



Politik Hukum Pemilihan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Rusnailah

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Kalimantan Selatan

rusnailah@gmail.com

Diserahkan tanggal 25 Januari 2023 | Diterima tanggal 25 Februari 2023 | Diterbitkan tanggal 28 Februari 2023

Abstract:

The mechanism of election of the leaders of the House of Representatives raises problems to Constitution of Indonesia because it often changes. In practice, there are two main models of mechanism of election of the leaders of the House of Representatives which are based on the package system proposed by political parties or coalitions, and an automatic system for political parties that get the most votes of the results of general elections. Changes in the mechanism disturbed the internal stability of the Houses Of Representative. In 2014 because the election mechanism used a package system proposed by political parties or coalitions affected the domination of the House of Representatives by only from one political party coalition. Based on Constitutional Court Decision Number 73/PUU-XII/2014 states that the mechanism of election of the leaders of the House of Representatives is an open legal policy. The research method used in writing this article is the study of libraries by studying related literature and law. The results of the research, show that the law is a political product, this is reflected in the election of the DPR RI leader whose reality is determined by the political configuration that becomes the background. Currently, the mechanism of election of the leadership of the DPR based on the system of most seats resulting from the general election is more ideally applied.

Keywords: Political Law, Elections, and the leaders of the House of Representatives.

Abstrak :

Mekanisme pemilihan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menimbulkan persoalan ketatanegaraan Indonesia karena sering kali berubah. Berdasarkan praktek, ada 2 (dua) model utama mekanisme pemilihan pimpinan DPR, yaitu berdasarkan sistem paket yang diusulkan oleh partai politik/gabungan partai politik dan berdasarkan sistem perolehan kursi terbanyak hasil pemilihan umum. Perubahan mekanisme tersebut membuat stabilitas politik di internal DPR menjadi terganggu. pada tahun 2014 karena mekanisme pemilihan menggunakan sistem paket yang diusulkan partai politik/ gabungan partai politik menghasilkan penguasaan pimpinan DPR oleh satu kelompok koalisi partai politik saja. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 73/PUU-XII/2014 menyatakan mekanisme pemilihan pimpinan DPR merupakan kebijakan hukum terbuka. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah studi pustaka dengan mempelajari literatur dan undang-undang yang terkait. Hasil penelitian menunjukkan, hukum itu adalah produk politik, hal ini tercermin dalam pemilihan pimpinan DPR RI yang kenyataannya di tentukan oleh konfigurasi politik yang menjadi latar belakang. Saat ini, mekanisme pemilihan pimpinan DPR berdasarkan sistem kursi terbanyak hasil pemilihan umum lebih ideal diterapkan.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pemilihan, Pimpinan DPR.

Copyright © 2023, Author

This is an open-access article under the [CC BY-NC-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)



PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan salah satu sarana demokrasi yang utama. Pemilihan umum adalah lambang dan sekaligus tolak ukur demokrasi. (Budiardjo, 1975:461) M. Rusli Karim mengatakan bahwa Pemilu merupakan salah-satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi yang berfungsi sebagai alat menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi".(Karim, 1991;2) Salah satu fungsi pemilu dalam Negara demokratis tidak lain adalah menentukan kepemimpinan nasional secara konstitusional. Kepemimpinan yang dimaksud disini menyangkut juga kepemimpinan kolektif yang direfleksikan dalam diri para wakil rakyat. Oleh sebab itu dalam bentuk dan jenis sistem pemerintahan apapun, pemilu menduduki posisi yang sangat strategis dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut.(Handoyo, 2009: 239) Pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) setiap 5 tahun sekali dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil (LUBER dan JURDIL).

Pada tanggal 7 September 2012, Komisi Pemilihan Umum mengumumkan daftar 46 partai politik yang telah mendaftarkan diri untuk mengikuti Pemilu 2014, dimana beberapa partai diantaranya merupakan partai politik yang baru pertama kali mengikuti pemilu ataupun baru mengganti namanya. Ada 9 partai yang merupakan peserta Pemilu 2009 yang berhasil mendapatkan kursi di DPR periode 2009-2014. Pada tanggal 10 September 2012, KPU meloloskan 34 partai yang memenuhi syarat pendaftaran minimal 17 buah dokumen. Selanjutnya pada tanggal 28 Oktober 2012, KPU mengumumkan 16 partai yang lolos verifikasi administrasi dan akan menjalani verifikasi faktual. Pada perkembangannya, sesuai dengan keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum, verifikasi faktual juga dilakukan terhadap 18 partai yang tidak lolos verifikasi administrasi. Hasil dari verifikasi faktual ini ditetapkan pada tanggal 8 Januari 2013, KPU mengumumkan 10 partai sebagai peserta Pemilu 2014.

Perkembangan berikutnya, keputusan KPU tersebut digugat oleh beberapa partai politik yang tidak lolos verifikasi ke Pengadilan Tata Usaha Negara, namun hanya ada dua partai yang dikabulkan gugatannya oleh PTUN yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) pada tanggal 18 Maret 2013 dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKI) pada tanggal 25 Maret 2013. KPU mengabulkan putusan PTUN tersebut dan menetapkan kedua partai tersebut menjadi peserta Pemilu Legislatif 2014. Guna menjamin terselenggaranya pemilu yang demokratis haruslah terpenuhi beberapa parameter, yaitu: Pertama, pemilu harus diselenggarakan secara demokratis, sehingga memberi peluang bagi semua partai dan calon legislatif (caleg) yang terlibat untuk berkompetisi secara fair dan jujur. Kedua, pemilu haruslah menciptakan anggota legislatif yang lebih berkualitas, mandiri dan memiliki akuntabilitas yang tinggi. Ketiga, derajat keterwakilan. Anggota MPR/DPR yang dibentuk haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil masyarakat jawa ataupun luar jawa. Keempat, pemilu haruslah bersifat menyeluruh. Dan Kelima, pelaksanaan pemilu haruslah bersifat praktis dan dapat dengan gampang dipahami oleh masyarakat. (Gaffar, 1999:221-225)

Sebagai kegiatan kenegaraan yang rutin (5 tahun sekali), pelaksanaan pemilu memiliki minimal 2 makna penting. Pertama, pemilu legislatif yang merupakan pemilu memilih anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota tidak hanya berhenti hingga anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota terpilih dilantik, melainkan, hasil penyelenggara lembaga Negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat akan mewarnai kebijakan dan dinamika kehidupan pemerintahan, berbangsa dan bernegara baik di tingkat nasional dan daerah. Selanjutnya DPR sebagai hasil pemilihan rakyat langsung akan ikut menentukan pencalonan dan pemilihan personil penyelenggara lembaga Negara lainnya, baik yang ditetapkan dalam UUD maupun yang ditetapkan berdasarkan UU. Seperti anggota Komisi Yudisial, Hakim Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bank Sentral, KPU, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) hingga Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Untuk konteks lokal, hasil pemilu anggota DPRD Provinsi

dan DPRD Kabupaten/Kota akan menentukan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah serta pelaksanaan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kedua, pelaksanaan pemilu merupakan wujud kedaulatan rakyat, khususnya rakyat yang menggunakan hak pilihnya. Esensi kedaulatan rakyat diwujudkan dengan adanya Pemilu. Pemilu Legislatif Tahun 2014 diselenggarakan pada bulan April lalu dan diikuti oleh 12 partai politik. Anggota DPR terpilih yang merupakan perwakilan dari partai politik resmi dilantik dan mulai bertugas di senayan (Kompleks Kantor DPR RI), dimana terdapat 560 anggota DPR yang terdiri dari 10 utusan partai politik.(PBB dan PKPI, 2014-2019) Setelah resmi dilantik pada hari Rabu, 1 Oktober 2014, mereka segera langsung melakukan sidang paripurna untuk menentukan kepengurusan struktural dan memilih pimpinan DPR RI periode 2014-2019. Terkait memilih pimpinan DPR, anggota DPR terpecah menjadi dua kubu, yakni kubu Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang terdiri dari PDIP, PKB, Hanura dan Nasdem serta yang satunya kubu Koalisi Merah Putih (KMP) yang terdiri dari Gerindra, Golkar, Demokrat, PAN, PPP, PKS, PBB dan PKPI. Ini adalah akibat perpecahan pada saat memberikan dukungan pada waktu pemilihan Presiden, KIH mendukung Jokowi-JK sedangkan KMP mendukung Prabowo-Hatta.

Sesaat sebelum mengakhiri masa Jabatannya sebagai Anggota DPR Periode 2009-2014, tepatnya pada hari Selasa 8 Juli 2014, pimpinan DPR waktu itu mengesahkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) menggantikan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dalam sidang paripurna yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso. Hal yang krusial dalam perubahan ini salah satunya adalah tata cara pemilihan pimpinan DPR yang baru. Mekanisme pemilihan pimpinan DPR ini tidak lagi memakai cara sebelumnya, yakni partai pemenang Pemilu otomatis berhak menduduki kursi Ketua DPR seperti yang diamanatkan oleh UU No. 27 Tahun 2009 tentang Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3). Pengambilan opsi ini diwarnai aksi walk out dari PDIP, PKB dan Hanura. Selanjutnya, perebutan kursi pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tahun 2014 menjadi salah satu peristiwa buruk dalam alam demokrasi Indonesia karena menyebabkan “krisis badan perwakilan rakyat”. Bagaimana tidak, 2 (dua) kelompok besar fraksi-fraksi yang tergabung dalam Koalisi Merah Putih (KMP) dan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) saling berebut kursi pimpinan DPR secara tidak elegan dalam bentuk saling sandera. Krisis yang berlanjut tidak hanya pada perebutan kursi pimpinan DPR, termasuk juga perebutan kursi pimpinan alat kelengkapan DPR lainnya, seperti pimpinan komisi dan badan-badan yang ada di DPR. Akibatnya, kinerja DPR periode 2014-2019 tersebut menjadi terhambat, bahkan dianggap paling buruk.

Penyebab krisis pada DPR RI merupakan dampak dari aturan hukum dalam Undang-Undang MD3 yang mengatur mengenai mekanisme pemilihan Pimpinan DPR sering kali berubah. Perubahan tersebut dipandang sebagai sebuah inkonsistensi dari lembaga tinggi negara. Perubahan peraturan seringkali di pengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik dari beberapa golongan, yang menyebabkan sulit terwujudnya kepastian hukum pada system pemilihan pimpinan DPR. Berdasarkan uraian diatas di atas, artikel ini hendak membahas permasalahan bagaimana politik hukum pemilihan pimpinan DPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?. Tujuan penulisan artikel ini adalah untuk menganalisis dan mengetahui politik hukum pemilihan pimpinan DPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Metode kajian yang digunakan adalah studi pustaka dengan mempelajari literatur dan undang-undang yang terkait.

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif yang bertujuan untuk menemukan suatu prinsip-prinsip hukum, aturan hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang berguna memberikan jawaban atas isu hukum yang dihadapi.(Marzuki, 2010,35) Pada jenis penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.(Amiruddin, dkk, 2006:118) Pendekatan yang digunakan dalam

penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan konseptual (conceptual approach). Peneliti menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non-hukum yang berkaitan dengan topik penelitian.

PEMBAHASAN

Makna Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan dari istilah hukum Belanda recht politiek, yang merupakan bentuk dari dua kata “recht” dan “politiek”. Kedua kata tersebut mengandung maknanya masing-masing, sehingga paduan kita memberi pengertian tersendiri. Pengertian tersebut tentunya tetap menyimpan makna dari kedua asalnya. Untuk itu, dalam memahami pengertian politik hukum harus terlebih dahulu dicermati pengertian kedua asal kata itu. Yaitu rechtpolitiek atau politik hukum, yang dikemukakan oleh Hance Van Maarseveen, yang dimaksud politik hukum dalam hubungan dalam hubungan ialah hukum tata Negara. Dalam bukunya “rechtpolitiek, als opvolger van het staatrecht”. (Soimin, 2010:12)

Padmo Wahjono (Wahjono, 1986:160) mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan Negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan suatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum. (Wahjono, 1991:65)

Satjipto Rahardjo memdefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: (Rahardjo, 1991: 352-353)

1. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada
2. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut
3. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah
4. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik

Jadi yang dikatakan politik hukum bila dilihat dari asal katanya mengandung arti sebagai kegiatan yang berdasarkan kekuasaan dalam Negara berupa pengambilan keputusan, membuat kebijakan, melakukan pembagian hukum berkenaan dengan masyarakat, lembaga-lembaga, proses-proses dalam kehidupan Negara. Kegiatan tersebut menyangkut tujuan hukum dan melaksanakan tujuan hukum dalam suatu Negara.

Moh. Mahfud MD (Mahfud MD, 2011:1) mengatakan bahwa politik hukum itu merupakan “legal Policy” tentang hukum yang diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan Negara. Disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara. Terkait dengan ini Sunaryati Hartono pernah mengemukakan tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum politik hukum juga merupakan sebagai alat atau sarana dan langka yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan Negara. (Hartono, 1991:1)

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya berlakunya prinsip pengujian yudisial, ekonomi, kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh Negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Disini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlakunya sebagai Politik hukum. (Mahfud MD, 2011,3)

Menurut Bagir Manan, Politik Hukum ada yang bersifat permanen (tetap) ada yang bersifat temporer. Politik Hukum yang tetap adalah yang berkaitan dengan sifat hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum, sedangkan Hukum temporer adalah kebijakan yang di tetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan termasuk kategori ini Misalnya penentuan Prioritas pembentukan pereturan daerah, pembaharuan undang-undang yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya. (Fakrulloh, 2011,121)

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) Pembangunan hukum di Indonesia sudah berlangsung cukup lama, yang mana sampai saat ini belum dilakukan evaluasi secara mendasar dan menyeluruh terhadap model hukum yang dibentuk sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan menciptakan keadilan serta kepastian hukum. Akibatnya, hukum yang dihasilkan lebih banyak berjalan tidak efektif, karena hukum tersebut dirasa oleh masyarakat tidak mencerminkan aspirasi mereka.

Politik Hukum Pemilihan Pimpinan DPR RI

Pemilihan pimpinan DPR menjadi awal titik paling krusial dalam DPR periode 2014-2019. Formasi paket pemilihan akan menjadi petunjuk arah koalisi di parlemen dan pemerintahan lima tahun mendatang. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak gugatan judicial review terhadap Pasal 84 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang diajukan oleh PDIP memberi implikasi penting dalam pemilihan pimpinan DPR RI. Sistem pemilihan pimpinan yang terdiri dari satu ketua dan empat wakil ketua secara paket menjadi kunci kompetisi politik di parlemen. Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014 menyatakan menolak membatalkan aturan main pemilihan Pimpinan DPR tersebut dengan alasan hal tersebut merupakan kebijakan hukum terbuka alias opened legal policy. Walau MK menyatakan mekanisme pemilihan Pimpinan DPR melalui mekanisme paket adalah konstitusional, namun sebagaimana telah disebutkan, tidak membuat kelompok-kelompok fraksi partai politik yang ada di DPR menerima begitu saja, sehingga puncak perseteruan terjadi pada saat anggota DPR periode 2014-2019 baru dilantik dan hendak memilih pimpinan mengalami perseteruan.

Setelah majelis hakim di Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan perkara konstitusi permohonan pembatalan pasal-pasal tertentu dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau biasa disingkat UU MD3, pada 29 September 2014, maka akibatnya adalah mempengaruhi sistem atau cara pemilihan pimpinan termasuk di dalam struktur alat-alat kelengkapan DPR-RI, yang tadinya dipilih dengan memperhatikan perolehan kursi sebagai hasil dari perolehan suara dari pemilihan umum.

Sekalipun dalam putusan majelis hakim di MK tersebut, ada pendapat yang berbeda, yaitu dari pendapat yang mulia hakim Maria Farida di mana inti dari pendapat itu adalah UU No. 12 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah derivasi dari pasal 20 UUD 1945, sehingga secara formil pembentukan UU MD3 cacat hukum. Maria Farida berpendapat, pembentukan UU No. 17 Tahun 2014 bertentangan dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk kelembagaan yang tepat, serta asas keterbukaan, sedangkan Arif Hidayat berpendapat, pembentukan UU MD3 itu juga bertentangan dengan putusan MK No. 92/PUU-X/2012, yang mengharuskan melibatkan DPD, sehingga sejak kelahirannya mengalami cacat baik formil pembentukannya maupun materiil muatannya. Maka permohonan pemohon seharusnya di terima oleh MK, namun pendapat yang berbeda itu tidak mengubah putusan penolakan MK terhadap permohonan pemohon dalam perkara MD3 yang di maksud (UU No.17 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD di singkat MD3).

Jika pengambilan keputusan dimaknai selalu dengan voting, dan selalu diwarnai dengan Koalisi Merah Putih dan Koalisi Jokowi JK, maka dengan sendirinya memang akan selalu dihantui oleh kekalahan suara, namun bila suasana pengambilan keputusan diusahakan dengan musyawarah mufakat, maka dapat di perkecil hal-hal yang menghantui kekalahan itu. Adanya penggalangan kekuatan untuk menyingkirkan kekuatan Koalisi Jokowi & JK dalam setiap susunan struktur pimpinan termasuk dalam struktur pimpinan alat-alat kelengkapan DPR-RI.

Mekanisme pengisian jabatan pimpinan DPR, menurut MK merupakan “open legal policy” atau “kebijakan hukum terbuka” yang dapat ditentukan oleh pembuat UU. Konstitusi tidak mengatur secara spesifik susunan organisasi kelembagaan DPR, termasuk tata cara pengisian jabatan pimpinannya, pasal 19 ayat (2) UUD 1945 menyerahkan persoalan tersebut kepada pembentuk UU. MK tidak dapat menerima alasan permohonan yang mendalilkan, konfigurasi pimpinan DPR harus mencerminkan konfigurasi pemenang pemilu untuk menghormati kedaulatan rakyat.

Alasan itu di nilai tidak berdasar. Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan wakil Presiden sesuai ketentuan pasal 22 E UUD 1945. Pemilu itu bukan untuk memilih pimpinan DPR. Praktik hukum ketatanegaraan di Indonesia yang menganut sistem Presidensial, dengan multi partai, maka kesepakatan dan kompromi di DPR sangat menentukan ketua dan pimpinan DPR karena tidak ada partai politik yang benar-benar memperoleh mayoritas mutlak kursi di DPR, sehingga kompromi dan kesepakatan berdasarkan kepentingan adalah sesuatu yang tidak bisa dihindari. Berbeda halnya dengan sistem presidensial dengan dua, atau tiga partai politik, yang secara otomatis fraksi partai politik dengan jumlah anggota terbanyak menjadi ketua DPR, walaupun dipilih maka hasil pemilihannya akan sama karena partai politik mayoritas akan memilih ketua partainya.

Koalisi Merah Putih yang terdiri dari Fraksi Partai Golkar (91 kursi), Fraksi Partai Gerindra (73 kursi), Fraksi PAN (49 kursi), Fraksi PKS (40 kursi), Fraksi PPP (39 kursi). Di Koalisi ini akan terkumpul sebanyak 292 suara. Suara Faksi Partai Demokrat sebanyak 61 kursi belum dihitung dalam koalisi ini. Fraksi Demokrat memang condong ke KMP meski ragu-ragu. Sedangkan di Koalisi Indonesia Hebat, terdiri atas Fraksi PDI Perjuangan (109 kursi), Fraksi PKB (47 kursi), Partai NasDem (35 kursi) dan Fraksi Hanura (16 kursi) total sebanyak 207 kursi. Di atas kertas, Koalisi Indonesia Hebat sulit untuk bertanding dalam perebutan kursi pimpinan DPR. Pasalnya, syarat paket satu ketua dan empat wakil ketua, jelas tak bisa dipenuhi oleh koalisi ini.

Alhasil dalam voting pemilihan pimpinan DPR, KMP berhasil memenangkan kursi pimpinan DPR dengan sistem paket dan menempatkan Setya Novanto (Golkar) sebagai ketua dan empat Wakil Ketua DPR, yaitu Fahri Hamzah (Partai Keadilan Sejahtera), Agus Hermanto (Partai Demokrat), Fadli Zon (Partai Gerindra), dan Taufik Kurniawan (Partai Amanat Nasional).

Pasal 84 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 menyatakan bahwa pimpinan DPR RI dipilih dari dan oleh anggota DPR. Berdasarkan UU No. 27 Tahun 2009, PDIP sebagai pemenang pemilu tahun 2014 berhak mendapatkan jatah posisi sebagai ketua DPR. PDIP dalam pemilu legislatif bulan april tahun 2014 menjadi pemenang pemilu dengan 19,95 % jumlah suara sah. Dengan disahkannya UU No., 17 Tahun 2014 tentang MD3 maka ketentuan pimpinan DPR yang sebelumnya diatur dalam UU No, 27 Tahun 2009 tidak berlaku lagi.

Apabila kita cermati, UU MD3 2014 itu digarap oleh KMP yang terdiri dari Golkar, Gerindra, PPP, PAN dan PKS. Dengan demikian, masing-masing partai dapat mengajukan calonnya untuk menjadi Ketua dan Wakil Ketua DPR. Politik memang dinamis, perubahannya selalu cepat, dimana ada kepentingan, disitulah tempatnya berpijak.

Moh. Mahfud MD mengatakan bahwa hukum itu adalah produk politik. (Mahfud MD, 2011:64) Asumsi dasar yang dipergunakan hukum sebagai produk politik adalah karakter isi setiap produk hukum akan dangat ditentukan atau diwarnai oleh imbang kekuatan atau komfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk

hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan para politisi. Meski dari sudut “das sollen” ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun kajian ini lebih melihat sudut “das sein” atau empiris bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya di tentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan yang lebih terasa bila dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Bahkan, fenomena itu dapat dilihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundangan-undangan dan birokrasi penegakan hukum yang bukuan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi dan proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi, sosial. (Mahfud MD, 2011:64)

Apabila merujuk pada praktik, baik itu pengaturan maupun pelaksanaan mekanisme pemilihan pimpinan DPR, khususnya setelah Perubahan UUD 1945, dapat diketahui bahwa selain perbedaan pengaturan, dalam praktik ketua DPR tidak selalu berasal dari partai yang mempunyai kursi terbanyak di DPR. Hal tersebut amat sangat bergantung pada hasil kompromi-kompromi antar partai politik dalam mengusung para calon sebagaimana sempat disinggung. Berdasar prakti penyelenggaraan pemilihan pimpinan DPR RI selama ini diketahui bahwa partai dengan jumlah kursi terbanyak di DPR walau tidak memperoleh jabatan Ketua DPR, namun tetap memperoleh jabatan sebagai Wakil Ketua DPR seperti yang terjadi pada PDIP pada tahun 1999. Sementara pada tahun 2004, Partai Golkar sebagai pemilik kursi terbanyak berhasil mengajukan anggota-nya sebagai Ketua DPR. Hal berbeda terjadi pada Partai Demokrat di tahun 2009, karena memperoleh jabatan ketua DPR sebagai akibat pengaturan yang secara tegas menyebut partai yang memperoleh kursi terbanyak di DPR menjadi Ketua DPR.

Berdasar praktik tersebut, terdapat pengalaman bahwa partai-partai pemenang dalam pemilihan umum yang sekaligus memperoleh kursi terbanyak di DPR (walau bukan mayoritas mutlak) dapat mendudukkan anggotanya sebagai pimpinan DPR (walau tidak harus selalu menjadi ketua). Dengan demikian, konfigurasi pimpinan DPR masih dipengaruhi oleh konfigurasi partai politik yang memiliki kursi terbanyak di DPR. Karenanya, dapat dimaklumi tidak terjadi gejala yang berlebihan dari partai pemenang pemilu, karena anggotanya tetap duduk di pimpinan DPR. Sementara itu, konfigurasi politik yang berpengaruh pada tahun 2014 saat Putusan MK No. 73/PUUXII/2014 telah berubah, di mana terjadi pembelahan partai politik kedalam 2 (dua) kelompok besar yaitu KMP dan KIH sebagai akibat kontestasi pemilihan umum Presiden 2014. Karenanya, seharusnya Majelis Hakim Konstitusi dapat melihat potensi “pembelahan partai politik” di DPR sebagai kelanjutan kontestasi pemilihan umum tersebut.

Hukum diberi fungsi utama sebagai instrumen program pembagunan karena hukum sebenarnya bukan tujuan utama. Dengan demikian, dapat dipahami jika terjadi kecenderungan bahwa hukum dimuat dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik. Akibatnya segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan. Dengan demikian, sebagai produk politik, hukum dapat dijadikan alat justifikasi bagi visi politik pengusaha. Dalam kenyataannya, kegiatan legislatif (pembuatan undang-undang) memang lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik ketimbang menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya sehingga lembaga legislatif lebih dekat dengan politik dari pada hukum. (Mahfud MD, 2011:64)

Secara teoritis hubungan hukum dengan politik memang dapat di bedakan atas tiga macam hubungan. Pertama sebagai das sollen, hukum diterima atas politik karena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan aturan. Kedua das sein, politik determinan atas hukum karena dalam faktanya hukum merupakan produk politik sehingga hukum apa pun yang ada di depan kita lain merupakan kristalisasi dari kehendak politik yang saling bersaing. Ketiga, politik dan hokum berhubungan secara interdeterminan karena politik tanpa hukum akan zalim sedangkan hukum tanpa pengawalan politik akan lumpuh. Hukum dalam konteks ini diartikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. (Mahfud MD, 2010:69-70)

Konsep Ideal Pemilihan Pimpinan DPR RI

Pimpinan DPR hanya berfungsi sebagai “speaker” dalam artian hanya sebagai personifikasi yang mewakili DPR di hadapan publik. Apalagi DPR merupakan badan perwakilan rakyat yang bersifat kolektif kolegial, sehingga pimpinan DPR seharusnya tidak memiliki fungsi yang signifikan dibandingkan anggota DPR lainnya. Pimpinan DPR dan anggota DPR adalah setara, artinya pimpinan DPR tidak memiliki kelebihan khusus dibandingkan dengan anggota DPR lainnya. Pada rapat-rapat persidangan di DPR, pimpinan DPR hanya sebagai pemandu dan moderator jalannya sidang, bukan yang menentukan apalagi yang mengambil kebijakan. Pimpinan DPR adalah pemegang palu yang menggunakannya sebagai tanda sebuah kesepakatan diambil secara bersama baik mufakat maupun voting, bukan atas dasar keinginan pimpinan DPR semata. Terkait demikian, pimpinan DPR di Indonesia secara praktis memiliki fungsi yang lebih dari hanya sebagai speaker saja. Selain Pimpinan DPR adalah pimpinan lembaga negara (sehingga melekat hak-hak istimewa sebagai pimpinan pejabat negara yang memperoleh gaji dan fasilitas yang lebih dari anggota DPR pada umumnya), Pimpinan DPR juga memiliki peranan strategis dalam menentukan jalannya kelembagaan DPR.

Berdasarkan uraian yang telah disajikan, mekanisme pemilihan pimpinan DPR yang berasal dari partai-partai politik yang memperoleh kursi terbanyak berdasarkan hasil pemilihan umum adalah pilihan kebijakan yang paling ideal dan tepat. Ada beberapa alasan yang mendasarinya. Pertama, merupakan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat, di mana rakyat telah memberikan pilihannya terhadap partai-partai yang kemudian memperoleh suara terbesar, yang di dalamnya juga terkandung harapan bahwa DPR akan dipimpin oleh partai-partai tersebut. Kedua, memberikan kecenderungan pimpinan DPR diisi oleh partai politik yang bukan berasal dari 1 (satu) kelompok/koalisi saja. Mengingat sejak tahun 2019 dilakukan pemilihan umum secara serentak antara Presiden-Wakil Presiden dan anggota-anggota badan perwakilan (DPR, DPD dan DPRD), maka sesuai dengan maksud pemilihan umum serentak agar terjadi efek ekor jas (coattail effect), di mana diharapkan Presiden-Wakil Presiden terpilih juga didukung oleh partai politik yang memperoleh suara terbanyak di DPR juga. Ketiga, mekanisme tersebut akan memberikan jaminan stabilitas DPR karena tidak akan ada perebutan Pimpinan DPR secara berlebihan, sehingga dapat mencegah “krisis badan perwakilan”. Tiga alasan tersebut secara umum akan memberikan dampak terhadap penguatan pelembagaan demokrasi dalam konteks Indonesia, yang mengedepankan permusyawaratan.

Konsep pemilihan pimpinan DPR RI tersebut sebenarnya telah termuat dalam UU No. 2 Tahun 2018 sebagaimana telah disebutkan. Namun demikian, pengaturannya di ketentuan penutup menjadikannya rancu. Berdasarkan Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketentuan Penutup pada umumnya memuat ketentuan mengenai:

1. penunjukkan organ atau kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
2. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
3. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
4. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut, Pasal 427D UU No. 2 Tahun 2018 yang menyebut jumlah pimpinan DPR setelah pemilihan umum tahun 2019 kembali dengan formasi 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang berasal dari urutan perolehan kursi terbanyak di DPR (ketua DPR berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPR sementara 4 (empat) wakil ketua DPR berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua, ketiga, keempat dan kelima), telah mematikan mekanisme pemilihan pimpinan DPR dengan cara paket berdasarkan Pasal 84 UU No. 2 Tahun 2018. Seharusnya hal tersebut

diletakkan pada bab-bab utama bukan pada bab penutup, agar tidak menimbulkan kerancuan dan kebingungan.

SIMPULAN

Adapun kesimpulan dalam penulisan makalah ini adalah bahwa hukum itu adalah produk politik, hal ini tercermin dalam pemilihan pimpinan DPR RI. Para politisi melakukan lobi-lobi politik dengan membentuk sebuah koalisi, meskipun dalam ketentuan *das sollen* ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun penulisan ini lebih melihat sudut *das sein* atau empiris bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya di tentukan oleh konfigurasi politik yang menjadi latar belakangnya. Mekanisme pemilihan pimpinan DPR berdasarkan partai politik yang memperoleh kursi terbanyak hasil pemilihan umum lebih ideal diterapkan di Indonesia dengan alasan: (a) sebagai bentuk penghormatan kedaulatan rakyat; (b) konfigurasi pimpinan DPR tidak hanya berasal dari 1 (satu) kelompok saja, melainkan dari kelompokkelompok yang berpengaruh; dan (c) menjamin stabilitas politik di DPR. Dengan demikian dapat berimplikasi pada penguatan kelembagaan demokrasi badan perwakilan rakyat.

Saran yang dapat diberikan adalah bahwa anggota DPR adalah wakil rakyat, bukan wakil partai politik. Partai politik adalah sebuah kendaraan, jadi kalau sudah duduk dan terpilih sebagai anggota parlemen, maka jubah politiknya dibuang jauh-jauh dan bekerjalah sebaagi wakil rakyat yang amanah. DPR hasil pemilihan umum 2019 dan seterusnya, menggunakan mekanisme pemilihan pimpinan DPR berdasarkan sistem otomatis bagi partai politik yang memperoleh kursi terbanyak hasil pemilihan umum sebagai mekanisme yang ideal dan harus dijalankan secara ajeg. 2. Dalam rangka perubahan UU MD3 ataupun rencana pembentukan RUU DPR secara tersendiri, pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) sebaiknya memilih mekanisme pemilihan pimpinan DPR berdasar sistem kursi terbanyak berdasarkan hasil pemilihan umum, yang ditempatkan pada batang tubuh (bab-bab utama) bukan pada bab penutup.

DAFTAR PUSTAKA

- Affan Gaffar. (1999) *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin. (2009). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- B. Hestu Cipto Handoyo, (2009). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- C.F.G. Sunaryati Hartono. (1991). *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.
- Miriam Budiardjo. (1975). *Masalah Kenegaraan*. Seri Bunga Rampai No. 1 Fakultas Ilmu Sosial Universitas Indonesia, Jakarta: P.T Gramedia.
- Moh. Mahfud MD. (2011). *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres.
- _____. (2011). *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pres.
- _____. (2010) *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- M. Rusli Karim. (1991). *Pemilu Demokrasi Kompetitif*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Padwo Wahjono. (1986). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____.(1991) *Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan*” dalam *Majalah Forum Keadilan*, No.29 April 1991.
- Peter Mahmud Marzuki. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada.
- Satjipto Rahardjo. (1991) *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Soimin. (2010). *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara Di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.

Zudan Arif Fakrulloh. (2011). *Ilmu Lembaga Dan Pranata Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.