

PROSES LEGISLASI SISTEM PARLEMENTER DAN PRESIDENSIAL (Studi Kasus Selandia Baru dan Filipina)

Poltak Partogi Nainggolan^{*}

ABSTRACT

The comparison between the presidential and parliamentary systems is a good basis for studying legislation of two different systems. The Philippines Congress and the New Zealand Parliament will provide live examples of the presidential and parliamentary systems respectively, incorporating real world procedural and policy issues in each country. With regard to the power of committees vis-a-vis the government, the presidential system committees tend to be stronger than committees in the parliamentary system. In other word, the presidential committees tend to have more capacity to initiate and formulate policy and important role in the budget policy.

I. PENDAHULUAN

Dalam telaah sistem politik dan model keparlemenan dikenal ada dua sistem, yaitu parlementer dan presidensial. Sistem yang pertama berangkat dari pemahaman, bahwa posisi kabinet terkait dengan komposisi keanggotaan partai dalam parlemen hasil pemilu, sedangkan yang kedua merefleksikan hak prerogatif presiden. Sebagai konsekuensinya, dalam sistem parlementer, perdana menteri adalah kepala pemerintahan yang juga merupakan ketua partai yang menang pemilu atau memegang kursi mayoritas dalam parlemen. Sementara dalam sistem presidensial, presiden sebagai kepala pemerintahan dapat saja bukan ketua partai mayoritas, namun amat menentukan dalam pembentukan kabinet.

Karakteristik lain yang dominan dari dua sistem klasik yang selalu dihadapkan satu dengan lainnya untuk analisis komparatif ini, adalah keterlibatan anggota kabinet dalam sistem parlementer sebagai anggota parlemen sekaligus. Sistem presidensial tidak mengenal keterlibatan ganda ini. Itulah sebabnya, mengingat posisinya yang "bertitik-tolak" dari parlementer, sistem yang pertama dinamakan sistem parlementer (*parliamentary system*) atau dalam kamus politik Perancis disebut: *le system parlementaire*, untuk

^{*} Peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR-RI, yang baru-baru ini mengikuti *Comparative Legislatures Seminar* di Filipina dan Selandia Baru; alumnus FISIP UI tahun 1986 dan menulis buku "Reformasi Ekonomi RRC Era Deng Xiaoping: Kapitalisme Dihadupkan Kembali." Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

menunjukkan kekhasan ciri peran parlemennya sebagai barometer aktivitas pemerintah/kabinet. Sementara yang kedua dinamakan dengan sistem presidensial (*presidential system*) atau *le system presidentiel*, sebagai refleksi dari posisi pemerintah yang berpusat pada presiden dan terpisah dari parlemen, walaupun dalam kasus negara berkembang Indonesia, hal itu tidak diaplikasikan secara absolut sebagaimana ide pemisahan kekuasaan yang jelas dalam konsep *Trias Politica*-nya Montesquieu. Sebaliknya, dalam sistem parlementer, sekalipun ada keanggotaan rangkap pemerintah/kabinet sebagai anggota parlemen, namun pemisahan kekuasaan tetap eksis, karena dalam praktik politik, pemerintah dihadapkan langsung dengan partai oposisi dalam setiap pembahasan kebijakan publik (penyusunan undang-undang). Partai oposisi dalam parlemen (partai terbesar kedua setelah partai pemerintah) mempunyai kabinet bayangan yang selalu siap kapan saja menggantikan pemerintah, misalnya apabila kebijakan pemerintah tidak lagi mendapat dukungan dari para pendukungnya, mendapat mosi tidak percaya, atau ditawarkannya sebuah pemilu baru di tengah jalan sebelum masa tugas pemerintah yang berkuasa berakhir.

Sistem parlementer banyak diaplikasikan di negara-negara demokratis Eropa, seperti Inggris, Belanda, Swedia, Jerman, Perancis, negara-negara demokratis Asia Selatan (Pakistan, India, dan Bangladesh), Thailand, Singapura, dan Malaysia. Sistem presidensial diterapkan di negara-negara demokratis lama, seperti Amerika Serikat dan yang dikategorikan sebagai negara demokratis baru, seperti Filipina. Perlu diungkapkan, penilaian demokratis atau tidaknya sebuah negara tidak terkait dengan pilihan sistem mana yang dianut (parlementer atau presidensial), melainkan dari cara bekerja parlemennya masing-masing dalam menghasilkan kebijakan politik yang bernama undang-undang (selanjutnya disingkat UU) atau proses legislasi. Di sini tentu segala aktivitas dan produktivitas parlemen dalam menghasilkan UU serta proses atau mekanisme pembahasannya menjadi fokus perhatian. Dari pembahasan, dapat dinilai kelebihan dan kekurangan yang dimiliki setiap sistem dan dapat saja dijadikan masukan untuk pembaruan sistem politik yang dimiliki suatu negara, termasuk Indonesia, sehingga diharapkan dapat melahirkan varian baru.

Sebagaimana diketahui, Selandia Baru dan Filipina merepresentasikan dua negara dengan sistem politik yang berbeda. Keduanya juga menggambarkan perbedaan dalam lamanya pengalaman melaksanakan sistem tersebut, tetapi dengan hasil yang relatif maju dan memuaskan bagi kedua negara bersangkutan. Di samping itu, karakteristik ekonomi, latar belakang budaya, dan sejarah yang kontradiktif, turut menjadi alasan mengapa Selandia Baru dan Filipina menjadi menarik untuk diangkat sebagai studi kasus dalam analisis sistem parlementer dan presidensial dalam proses pembentukan kebijakan publik UU di parlemen (legislasi) ini.

II. SISTEM PARLEMENTER

Dalam buku inventarisasi UU di Selandia Baru, terdapat lebih dari dua ribu UU yang menyangkut berbagai aspek kehidupan masyarakat dan negara, mulai dari UU yang mengatur kasus perlakuan sewenang-wenang terhadap anak hingga UU Perusahaan. Kondisi domestik dan kebijakan-kebijakan pemerintah telah menghasilkan rata-rata lebih dari seratus RRU dibahas setiap tahun (The Office..., 1994g: 16). Di tahun 1992, di antara RRU yang dibahas adalah RRU tentang Perusahaan (yang baru), RRU Jaminan Konsumen, UU Referenda Usulan Warga Negara, RRU Kesehatan dan Keselamatan Kerja, UU Pelatihan Industri, dan UU Paspor.

Dilihat dari macamnya, ada empat tipe RRU yang dibahas oleh Parlemen Selandia Baru, yakni yang datang dari pemerintah, anggota-anggota secara pribadi, dari daerah-daerah (lokal), dan pihak (lembaga-lembaga) swasta. Sebagaimana dijelaskan oleh Kepala Kantor Sekretariat Parlemen Selandia Baru, David McGee, kebanyakan dari RRU yang masuk berasal dari pemerintah (The Office..., 1994g: 16; McGee, 1992: 27). Walaupun demikian, Parlemen memberikan waktu yang cukup bagi RRU yang berasal dari usulan anggota-anggota. Tidak dapat disangkal, ada di antara RRU yang berasal dari anggota mengalami perdebatan sengit dalam Parlemen. RRU semacam ini hanya dapat dibahas jika memperoleh dukungan dari partai yang berkuasa dan pihak oposisi. RRU Pembaruan Undang-Undang Homoseksual usulan Frans Wiole (1986) dan RRU Kembang Api yang diusulkan John Terris (1985) merupakan contohnya.

RRU lokal dipromosikan oleh otoritas daerah. Kurang lebih terdapat dua belas RRU semacam itu setiap tahun yang masuk ke Parlemen. Adakalanya RRU terkait dengan keinginan suatu penguasa daerah untuk menghadapi pembatasan rencana atas suatu proyek khusus, seperti pembangunan pelabuhan Lambton. Adakalanya pula RRU mengumumkan misinterpretasi otoritas lokal terhadap wewenang hukumnya dalam rangka memberikan jenis kekuasaan khusus/tertentu untuk tindakan-tindakan yang tidak diatur oleh hukum. Sebagai contoh, di tahun 1991 Dewan Wilayah Kepulauan Chatham mengenakan pungutan lebih banyak dari yang ditentukan sebagai bentuk validasi hukum.

Individu-individu secara pribadi, perusahaan-perusahaan dan kelompok-kelompok badan usaha, dapat juga mengajukan RRU ke Parlemen, walaupun hal tersebut tidak dapat dilakukan dengan mudah karena menyangkut biaya tinggi dan masalah waktu. RRU yang berasal dari individu dan mengenai soal-soal individu adalah hal yang menarik. Sebagai contoh, seseorang yang mempunyai kepentingan dalam pernikahannya, meminta legalisasi ijin melalui RRU pribadi. Contoh lain berhubungan dengan perusahaan adalah upaya

perusahaan *Westpac* dan *Air New Zealand* untuk memudahkan urusan birokrasi dan menyatakan perusahaan mereka sebagai perusahaan berbadan hukum dengan legislasi swasta melalui cara pengajuan RUU ke Parlemen yang terkait dengan hal dimaksud.

Seperti telah diungkapkan, dalam sistem parlementer yang diadopsi Selandia Baru, kebanyakan dari RUU berasal dari pemerintah. Dalam mekanisme ini, kantor kementerian mengundang usulan-usulan legislatif dari para menteri dan semua itu dipertimbangkan oleh Komisi Perundang-undangan Kabinet. Lalu komisi ini membuat rekomendasi ke kabinet untuk menentukan RUU mana yang harus diprioritaskan dalam tahun yang berjalan. Penasihat Parlemen (*Parliamentary Council*) menghadiri rapat-rapat Komisi Perundang-undangan Kabinet, dan jika persetujuan kabinet diberikan. Penasihat Keparlemenan men-*draft* RUU tersebut.

Kantor Penasihat Keparlemenan juga bertugas men-*draft* setiap amandemen yang dibuat selama kemajuan pembahasan RUU di Parlemen. Kantor tersebut tidak hanya bertanggung jawab untuk men-*draft* RUU dari pemerintah, tetapi juga men-*check* RUU lain demi keakuratan dan tidak terdapatnya pertentangan dengan UU yang sudah ada sebelumnya. Sebagaimana dikatakan Kepala Penasihat Parlemen dan Pencatat Perundang-undangan Selandia Baru, Walter Iles, walaupun suatu usulan kebijakan berbentuk hak prerogatif pemerintah, peranan Penasihat Parlemen tidak hanya terbatas pada men-*draft* RUU (Muligan, 1994: 38). Para Penasihat Parlemen harus mengerti subjek yang dibicarakan dalam RUU dan juga soal-soal tambahan yang ditanyakan sehubungan dengan RUU tersebut. Di samping itu, para Penasihat Parlemen bertanggung jawab dalam mendistribusikan *draft* RUU ke departemen-departemen pemerintah terkait dan juga mendistribusikan usulan-usulan yang relevan dengan UU (yang sudah ada) dan peraturan umum lainnya.

Penasihat Parlemen mengemukakan sanksi-sanksi hukum dan prosedur-prosedur untuk memperkuat usulan dan melindungi hak-hak rakyat yang terkena dampaknya. Di lain pihak, setiap RUU di-*check* oleh Departemen Kehakiman untuk memastikan bahwa ia tidak bertentangan dengan *Bill of Right* tahun 1990. Di sisi lain, jika RUU itu berasal dari Departemen Kehakiman, Penasihat Parlemen pergi ke *Crown Law Office*. Tentu saja RUU itu di sana mengalami proses "ke sana kemari" sebelum diperiksa oleh para pejabat yang berwenang.

Setelah sebuah RUU di-*draft* dan diperiksa oleh departemen-departemen terkait, barulah dikirim ke Komisi Perundang-undangan Kabinet. Dari sini dibawa ke kabinet dan kemudian ke kaukus pemerintah. Suatu RUU yang rumit juga harus dibawa kepada komisi-

komisi. Amendemen-amandemen dapat dibuat dalam setiap tahap ini dengan syarat: pemerintah puas dengan RUU yang diajukan. Ketika RUU sampai di Parlemen, Kantor Penasihat Parlemen, Sekretariat, dan yang terkait dengan tata tertib persidangan, bekerja sama untuk menyediakan mekanisme pembahasan yang lancar, menyusun agenda, dan memperhatikan RUU mana yang siap diintroduksi dan RUU mana yang baru dikembalikan dari *Select Committee* (Komisi Tetap). Kantor Sekretariat bertanggung jawab terhadap RUU yang telah dicetak kembali selama RUU ada di Parlemen, tetapi Kantor Penasihat Parlemen mencetak peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuannya.

Debat awal merupakan presentasi dari perhatian pemerintah dan memberikan kesempatan bagi pihak oposisi untuk mengajukan pertanyaan-pertanyaan. Satu *copy* RUU disediakan bagi masyarakat pada hari berikutnya. Setelah tahap pertama (*first reading*), seluruh RUU, kecuali bila dipertimbangkan sangat mendesak, dikirim ke *Select Committee*. Di sana ada dua puluh komite tetap yang ditunjuk oleh Parlemen yang beranggotakan lima sampai sembilan orang dari partai yang memerintah atau oposisi, yang membahas RUU (The Office..., 1994b). Sejak tahun 1985, para menteri tidak lagi secara umum bertugas di *Select Committee*, demi memberikan kebebasan bagi Parlemen dari dominasi eksekutif.

Sebuah RUU dikirim ke *select committee* yang relevan, dan adakalanya *select committee* khusus harus dibentuk. Sebagai informasi, RUU Pengelolaan Sumber Daya yang diajukan tahun 1989, telah dibahas dalam *Select Committee* khusus. Selanjutnya, *Select Committee* memberitahukan pada masyarakat agar memberikan usulan, pendapat, keberatan dan sebagainya (*submissions*), sebagai tanggapan atas RUU yang diajukan (The Office..., 1994c: 17). Dari sini partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan di Parlemen, tampak jelas. Jumlah *submissions* yang diterima *Select Committee* bervariasi, bergantung pada tingkat kontroversi dan kompleksitas dari RUU dimaksud. Dalam kasus RUU Pengelolaan Sumber Daya, *Select Committee* telah menerima 1.300 *submissions* (The Office..., 1994g: 17) Sementara, untuk RUU lainnya hanya ada yang mendapat tanggapan satu atau dua *submissions* saja.

Masyarakat diundang untuk menyampaikan pendapatnya secara langsung dalam komisi-komisi. Biasanya *Select Committee* melakukan sidang-sidangnya di Wellington, ibukota negara tempat gedung Parlemen berlokasi, namun untuk beberapa RUU, antara lain RUU Pengelolaan Sumber Daya, *Select Committee* melakukan perjalanan keliling daerah untuk mengakomodasikan pendapat dan kehendak rakyat dalam proses penyusunan RUU. *Select Committee* melakukan amendemen-amandemen atas kebanyakan RUU, sebagai indikasi betapa pentingnya RUU dimaksud. Beberapa amendemen bersifat teknis.

tetapi dalam kasus-kasus lain RUU Anak dan Pemuda, RUU-nya harus ditulis kembali secara menyeluruh.

Setelah RUU dilaporkan kembali pada Parlemen, RUU tersebut dicetak kembali dan masuk dalam pembahasan tahap kedua (*second reading*). Perdebatan lebih luas berlangsung di sini untuk menentukan apakah para anggota Parlemen menginginkan diteruskan pembahasan atau tidak. Tahap ini merupakan bagian terpenting dari pembahasan RUU di Parlemen.

Tahap berikutnya adalah pembahasan dalam komisi gabungan, yang mengulas RUU itu pasal demi pasal. Penasihat Parlemen hadir dalam perdebatan di tahap ini untuk memberikan advisnya pada menteri terhadap pertanyaan-pertanyaan yang muncul, dan juga untuk menuliskan amandemen-amandemen jika perlu. Jika dilakukan amandemen-amandemen, maka RUU itu akan dicetak (disalin) kembali. Amandemen-amandemen yang dibuat dalam tahap ini, seperti dalam pembahasan legislasi pemerintahan lokal, seringkali mendapat kritik, jika masyarakat tidak memperoleh masukan tentang itu. Kadang-kadang amandemen yang diajukan mengacu pada pembicaraan dalam *Select Committee*, tetapi tidak selalu harus menyarankan adanya *submissions* baru.

Tahap-tahap yang berbeda dari pembahasan RUU tidak selalu mengikuti pola waktu tertentu (McGee, 1992: 44). Proses mingguan atau bulanan dapat terjadi di antara tahap-tahap pembahasan. Jenis RUU lokal (*local bill*) dan RUU pribadi (*private bill*) menjalani tahap-tahap yang sama dengan yang harus dilalui RUU publik (*public bill*). Baik dalam RUU lokal maupun pribadi, orang, pihak, atau badan yang mengajukan RUU, harus mengamumkan RUU tersebut sebelum diajukan ke Parlemen untuk dibahas.

Dari sistem parlementer di Selandia Baru itu, Indonesia dapat belajar mengenai tingginya aktivitas parlemen dalam membahas dan menghasilkan RUU, yang selain didukung oleh semangat kebebasan yang dimiliki sistem politik Selandia Baru secara umum, juga dibantu oleh ketentuan-ketentuan tata tertib parlemen (*rules of procedures*) yang sangat efisien. Dalam hal ini, Indonesia dapat mengambil pelajaran berguna untuk memperbaiki dan penyempurnaan tata tertib parlemennya. Sebagai contoh praktis, misalnya, di Selandia Baru kemungkinan yang luas bagi perorangan anggota parlemen, pihak swasta dan anggota masyarakat untuk mengajukan RUU, dan penyederhanaan mekanisme pembahasan RUU menjadi tiga tingkat, dan sebagainya.

Untuk mengetahui proposi RUU yang diajukan ke *Select Committee* disajikan tabel perbandingan sebagai berikut:

TABEL I
JUMLAH RUU YANG MASUK
DALAM PERIODE TAHUN TERTENTU

JENIS RUU	TAHUN			
	1987-90	1990	1991	1991-93
RUU Pemerintah	165	43	12	150
Ke Select Committee	138	33	9	124
RUU Pribadi asal				
anggota	8	3	0	32
Ke Select Committee	8	4	0	32
RUU Lokal	27	5	0	25
Ke Select Committee	27	5	0	25
RUU Pribadi asal				
swasta	8	3	0	11
Ke Select Committee	8	3	0	11
Catatan :				
1987-90	: Sidang Pertama dari Parlemen ke-42			
1990	: Sidang Kedua dari Parlemen ke-42			
1991	: Sidang Pertama dari Parlemen ke-43			
1991-93	: Sidang Kedua dari Parlemen ke-43			

(Sumber: The Office..., 1994g)

III. SISTEM PRESIDENSIAL

Di Filipina, para anggota Parlemen menyusun RUU sesuai dengan bidang perhatian mereka. RUU mengenai persetujuan-persetujuan dan perjanjian-perjanjian internasional diajukan oleh Senat, sedangkan RUU mengenai pendapatan dan belanja negara, dan segala yang berkaitan dengan keuangan masyarakat, diajukan oleh DPR (*House*). Setelah

pengajuan dan studi dilakukan oleh para anggota Parlemen dan staf mereka, RUU masuk dalam proses legislasi.

Secara keseluruhan, proses legislasi melalui beberapa tahap (The Congressional..., 1992: 21). Pada awalnya, RUU ditandatangani oleh orang yang mengajukan, didaftar dalam empat salinan dan dibawa ke Sekretaris Kamar dari mana RUU berasal (Senat atau *House* sebagai kamar pertamanya). RUU diberi nomor dan ditandatangani oleh Sekretariat Kamar. Lalu RUU diberi jadwal kapan harus diintroduksikan di depan Parlemen dan memasuki tahap pembahasan pertama (*first reading*). Proses pembahasan tahap pertama ini dilakukan dalam tiga hari sidang pertama, terhitung sejak hari RUU tersebut didaftarkan.

Selama tahap pembahasan pertama, Sekretaris Kamar membacakan RUU, nomor, dan judulnya secara lengkap, dan identitas orang yang mengajukannya. Orang yang memimpin sidang menyerahkan RUU ke komisi terkait dan komisi tersebut menyusun jadwal dan melakukan sidang-sidang dan dengar pendapat (*public hearings*), memberi laporan-laporan tentang RUU yang pernah membahas hal serupa, sekiranya ada, atau memberi catatan pada orang yang mengajukannya, jika RUU tersebut tak memperoleh dukungan.

Kemudian, RUU mengalami pembahasan tahap kedua (*second reading*). Segera laporan komisi terhadap RUU dibacakan, dan RUU dibawa ke dalam perdebatan dalam sidang-sidang, tempat amandemen-amandemen dan *voting* dilakukan. Dalam pembahasan RUU tahap ketiga (*third reading*), dilakukan penghitungan suara secara lisan, dan Sekretaris Jenderal Kongres menandatangani sertifikasi serta mengirimkan RUU ke Sekretaris Kamar. Setelah itu, RUU dikirim ke kamar yang lain (Senat atau *House*).

Dengan demikian RUU harus melampaui tahap pembahasan pertama, kedua, dan ketiga di Kamar Kedua (senat atau *House*). Jika terdapat amandemen-amandemen, maka RUU dikembalikan ke kamar asalnya (Senat atau *House*) untuk pemungutan suara bagi amandemen-amandemen yang direkomendasikan oleh kamar yang lain; atau RUU dikirimkan untuk dipertimbangkan oleh sebuah komisi konferensi, jika perubahan-perubahan yang direkomendasikan oleh kamar yang lain (Senat atau *House*), tidak dapat diterima oleh kamar (Senat atau *House*) dari mana RUU berasal.

Dalam tahap berikutnya, RUU dikirim untuk memperoleh persetujuan Presiden, jika RUU dapat disetujui oleh kedua jenis kamar (Senat atau *House*), setelah proses rekonsialisasi atas perbedaan-perbedaan yang ada terhadap RUU, dilakukan komisi konferensi. RUU akan segera menjadi UU setelah ditandatangani oleh Presiden, atau setelah 30 hari terhitung sejak hari penyerahan ke Presiden itu, ia tidak berbuat apa-apa.

Dalam kondisi Presiden memveto RUU, maka ada tiga kemungkinan, yakni: (1) RUU tersebut dikembalikan ke kamar (Senat atau *House*) dari mana RUU berasal, bersama-sama dengan keberatan-keberatan yang diajukan; (2) keberatan-keberatan dimasukkan dalam jurnal dan dikirim kembali untuk dipertimbangkan; (3) Dua pertiga dari anggota kamar (Senat atau *House*) dari mana RUU berasal, dapat mengirimkan RUU ke kamar lain (Senat atau *House*); jika disetujui oleh dua pertiga dari anggota kamar (Senat atau *House*) tersebut, veto Presiden dikesampingkan, dan RUU dapat menjadi UU (The Congressional..., 1992: 22).

Dalam periode 27 Juli 1992 hingga 16 Maret 1993 atau masa sidang pertama tahun sidang 1992-1993, tercatat jumlah total RUU yang masuk ke Parlemen Filipina adalah sebanyak 9.250 (The Congressional..., 1992: 23-25). Perinciannya: 1.150 terdaftar atau masuk melalui Senat dan 8.100 terdaftar dan masuk melalui *House*, yang dapat dipecah lagi menjadi 1.503 berupa usulan nasional dan 6.597 berupa usulan lokal. Jadi, dari total 9.250 RUU, sekitar 12% terdaftar atau berasal dari Senat dan 87% terdaftar atau berasal dari *House*. Di lain pihak, dari total RUU yang masuk di kedua kamar (Senat dan *House*), yang berhasil ditetapkan menjadi UU ada 12 atau sekitar 0.13%. Untuk lebih jelasnya, lihat produk legislasi sebagaimana dinyatakan dalam Tabel II berikut:

TABEL II
RUU DI SENAT DAN DI HOUSE
(periode 27 Juli 1992 s.d. 12 Maret 1993)

RUU DI SENAT	
• Masuk/terdaftar	: 1.150
• Menjadi undang-undang	: 12
• Mengalami <i>pending</i>	: 2
• Melalui tahap pembahasan ketiga dan mengalami <i>pending</i> di House	: 6
• Mengalami interpelasi	: 6
• Pending dalam proses interpelasi	: 1
• Perlu dukungan	
RUU DI HOUSE	
• Masuk/terdaftar	: 8.212
• Dibawa ke komisi	: 8.100

a. Aplikasi nasional	:	1.503
b. Aplikasi lokasi	:	6.597
• Menjadi undang-undang	:	12
a. Aplikasi nasional	:	11
b. Aplikasi lokal	:	1
• Diveto oleh Presiden	:	0
• Disetujui dibahas dalam <i>Third Reading</i>	:	19
a. <i>Pending</i> oleh Senat	:	18
1) Aplikasi nasional	:	10
2) Aplikasi lokal	:	8
b. <i>Pending</i> oleh Konferensi	:	1
1) Aplikasi nasional	:	1
2) Aplikasi lokal	:	0
c. <i>Pending</i> oleh Presiden	:	0
1) Aplikasi nasional	:	0
2) Aplikasi lokal	:	0
• Disetujui dibahas dalam <i>Second Reading</i>	:	0
a. Aplikasi nasional	:	0
b. Aplikasi lokal	:	0

RESOLUSI-RESOLUSI DEWAN

• Masuk/terdaftar	:	550
• Dibahas di komisi-komisi	:	537
• Diadopsi Dewan	:	29

(Sumber: The Congressional..., 1992)

Perlu dijelaskan, 9.250 RUU adalah jumlah total RUU yang *masuk dan terdaftar* melalui Senat (1.150) dan *House* (8.212). Itu berarti, tidak semuanya bisa dibawa ke dalam komisi-komisi dan dibahas, sebab faktor kelayakan, kebutuhan/keperluan akan RUU tersebut, selain faktor biaya dan waktu, menjadi pertimbangan. Pemilihan dan prioritas RUU untuk dibahas, juga memperhatikan faktor urgensinya (The Congressional..., 1994: 54).

Langkah seleksi awal terhadap semua RUU yang masuk, terjadi di sekretariat kedua kamar (Senat atau *House*), dengan memperhatikan kelayakan suatu RUU dari perspektif

legal drafting. Sekretariat, khususnya para *legal drafter* dan ahli-ahli hukum lainnya, sudah harus memainkan peran aktif dan optimal, agar RUU yang begitu banyak masuk, dapat segera dipilah kelengkapannya, supaya layak untuk dibahas di Parlemen (The Congressional..., 1994b: 37).

Setelah seleksi awal, jumlah RUU yang hendak dibawa ke komisi-komisi berkurang dari jumlah total yang semula masuk dan didaftar. Dalam tingkat selanjutnya, jumlah RUU yang dapat dipelajari dan dibahas komisi-komisi, juga terus berkurang. Disadari, walaupun banyak staf komisi atau staf anggota yang membantu, baik yang *attached* di Sekretariat, maupun yang eksis secara pribadi, kemampuan komisi-komisi memiliki keterbatasan (The Congressional..., 1994b: 37). Dengan demikian, perlu difakukan prioritas pembahasan. Oleh karena itu, logis saja jika dari ribuan RUU yang masuk, didaftar dan ataupun sempat dibawa ke komisi-komisi, hanya dalam jumlah puluhan saja yang dapat terus dibahas.

Pada tingkat pembahasan selanjutnya, jumlah RUU semakin berkurang, mengingat pembahasan berlangsung semakin dalam dan alot, dan membutuhkan musyawarah serta perundingan dengan semua pihak di kedua jenis kamar. Diperlukannya upaya untuk mengetahui sikap Presiden dalam model parlemen yang presidensial, jelas semakin menambah waktu pembahasan, walaupun tetap terbuka alternatif lain, seandainya terjadi veto. Walaupun begitu, yang jelas dalam dua sistem dua kamar (*bicameral*), menurut pendapat para anggota Parlemen Filipina yang ditanya, antara lain *honorable ortega*, dibutuhkan waktu lebih lama untuk membahas RUU dibandingkan pembahasan yang berlangsung dalam sistem satu kamar (*unicameral*) (The Congressional..., 1992: 21-22). Perdebatan-perdebatan yang sengit yang benar-benar dimungkinkan dalam sistem politik demokrasi liberal seperti di Filipina, merupakan faktor lain yang harus diperhatikan, berkaitan dengan persoalan waktu yang dibutuhkan untuk pembahasan dan penyelesaian suatu RUU yang diajukan (The Congressional..., 1994a: 41).

Walaupun jumlah RUU yang dapat dibahas, apalagi yang dapat diselesaikan menjadi UU jauh lebih sedikit daripada yang semula masuk dan didaftar, dari pertimbangan hal-hal yang dapat mempengaruhi bahkan menjadi kendala sebagaimana diungkapkan di atas, dalam perspektif komperatif Parlemen Filipina tampak lebih produktif (padahal dengan jumlah anggota parlemen yang lebih sedikit daripada Indonesia). Sekalipun demikian, perlu dicermati, bahwa proses produktif dan kreatif itu sendiri sudah dimulai sejak RUU belum dibahas oleh komisi-komisi. Dengan kata lain, peran kelompok-kelompok kepentingan dalam aplikasi nasional dan lokal begitu besar, dibalik besarnya jumlah total RUU yang masuk melalui Senat dan *House*. Kelompok-kelompok kepentingan tersebut adalah masyarakat yang memperjuangkan kepentingannya melalui organisasi-organisasi massa

yang berbasis luas dan mengakar ke bawah (*grassroot*). Mereka dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat dengan memberikan masukan dan usulan RUU lewat para anggota Parlemen (Kongres) Filipina karena sistem politik demokrasi yang kondusif (The Congressional..., 1994a: 43).

Di negara kita, sistem politik yang kondusif yang menunjang kreativitas dan produktivitas parlemen dalam pengajuan, pembahasan dan pembuatan RUU, perlu terus distimulasi. Jadi kreativitas dan produktivitas parlemen terhadap RUU dan UU, tak semata-mata bergantung pada formalisme keparlemenan (aktivitas formal parlemen) dalam mekanisme pembahasan RUU, tetapi sudah dimulai sebelum RUU itu dibahas di komisi-komisi, yakni dalam proses pengajuan atau inisiatif RUU yang memungkinkan semua pihak yang berkepentingan berperan (lihat pula sistem parlementer model Selandia Baru, misalnya dalam McGee, 1992 dan The Office..., 1994g).

Di Indonesia, kelompok kepentingan yang berperan dalam pengajuan RUU dan pembentukan UU belum banyak, dan belum menyentuh tingkat *grassroot*. Padahal kalau partisipasi politik masyarakat secara lebih luas dalam suatu sistem politik yang kondusif dapat dibangun, kreativitas dan produktivitas parlemen untuk membahas dan membuat RUU menjadi UU-pun, akan dapat didorong. Itulah sebabnya, mengapa Kongres Filipina yang justru mempunyai sistem dua kamar dalam model presidensialnya, yang membutuhkan waktu pembahasan suatu RUU relatif lebih lama, justru terbukti lebih produktif. Sementara DPR dengan sistem satu kamar, tampak kurang produktif atau lebih pasif. Kemauan politik (*political will*) memang diperlukan untuk membenahi hambatan yang ada, yang menghalangi kinerja optimal parlemen kita, termaksud yang sifatnya internal seperti tata tertib parlemen (lihat antara lain "In Pursuit of Better DPR," *The Jakarta Post*, 30 Agustus 1994, hlm. 4).

Alotnya pembahasan RUU dalam sistem dua kamar di Kongres Filipina, diimbangi oleh tahap pembahasan RUU yang hanya tiga tingkat dan menekankan *voting* yang lebih sederhana dan tidak bertele-tele. Kalaupun ada keberatan atas suatu RUU, seperti misalnya tindakan veto dari Presiden di tahap terakhir (Tingkat Ketiga), masih dapat dicari alternatif lain untuk meloloskan suatu RUU, hingga dapat dijadikan UU (The Congressional..., 1992: 22). Itulah sebabnya, *output* legislatif di Filipina lebih banyak. Mekanisme pembahasan dengan segala ketentuan sebagaimana yang diatur oleh tata tertib parlemen masing-masing, jelas mempunyai implikasi terhadap kinerja parlemen untuk dapat berbuat optimal mengajukan, membahas RUU dan membuatnya menjadi UU.

TABEL III
JUMLAH KOMISI DAN RUU YANG DIBAHAS
DI KONGRES FILIPINA DAN PARLEMEN SELANDIA BARU
(Periode 1992-1993)

Negara	Jumlah anggota parlemen	Jumlah komisi tetap	RUU yang dibahas
Filipina	250	45	9.252
Selandia Baru	99	20	457

IV. PENUTUP

Banyak pelajaran yang dapat ditarik dari membandingkan sistem parlementer dan presidensial dengan studi kasus Selandia Baru dan Filipina di atas. Aktifitas dan produktivitas parlemen dalam pembuatan UU telah merefleksikan keberadaan parlemen dalam sistem yang diadopsi masing-masing. Kinerja parlemen dalam menghasilkan UU pada akhirnya menjadi parameter sejauh mana karakteristik demokratis suatu negara dengan sistem politik yang dipilihnya. Kekonsistenan kita (baca: Indonesia) untuk menerapkan hubungan yang jelas di antara ketiga lembaga yang ada (eksekutif-legislatif-yudikatif) akan mempengaruhi bagaimana wajah sesungguhnya sistem yang diadopsi. Dari sini kita menjadi jelas, mengapa Indonesia yang menerapkan sistem presidensial tidak dapat seproduktif Filipina, misalnya, kalau kita tidak ingin membandingkannya dengan negara yang sudah lebih maju, seperti Amerika Serikat.

Sebagaimana telah dibahas, persoalan pokoknya tidak terletak pada dua atau satu kamar yang dimiliki parlemen, namun bagaimana proses pembuatan kebijakan publik atau UU itu secara menyeluruh, sejak dari tahap pengusulan, pengkajian, perdebatan, pembahasan, formulasi kembali, hingga pengesahan, baik dalam tahap pertama: *public offering* di masyarakat, maupun tahap kedua: *public offering* di parlemen. Adapun yang baru tampak di parlemen kita (DPR-RI) belum dapat dikatakan memadai, masih seremonial dalam wujud dengar pendapat (*hearing*). Padahal kalau memang ingin memberdayakan parlemen, dengan kata lain mendemokratisasi sistem, harus diupayakan agar masyarakat benar-benar terlibat, tidak hanya didengar, sekadar menjadi catatan samping semacam *minderheitsnota* atau dalam kategori "akan diperhatikan" dan sebagainya, melainkan kepentingan mereka dimasukkan dan terwakili selayaknya dalam formulasi UU yang tengah dibuat (RUU).

Sebagai bangsa yang telah dewasa, kita perlu mengakui, bahwa tidak maksimalnya kinerja parlemen kita dalam pembuatan UU terkait dengan sistem politik yang kita terapkan selama ini, yang telah mensubordinasikan hukum pada kekuasaan. Akibatnya, solusi pokoknya membutuhkan perhatian di tingkat suprastruktur, yakni kita perlu mempunyai kemauan politik (*political will*) untuk itu. Konsekuen dengan tekad itu adalah terus memperbaiki kadar demokrasi sistem politik kita. Upaya ini memang akan menyentuh pula penyempurnaan sistem pemilu, kepartaian, dan sebagainya. Semua hal dimaksud hanya merupakan bagian dari sistem politik secara komprehensif. Kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi politik harus dibiarkan tumbuh subur, mengingat merekalah yang mengartikulasikan kepentingan masyarakat di tingkat awal (bawah).

Sementara itu, di lingkungan intern, tata tertib DPR-RI yang tidak kondusif, jelas pula perlu diperbaiki jika kita menghendaki para anggota parlemen kita aktif dan produktif dalam menyusun UU melalui penggunaan hak inisiatif mereka, yang selama ini selalu dikeluhkan sangat lemah. Dengan demikian, para pengaju hak inisiatif tidak akan dibantu dan dihambat lebih dulu oleh persyaratan di tingkat fraksi dan ketentuan jumlah minimal pendukung hak inisiatif. Juga mereka tidak akan takut lagi terkena pergantian antarwaktu (*recall*) akibat berjuang keras melibatkan, memasukkan, dan mempertahankan kepentingan masyarakat yang diwakilinya dalam formulasi UU. Selanjutnya, hal tambahan yang jangan dilupakan adalah peran staf pendukung (*supporting staff*) yang terbukti tidak kecil artinya, perlu ditingkatkan kapasitas dan kapabilitasnya. Di Selandia Baru dan Filipina, aktivitas dan produktivitas para anggota parlemen dalam menghasilkan UU banyak didukung oleh peran staf ini, terutama para staf ahli yang berfungsi menyediakan pelayanan informasi dan kajian ilmiah, sesuai dengan *area of concern* dari UU yang dibutuhkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Jackson, Keith, 1987. *The Dilema of Parliament*. Christchurch: University of Canterbury.
- McGee, David, 1992. *New Zealand Politics in Perspective*. Wellington: Parliament House.
- Muligan, Richard, 1994. *Politics in New Zealand*. Wellington: Parliament House.
- The Congressional Research and Training Service, Inc., 1992. *The Philippines Legislature 1992*. Manila: CRTS Inc.
- _____, 1994. *Reading on the Philippines Congress*. Manila: CRTS Inc.
- _____, 1994a. *The Presidential System: the Case of the Republic of the Philippines*. Manila: CRTS Inc.
- _____, 1994b. *The Role and Functions of Committees in the Presidential Context*. Manila: CRTS Inc.

- _____, 1994c. *The Presidential System in the United States: Congress and the President*. Manila: CRTS Inc.
- The Office of the Clerk of the House of Representative. 1989. *Report of the Standing Orders Committee: on the Law of Privelege and Related Matters*, Wellington: Parliament House.
- _____, 1993. *Report of the Justice and Law Reform Committee: on the Human Rights Bill*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994. *Bill Digest No. 65: Air Facilitation (Domestic Passengers and Cargo) Bill*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994a. *Corporate Plan: 1 July 1994 to 30 June 1995*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994b. *Data Sheet on Select Committees of the New Zealand House of Representative*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994c. *Making A Submission to A Parliamentary Select Committee*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994d. *Provisional Order Paper No. 53, 12 October 1994*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994e. *Report of the Office of the Clerk of the House of Representatives for the Year Ended 30 June 1994: Annual Report 1993-1994*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994f. *Replies to Questions for Written Answer: Replies Supplement No. 94.17, 27 September 1994*. Wellington: Parliament House.
- _____, 1994g. *Service: June/July 1992*. Wellington: Parliament House.