

Kecenderungan lain yang cukup menarik dari narasi dalam wacana pembahasan RUU MD3 ini adalah kuatnya pernyataan identitas koalisi atau pernyataan *in-group* dan *out-group*. Wakil Ketua Pansus, Fahri Hamzah, misalnya mengatakan “Koalisi Jokowi jangan banyak-banyak (mengusulkan KIH mengetuai komisi)”, seraya menambahkan “kami juga ingin independen dalam menyusun kabinet di legislatif” (*TEMPO online*, 28 Oktober 2014). Dalam kesempatan lain, Hamzah mengatakan, “Sudahlah, jangan lagi obral-obral (kursi) menteri, jangan lagi ditarik-tarik. Biar saja Koalisi Merah Putih menguasai parlemen dan mereka menguasai eksekutif” (*KOMPAS*, Rabu 1 Oktober 2014).

Secara umum, dengan ditetapkannya islah pada 5 Desember 2014 yang diiringi dengan revisi UU MD3 2014, relatif tidak ada perubahan signifikan dalam persaingan kekuasaan di antara keduanya. Revisi yang ditetapkan memang menghapuskan 7 ayat terkait dengan Rekomendasi DPR serta Keputusan Rapat Komisi dan Rapat Gabungan Komisi. Namun struktur dominasi KMP di parlemen belum berubah, DPD masih tetap lemah, dan persaingan antara kedua koalisi di dalam wacana kebijakan masih tajam diwarnai perbedaan identitas. Potensi DPR menjatuhkan eksekutif dapat dikurangi dengan revisi UU MD3 yang dilakukan. Namun dengan persaingan di antara kedua koalisi, kinerja eksekutif lah yang akan menentukan hasil dari persaingan ini, di samping strategi KMP untuk melakukan konsolidasi dan mengeksploitasi wanprestasi dari eksekutif.

## KESIMPULAN

Kuatnya persaingan di antara kedua koalisi (KIH-KMP) mengakibatkan polarisasi yang tajam di antara keduanya. Identitas yang melekat pada kedua kelompok ditunjukkan oleh wacana *in* dan *out-group* yang kuat. Masing-masing koalisi cenderung betahan dan tidak pecah meskipun terdapat upaya rekonsiliasi. Penyusunan RUU MD3 2014 menjadi arena persaingan kekuasaan kedua koalisi mengiringi persaingan di dalam Pilpres 2014. Dalam hal ini, KMP memenangkan persaingan untuk mendominasi kekuasaan di dalam parlemen, terlepas dari usaha KIH untuk mengimbangi dengan kritik dan *judicial review*.

Proses institusionalisasi revisi UU MD3 ini menunjukkan bahwa pendekatan institusionalisme historis lebih relevan untuk diaplikasikan dalam kasus ini. Alasannya adalah terjadinya pergeseran paradigma dari liberalisme ke realisme yang ditandai oleh titik balik dalam sejarahnya, yaitu hasil Pemilu Legislatif. Sejak itu, terjadi polarisasi koalisi dan persaingan tajam di antara kedua kelompok. Dengan perubahan paradigma tersebut, faktor gagasan liberalisme bukan merupakan faktor yang menentukan proses institusionalisasi di dalam kasus ini, sehingga pendekatan institusionalisme sosiologis menjadi kurang relevan. Alasan lainnya adalah persaingan yang tajam di antara kedua koalisi yang menghalangi terjadinya *transactional cost* dan *bargaining process* di antara koalisi. Absennya *transactional cost* dan *bargaining* ini menunjukkan *irrelevance*-nya institusionalisme pilihan rasional.

Apakah terdapat hubungan linear antara paradigma institusionalisasi dengan jenis institusionalisme? Apakah institusionalisme historis hanya mempelajari paradigma liberal? Apakah institusionalisme pilihan rasional hanya mempelajari paradigma rasional? Dan apakah institusionalisme sosiologis hanya mempelajari paradigma realis? Ditinjau dari asumsi setiap kelompok teori, dapat dikatakan bahwa jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah afirmatif, terutama berlaku pada kelompok teori institusionalisme pilihan rasional. Akan tetapi berbeda halnya dengan institusionalisme historis dan sosiologis yang bisa menganalisis pembuatan kebijakan dengan paradigma liberalis maupun realis. Sejumlah kebijakan diputuskan melalui proses negosiasi

dan transaksi politik, oleh karenanya relevan dengan institusionalisme pilihan rasional. Namun kebijakan-kebijakan yang diputuskan melalui proyeksi kekuasaan (*power interplay*) atau prosedur demokratis, tanpa ada transaksi politik, lebih dapat didekati dengan teori institusionalisme historis maupun sosiologis.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amenta, E. dan Kelly M. Ramsey. 2010. "*Institutional Theory*", dalam *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, eds. Kevin T. Leicht dan J. Craig Jenkins. New York: Springer.
- Badan Legislasi. 2013. *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPD*. Jakarta: Badan Legislasi DPR RI.
- Change.org. 2014. "Tolak Revisi RUU MD3! Ajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi!". Petisi. Diunduh dari <https://www.change.org/p/tolak-revisi-ruu-md3-ajukan-judicial-review-ke-mahkamah-konstitusi>, 31 Desember 2012.
- Dahl, Robert A. 1957. "*The Concept of Power*." *Behavioral Science* , 2 (July). No. 3: 201-216.
- Demos. 2014. "Judicial Review Perubahan UU MD3: Upaya Masyarakat Memperbaiki Keterwakilan". Diunduh dari <http://demosindonesia.org/2014/09/judicial-review-perubahan-uu-md3-upaya-masyarakat-memperbaiki-keterwakilan/>, 30 Desember 2014.
- Gamson, William A. 1961. "*A Theory of Coalition Formation*." *American Sociological Review*, 26 (July), No. 3: 373-382.
- Hall, Peter A. dan Rosemary C. R. Taylor. 1996. "*Political Science and the Three New Institutionalisms*", paper dipresentasikan di the MPIFG Advisory Board Meeting's Public Lecture, 9 Mei 1996.
- Hukum Online. 2014. "Pakar: UU MD3 Langgar Putusan MK". Dlm. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54468013165e1/pakar-uu-md3-langgar-putusan-mk>. Diunduh 31 Desember 2014.
- KPU Media Center. 2014. "Jumlah Perolehan Kursi DPR Hasil Pemilu". Diunduh dari [www.mediacentre.kpu.go.id](http://www.mediacentre.kpu.go.id) tanggal 31 Desember 2014.

- Lasswell, Harold D. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- March, James. 1966. "The Power of Power", dalam *Classics of Organization Theory*, eds. Jay M. Shafritz, J. S. Ott, dan Yong S. Jang. California: Cengage Learning.
- Marsh, D. dan Gerry Stoke. Eds. 1995. *Theory and Methods in Political Science*. London: MacMillan.
- Marsh, David, Elizabeth Batters, dan Heather Savigny. 2004. "Historical Institutionalism: Beyond Pierson and Skocpol", University of Birmingham Working Paper, UK.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Riker, William. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven and London: Yale University Press.
- Sekretariat Jendral DPR RI. 2014. *Risalah Rapat Panitia Khusus RUU Perubahan atas UU 27/2009 tanggal 4 Maret 2014*. Jakarta: Sekretariat Jendral DPR RI.
- Subekti, Valina Singka. 2010. "Komplikasi Sistem Presidensial", diunduh dari <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/361033/>.
- March, James. 1966. "The Power of Power", dalam *Classics of Organization Theory*, eds. Jay M. Shafritz, J. S. Ott, dan Yong S. Jang. California: Cengage Learning.
- Shepsle, Kenneth A. 2008. "Rational Choice Institutionalism", dalam *Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. Sarah Binder, R.A.W. Rhodes, and B. Rockman. Oxford: Oxford University Press.
- KOMPAS Online, [www.kompas.com](http://www.kompas.com). 17 Juli 2014.
- KOMPAS Online, [www.kompas.com](http://www.kompas.com). 26 November 2014.
- KOMPAS Online, [www.kompas.com](http://www.kompas.com). 1 Oktober 2014.
- TEMPO Online, [www.tempo.co](http://www.tempo.co). 28 Oktober 2014.

