

MENGGAGAS PERUBAHAN TATA TERTIB DPR-RI

Siti Nur Solechah

Abstract

Nowadays more Indonesian people want to be involved in politics, whereas the current political system has not yet given enough space to such sharply developing aspiration. One good solution to end the stagnation is to introduce political reformation or the so called democratization by empowering the Indonesia's parliament (DPR-RI). To do this, we can begin with the reformation of the parliament's rules and procedures (Tata Tertib DPR-RI).

PENDAHULUAN

Pengamat politik menilai bahwa dalam dua dekade terakhir, telah berkembang kebutuhan dan tuntutan rakyat untuk melakukan partisipasi politik secara mandiri dan efektif. Namun sebaliknya, tatanan dan proses sistem belum memungkinkan terserapnya berbagai bentuk perubahan dan perkembangan masyarakat tersebut. Sehingga, "untuk memwadahi partisipasi politik secara efektif, diperlukan fungsionalisasi lembaga politik yang berkaitan dengan partisipasi".¹⁾ Senada dengan pendapat diatas, maka untuk mengatasi mandegnya pewardahan partisipasi politik itu, maka pakar politik Dr. Afan Gaffar menyodorkan gagasan reformasi politik ke arah demokratisasi yang dilakukan secara perlahan dan terbatas, untuk menghindari transformasi politik yang radikal. Karena reformasi yang radikal menurutnya "akan memiliki resiko untuk menghadapi ketidak stabilan dalam bidang politik",²⁾ dan reformasi terbatas itu dimulai dengan memberdayakan DPR sehingga diharapkan berfungsi baik dan mengimbangi eksekutif.

Keberadaan DPR sekarang ini dinilai sebagai kurang optimal, namun

1) Republika, 15 Oktober 1996

2) Suara Pembaruan, 14 Oktober 1996

kondisi DPR yang sedemikian itu merupakan produk dari format politik hasil konsensus nasional pada awal Orde Baru. Salah satu yang menjadi kendala DPR dalam melaksanakan fungsinya dengan baik adalah karena terbelenggu Tata Tertib (Tatib) DPR sendiri. Adalah suatu momentum yang baik gagasan perubahan Tata Tertib DPR dimunculkan di saat masyarakat menghendaki adanya perubahan. Perubahan tahap awal dari perubahan makro secara gradual, dapat dimulai dari pemberdayaan DPR, sehingga diharapkan hubungan antara perwakilan politik dengan rakyat dapat diperkuat.

Dari media masa diberitakan bahwa Fraksi Persatuan Pembangunan (F-PP) DPR-RI dalam suratnya bernomor KA.OO/1464/F-PP/DPR-RI/VIII/1996 menghendaki adanya perubahan Tata Tertib. Kembali Ketua F-PP DPR Hamzah Haz melalui suratnya tanggal 1 April 1997 meminta kesediaan pimpinan DPR untuk menerima rancangan usul perubahan dan penyempurnaan Tatib DPR. Disebutkan bahwa perubahan Tata Tertib tersebut dibutuhkan untuk meningkatkan fungsi dan peran DPR-RI, selain untuk mengantisipasi tuntutan dan keinginan masyarakat terhadap keberadaan lembaga perwakilan rakyat. Keinginan F-PP tersebut segera mendapat sambutan dari fraksi PDI, Sekretaris F-PDI DPR Markus Wauran mengatakan perubahan tersebut harus secepatnya dilakukan, supaya DPR periode mendatang memakai Tata Tertib yang baru, yang lebih sesuai dengan perkembangan.

Sementara Ketua F-ABRI Suparman Achmad mengatakan perubahan tatib tersebut hendaknya menyangkut waktu kerja DPR disesuaikan dengan hari kerja yang berlaku di Jakarta, jumlah F-ABRI di DPR, serta persoalan-persoalan protokoler. Tapi Fraksi ABRI juga sedang meneliti bagian-bagian lain dari Tatib yang perlu diperbaiki, disesuaikan dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat terhadap peran dan fungsi DPR. Senada dengan fraksi lain, Sekretaris Fraksi Karya Pembangunan (F-KP), Andi Matalatta mengatakan usulan perbaikan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diharapkan mampu memperbaiki mekanisme kerja anggota Dewan agar proses dan prosedur yang harus ditempuh bisa meningkatkan hasil kerja anggota legislatif. Perbaikan Tata Tertib DPR memang sudah saatnya dilakukan karena berbagai perkembangan yang menuntut terjadinya perubahan.

Tulisan ini akan mencoba mengulas perubahan Tata Tertib yang berkaitan dengan maksud untuk meningkatkan fungsi dan peran DPR-RI serta untuk mengantisipasi tuntutan dan keinginan masyarakat terhadap keberadaan lembaga perwakilan rakyat. Butir-butir dalam Tata Tertib yang disoroti dalam tulisan ini adalah yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi DPR, yang *acceptable* untuk dirubah dalam kerangka reformasi politik yang terbatas.

PEMBERDAYAAN DPR-RI

Tujuan kemerdekaan Indonesia seperti yang tercantum pada pembukaan UUD 1945 adalah kemakmuran dan demokrasi. Satu diantara tujuan kembar tersebut yakni kemakmuran, yang ternyata sudah disentuh oleh usaha pembangunan selama lebih 25 tahun terakhir. Tapi, demokrasi sebagai tujuan kemerdekaan lainnya jauh tertinggal perkembangannya dalam PJPT I. Logikanya, PJP II tentulah perlu dimanfaatkan untuk menyeimbangkan perkembangan demokrasi terhadap kemajuan kemakmuran yang ada. Setelah lebih dari dua dekade membangun, Orde Baru telah berhasil secara umum. Eksponen-eksponen Orde Baru telah mewujudkan peningkatan penghasilan tahunan penduduk perkapita, mewujudkan swasembada pangan, proses industrialisasi yang berlangsung cepat, peningkatan sarana dan prasarana kehidupan dalam jumlah besar.

Dalam perkembangannya sekarang tidak dapat dipungkiri, keberhasilan pembangunan menghasilkan rakyat yang semakin kritis dan menuntut demokratisasi lebih luas, masyarakat semakin menyadari tentang haknya. Namun begitu, tidak dapat dipungkiri pula keberhasilan itu disertai oleh berbagai kelemahan seperti ekonomi biaya tinggi, pemanfaatan anggaran negara yang boros, ketimpangan sosial-ekonomi-politik antar golongan dan lapisan masyarakat serta antar daerah, hutang luar negeri yang sudah jauh melebihi ratio terhadap ekspor yang dipandang normal, lemah dan pasifnya masyarakat terhadap penguasa-pemerintah-negara, adalah ketimpangan pembangunan yang nampak di depan mata.

Permasalahan lain yang dianggap menggejala dewasa ini adalah semakin meluasnya peran yang dimainkan Pemerintah (Eksekutif) sehingga menjadikannya berkembang menjadi satu-satunya lembaga politik kenegaraan yang paling dominan dan efektif. Di samping sejumlah segi positifnya, hal itu juga mulai memperlihatkan beberapa aspek negatifnya yang menjerus kearah disfungsialisasi kemajuan politik. Campur tangan pemerintah memang diperlukan apalagi didalam suatu negara yang sedang berkembang. Namun yang perlu diperhatikan dan dijaga adalah jangan sampai campur tangan itu melampaui batas-batas kewajarannya sehingga justru menjadi disfungsi dan memperlambat laju perkembangan dinamika kemasyarakatan.

Terungkap ungkapan sinis bahwa pola dominasi Eksekutif telah mencuatkan ciri kerajaan dari negara, bukan ciri republik yang menjamin peran wakil rakyat.³⁾ Padahal, ciri dari bangsa besar dan modern adalah

3) Arbi Sanit, *Demokratisasi Hubungan Kerja Antara Lembaga Tinggi Negara*, Makalah Seminar F-PP DPPR-RI, 15 Oktober 1996

adanya mekanisme kontrol oleh lembaga legislatif. Bangsa besar dan modern mempunyai prasyaratnya sendiri yang berbeda dengan bangsa kecil dan neo feodal.⁴⁾

Sejak Orde Baru menggantikan Orde Lama, ada keinginan kuat dari para arsitek Orde Baru untuk mempertahankan posisi Eksekutif yang kuat yang telah dirintis oleh Orde Lama. Orde Baru telah mewarisi tradisi Orde Lama dimana badan eksekutif langsung mengendalikan politik legislatif. Hasilnya adalah lembaga perwakilan yang tanggap terhadap kepentingan Pemerintah dengan mengurbankan proses pembahasan dan pertimbangan yang seksama.⁵⁾ Orde Baru juga telah menetapkan ciri lain yakni mekanisme *recall*. Cara pendisiplinan ini dalam praktek dimanfaatkan oleh Pemerintah, melalui pimpinan pusat partai, untuk mengendalikan tingkah laku para anggota legislatif.⁶⁾

Jika demokrasi hendak dijadikan fokus pengembangan politik, maka DPR sebagai representasi rakyat merupakan lembaga yang harus diberdayakan. Hal ini sejalan dengan makna demokratisasi yakni sebagai terjadinya perubahan peta kekuatan dari pusat-pusat kekuasaan yang ada, ke arah yang lebih seimbang.⁷⁾ Sehingga, karena lembaga legislatif yang notabene merupakan salah satu dari pusat kekuasaan yang terdapat pada suatu sistem politik yang selama ini dianggap lemah, maka demokratisasi berkonotasi sebagai peningkatan kekuatan legislatif agar lembaga ini mempunyai pengaruh yang lebih besar sehingga ia akan memiliki kemampuan yang lebih baik untuk ikut terlibat secara konkrit dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan-keputusan nasional.

Peranan DPR di dalam Sistem Politik Indonesia diartikan sebagai perimbangan kekuasaan antara DPR dengan lembaga-lembaga politik tingkat nasional lainnya. Sungguhpun demikian, penalaran mengenai perimbangan tersebut dilandaskan kepada imbalan kekuasaan atau kewibawaan antara lembaga tersebut sebagai Badan Legislatif dengan Eksekutif yang diwakili oleh Presiden. Jalan pikiran ini dilandasi oleh asumsi bahwa, besar kecilnya kekuasaan suatu lembaga dibuktikan oleh aktivitas lembaga tersebut yang mempengaruhi kewenangan atau kekuasaan lembaga-lembaga lainnya, baik yang setaraf kedudukannya, maupun yang berkedudukan dibawah lembaga yang diperbincangkan

4) Gunawan Muhammad dalam Rizal Ramli, *Optimalisasi dan Efisiensi Anggaran Sebagai Prasyarat Good Governance*, dalam Seminar Ekonomi "Efisiensi Anggaran dan Good Governance dalam Rangka Optimalisasi Potensi Ekonomi", F-ABRI - PPPI Setjen DPR-RI 4 Desember 1993.

5) Muhtar Mas'ced, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1996-1971*, LP3ES, (Jakarta, 1989), hal. 158

6) *Ibid*, hal. 159

7) Ipong S. Azhar, "Pemilu dan Demokratisasi", Kompas, 11 November 1991

tersebut. Dalam pada itu, aktivitas yang dimaksudkan tersebut ialah kegiatan yang dilakukan oleh lembaga itu dalam merealisasikan fungsi-fungsi yang melekat pada dirinya.

Perubahan Tata Tertib yang memudahkan DPR beserta anggota-anggotanya dalam memainkan perannya, merupakan satu upaya yang diharapkan bisa memperbaiki kinerja DPR dalam merealisasikan fungsi-fungsi yang melekat pada dirinya. Tentu, hal itu bukan satu-satunya faktor dominan untuk mencapai tujuan tersebut, karena perbaikan kinerja DPR ditentukan oleh berbagai faktor yang secara sinergis menciptakan kondisi yang kondusif untuk berperannya DPR secara baik.

PERUBAHAN TATIB DPR-RI

a. Pelaksanaan Fungsi Perundang-undangan

Dalam pelaksanaan fungsi perundang-undangan, DPR dibekali dengan hak mengajukan RUU usul inisiatif dan hak amendemen. Penggunaan hak amendemen selama ini telah dilaksanakan dengan baik, banyak RUU yang dirubah setelah melalui serangkaian pembahasan di DPR. Yang masih menjadi kendala bagi Dewan dalam melaksanakan fungsi perundang-undangannya adalah penggunaan hak mengajukan usul RUU inisiatif. Hak DPR untuk mengajukan RUU usul inisiatif sebagaimana yang diatur dalam pasal 21 UUD 1945 ternyata tidak tercantum dalam UU No. 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, maupun dalam UU No. 5/1975 tentang Perubahan UU No. 16/1969. Hal ini terasa aneh karena hak inisiatif adalah satu-satunya hak anggota DPR yang dimuat secara konstitusional dalam UUD 1945. Baru dalam UU No. 2/1985 hak inisiatif tersebut dicantumkan.

Pasal 21 UUD 1945 ayat (1) menyatakan bahwa "Anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU". Sedang pasal 22 ayat (1) huruf f UU No. 2/85 menyatakan bahwa DPR mempunyai hak mengajukan RUU. Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa hak anggota DPR untuk mengajukan RUU yang diatur dalam UUD 1945 telah dijadikan hak Dewan oleh UU No. 2/1985. Tata Tertib yang berlaku sekarang juga mengatur hak tersebut adalah hak Dewan. Sebaiknya perubahan Tatib mengembalikan hak mengajukan usul inisiatif RUU itu dari hak Dewan menjadi hak anggota Dewan.

Pasal 134 Tatib DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83 ayat (1) menyatakan bahwa "Sekurang-kurangnya dua puluh orang anggota, yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi, dapat mengajukan usul Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif". Pernyataan "Tidak hanya terdiri dari

satu fraksi” merupakan pernyataan yang menghambat untuk mengajukan RUU usul inisiatif.

Hal penting yang perlu dirubah adalah prasyarat untuk mengajukan RUU Usul Inisiatif DPR. Seperti yang kita ketahui bahwa dalam pelaksanaan fungsi legislatif, dari periode ke periode menunjukkan gejala yang menarik, yakni, pada periode DPR-GR digunakan dua Tata Tertib, yang pertama Tatib berdasarkan pada Keputusan DPR-GR No. 31/DPR-GR/IV/65-66 dimana persyaratan pengajuan RUU Usul Inisiatif mudah yakni diajukan dan ditandatangani oleh 10 orang anggota. Pada Tatib berikutnya yakni berdasarkan pada Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/67-68 persyaratan diperberat yakni diajukan dan ditandatangani oleh 20 orang anggota. Pada periode DPR masa bakti 1971 - 1977 Tata Tertibnya berdasarkan pada Keputusan DPR-RI No. 7/DPR-RI/III/71-72 yang persyaratan pengajuan RUU Usul Inisiatifnya dipersulit yakni harus disertai memori penjelasan dan ditandatangani oleh 30 orang anggota terdiri dari satu fraksi.

Pada periode 1977 - 1982, tata tertib yang digunakan tertuang dalam Keputusan DPR-RI No. 17/DPR-RI/IV/77-78, yang mensyaratkan pengajuan RUU Usul Inisiatifnya harus ditandatangani oleh 30 orang anggota yang tidak terdiri dari satu fraksi, dengan demikian persyaratan pengajuan RUU usul inisiatif lebih dipersulit lagi. Pada periode 1982 -1987 serta periode masa bakti 1987 - 1992 dan periode masa bakti sekarang ini dimana memakai Tata Tertib yang sama yakni berdasarkan pada Keputusan DPR-RI No. 10/DPR-RI/III/82-83, persyaratan pengajuan RUU usul inisiatif sekurang-kurangnya harus ditandatangani oleh 20 orang anggota DPR yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi. Jadi syarat jumlah penandatanganan dipermudah dari 30 orang pada periode 1977-1982, menjadi 20 orang anggota pada masa periode-periode sesudahnya, namun masih ada persyaratan “tidak hanya terdiri dari satu fraksi”.

Jadi berawal dari persyaratan yang sulit kemudian semakin dipermudah, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah sedikit demi sedikit “melonggarkan pengendaliannya” pada DPR, dan mulai menumbuhkan demokratisasi. Maka perubahan Tata Tertib yang hendaknya dilakukan adalah, sedikit lebih melonggarkan persyaratan pengajuan usul RUU inisiatif yang semula menyebutkan “RUU Usul Inisiatif harus diajukan dengan memori penjelasan serta ditandatangani oleh 20 orang yang tidak terdiri dari satu fraksi.” Untuk masa mendatang, seperti pada masa-masa/periode yang lalu hendaknya setahap diperlonggar, sehingga menjadi “RUU Usul Inisiatif harus diajukan dengan memori penjelasan dan ditandatangani

oleh 20 orang anggota," tanpa ada ketentuan "tidak terdiri dari satu fraksi."

Selama ini kuat pendapat di dalam masyarakat bahwa kemitraan di dalam pembentukan UU antara Pemerintah dengan DPR belum seimbang, masih kuat dominasi Pemerintah. Pendapat tersebut didasarkan pada keadaan bahwa sejak DPR hasil Pemilu 1971 hingga sekarang ini belum ada satupun UU yang berasal dari usul inisiatif DPR. Bahkan, dengan UU yang mengatur haknya pun yaitu hak angket, belum pernah diajukan sebagai RUU usul inisiatif.

Sementara, pengamat yang menyoroiti hubungan kerja antara DPR dan Pemerintah menyatakan, sekarang sudah saatnya hubungan kerja tersebut lebih ditingkatkan. Untuk itu DPR sendiri harus mempunyai suatu kemampuan dan keyakinan diri yang lahir dari peranannya yang lebih aktif. Masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan dengan suatu rapat kerja, dapat diselesaikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Apalagi lingkup permasalahannya yang bersifat nasional, seperti halnya masalah pertanahan, sudah seharusnya diselesaikan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak hanya kebijaksanaan suatu instansi tertentu.

Kelemahan lain dari pelaksanaan fungsi legislatif DPR adalah dalam hal pembahasan RUU berkaitan dengan APBN. Hal ini dikarenakan DPR tidak mampu "men-counter" angka-angka yang ada dalam RUU. Hal ini terjadi, karena selama ini penguangan RAPBN ada dalam sektor dan subsektor. Hal ini bersifat abstrak. Padahal seharusnya, penyajian RAPBN berupa penetapan program dan proyek yang secara konkret terkait dengan departemen dan lembaga non departemen. Sehingga, kalau format RAPBN penguangannya semacam itu pastilah peranan DPR dalam hal ini efektif dan akan menambah kualitas peran DPR dalam rangka penetapan APBN bersama pemerintah.⁸⁾

Sejalan dengan pendapat Aberson Marle Sihalohe, FPP juga mengusulkan perubahan tata tertib DPR sebaiknya merubah pembahasan RAPBN sehingga pasal 139 diusulkan menjadi: Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan RAPBN oleh komisi-komisi dalam rapat kerja dengan Pemerintah dilakukan dalam masa sidang pertama tiap tahun, dalam sidang disampaikan usul fraksi-fraksi mengenai anggaran sektor, subsektor, proyek, dan program".⁹⁾

8) Siti Nur Solechah, "Pembangunan Politik Indonesia 1996-1987", Skripsi, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1992, hal. 150

9) Media Indonesia, 5 April 1997

b. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya DPR dibekali dengan hak meminta keterangan kepada Presiden (interpelasi), hak menyelidiki (angket) dan hak menyatakan pendapat (mosi). Penggunaan ketiga hak tersebut dalam tata tertib DPR yang ada sekarang yakni Keputusan DPR-RI No. 10/DPR-RI/III/82-83, hak interpelasi menempuh 15 prosedur (pasal 10 - 14), hak angket menempuh 18 prosedur (pasal 15 - 22), dan hak mosi menempuh 19 prosedur (pasal 24 - 30).

Hak-hak tersebut terasa sulit dipergunakan karena prosedur yang dilalui terasa berat, rumit dan memakan waktu panjang sehingga menjadi kendala pelaksanaan fungsi-fungsi DPR. Yang dirasakan mengganjal dalam penggunaan hak angket dan hak mosi adalah ketentuan bahwa sejumlah anggota DPR yang dapat mengajukan hak itu "tidak hanya terdiri dari satu fraksi," ini berarti paling sedikit dua fraksi. Ketentuan tentang "dua puluh orang" untuk hak interpelasi dan kemudian "diputuskan dalam sidang peripurna", menurut sementara kalangan sebaiknya tidak perlu, sebaiknya langsung saja 20 orang anggota DPR dapat meminta keterangan kepada Presiden yang dikirimkan melalui pimpinan DPR. Pimpinan DPR bukan menyeleksi, tapi bersifat administratif belaka. Hal itu perlu bagi mereka yang mewakili rakyat untuk meminta keterangan kepada Presiden tentang kebijakan yang ditempuhnya.

Demikian juga dengan penggunaan hak angket, disamping ada kendala perundang-undangan juga ada kendala harus disetujui oleh sidang paripurna (pasal 18 (2)). UU No. 4 tahun 1956 mengenai hak angket mestinya sudah gugur karena UU tersebut dibuat berdasarkan UUDS 1950, mestinya UU tersebut sudah gugur secara otomatis dengan diberlakukannya UUD 1945 sejak Dekrit Presiden, tetapi dalam kenyataannya belum dicabut secara resmi.

Agaknya, hak angket ini penggunaannya masih perlu waktu. Kendala penggunaannya terletak pada sikap Pemerintah dan prosedur yang panjang. Sikap Pemerintah disini terkait dengan kepentingan politik fraksi yang mempunyai suara mayoritas dalam DPR, yang kemungkinan besar disebabkan adanya instruksi dari DPP-nya, dan DPR sendiri mendapat teguran dari pemerintah. Karena penggunaan hak tersebut berawal dari rasa tidak percaya Dewan pada isu tertentu yang ada pada Pemerintah.¹⁰⁾ Pengalaman

10) Sri Sumantri, Pikiran Rakyat, 16 Agustus 1991

DPR periode 1965 sampai dengan 1977, "DPR pernah mengajukan pernyataan pendapat sebanyak 25 kali, mengadakan angket sekali, namun tidak mempergunakan hak interpelasi. 26 memori itu dilakukan oleh DPR-GR peralihan dari Orde Lama kepada Orde Baru".¹¹⁾ DPR hasil pemilu kedua hanya berhasil menggunakan hak menyatakan pendapat sebanyak 7 kali. Satu-satunya hak angket yang digunakan oleh DPR sejak Orde Baru terlaksana dalam periode DPR-GR peralihan.

Sebetulnya hak angket sudah pernah dicoba untuk digunakan pada tahun 1980. Rahmat Mulyomiseno (FPP), Santoso Donosepoetro dan Usep Ranuwidjaya (FPDI) mengajukan usul angket karena tidak puas terhadap jawaban Pemerintah mengenai masalah Pertamina. Tetapi usul ini gagal karena tidak memperoleh dukungan dari fraksi lain yang mencukupi. Namun dengan telah dicobanya hak angket tersebut walaupun tidak tuntas, masyarakat mencatat kesungguhan para anggota Dewan tersebut yang ingin benar-benar mengemban perannya. Sebetulnya dengan diwujudkan hak angket DPR akan memperoleh data yang akurat mengenai suatu masalah sehubungan dengan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Sudah saatnya prosedur yang mengatur ketiga hak tersebut dimasa mendatang perlu disederhanakan. Selain kemampuan yang didukung oleh pengetahuan yang luas, dalam pelaksanaan pengawasan, keberanian anggota Dewan juga merupakan faktor, hanya saja hal itu dilakukan dengan tetap berpijak pada prosedur yang benar. Bahkan keberanian untuk melakukan pembaharuan khususnya pembaruan terhadap prosedur lembaga yang dianggap menghambat kreativitas, perlu sedikit dieliminir agar Dewan dapat menjadi lebih lincah.

c. Menaikkan Peringkat Tata Tertib Menjadi UU

DPR dalam rangka hubungan kerjanya dengan Pemerintah dalam bentuk rapat kerja maupun rapat dengar pendapat, kesimpulan yang merupakan hasil rapat antara komisi-komisi di DPR dengan pasangan kerjanya dari Pemerintah selama ini, tidak menentu kesudahannya. Tidak terekam berita bahwa hasil rapat kerja dimaksud, kemudian ditindaklanjuti oleh pasangan kerja komisi-komisi DPR dari kalangan Pemerintah. Keadaan ini mengundang kesan, kesimpulan yang merupakan hasil rapat-rapat kerja itu adalah sekedar formalitas.¹²⁾

11) Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, (Jakarta, 1985), hal. 298

12) Tajuk Rencana, *Suara Pembinaan*, 19 April 1984

Kesimpulan yang merupakan kesepakatan antara dua pihak dalam forum apapun, sebenarnya mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Begitu pula halnya kesimpulan dalam rapat kerja antara kalangan DPR di satu pihak dengan kalangan Pemerintah di lain pihak. Konkritnya, kesimpulan rapat kerja antara DPR dan Pemerintah sesuai dengan pasangan kerja komisi-komisi yang merupakan kesepakatan antara kedua belah pihak, juga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Karena mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka kalangan Pemerintah tentunya berkewajiban untuk melaksanakan kesimpulan rapat kerja. Akan tetapi, selama inipun tidak terekam berita adanya reaksi dari kalangan DPR sehubungan dengan tidak ditindak-lanjutnya oleh Pemerintah hasil rapat kerja yang dirumuskan dalam kesimpulan tersebut. Tidak adanya reaksi dari kalangan DPR tersebut menopang kesan formalitas atas kesimpulan rapat kerja- rapat kerja tersebut.

Oleh karena itu, perlu dimasukkan dalam perubahan tata tertib DPR-RI ketentuan tentang keharusan bagi pemerintah untuk menindak lanjuti keputusan rapat-rapat kerja antara Komisi I sampai X dan Komisi APBN dengan pasangan kerja masing-masing. Juga perlu dicantumkan sanksi bagi pihak pemerintah maupun DPR-RI itu sendiri, jika tidak menaati ketentuan-ketentuan peraturan tata tertib. Tata tertib DPR-RI yang selama ini dituangkan dalam Keputusan DPR-RI agaknya juga perlu dinaikkan peringkatnya menjadi UU setelah diadakan perubahan nanti, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat semua pihak.

DPR tidak hanya berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Yang benar, adalah memperjuangkannya, karena di situlah demokrasi itu ada".¹³⁾ Harapan terbesar pada Dewan adalah mereka harus benar-benar menjadi wakil rakyat, bertindak untuk kepentingan rakyat, DPR menjadi lembaga kejuangan.

d. Tata Cara Pengambilan Keputusan

Pasal 147 (2), dan (3) menyatakan pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada azasnya diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat; apabila cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mungkin lagi, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Selanjutnya pasal 155 ayat (1) menyatakan bahwa keputusan berdasarkan suara

terbanyak adalah sah, apabila;

- a. diambil dalam rapat yang daftar hadirnya telah ditandatangani oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat (kuorum);
- b. disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota yang menandatangani daftar hadir.
- c. didukung oleh tidak hanya satu fraksi.

Azas musyawarah mufakat adalah azas yang baik namun tidak ada salahnya kita mulai mencoba dengan voting untuk menutup kelemahan yang ada pada azas musyawarah mufakat, hal positif dari voting adalah karena pada realitas perpolitikan kita masih bersifat feodal, dimana modus-modus feodal berorientasi elitis, maka akan sulit diharapkan berbeda pendapat dengan elit sehingga tidak jarang memunculkan terjadinya mufakat yang dimusyawarahkan. Pemberlakuan voting akan bisa memotong kemandegan sifat *ewuh pekewuh* yang ada pada perpolitikan kita untuk berbeda pendapat.

Dari pasal diatas tersirat pengertian bahwa keputusan berdasarkan suara terbanyak (voting) sebisa bisanya dihindari sebagai cara pengambilan keputusan. Alasannya keputusan berdasarkan suara terbanyak bukan budaya politik Indonesia yang lebih mengutamakan azas kekeluargaan melalui azas musyawarah untuk mufakat. Pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak dikhawatirkan akan menimbulkan dendam sehingga hasil yang dicapai bukan musyawarah bulat melainkan musyawarah lonjong. Namun pemungutan suara masih dimungkinkan, hanya prosedurnya dipersulit yakni 2/3 anggota DPR harus hadir, harus disetujui oleh 1/2 anggota yang memenuhi kuorum dan harus didukung oleh sedikitnya 2 fraksi. Perubahan tata tertib hendaknya mengubah ketentuan "harus didukung oleh dua fraksi," berarti penyebutan tersebut dihilangkan.

Hal lain yang perlu dirubah adalah mekanisme kerja di DPR yang kuat dikendalikan oleh ketua fraksi masing-masing. Sedang ketua fraksi adalah perpanjangan tangan DPP partai yang bersangkutan. Hal yang perlu dilakukan sebetulnya adalah bagaimana melonggarkan kendali ketua fraksi untuk memberikan kebebasan pada anggota-anggotanya untuk "bersuara" dengan bebas. Sebagai wakil rakyat melekat pada diri wakil tersebut membawa amanah yang bersumber pada kedaulatan rakyat bukan kedaulatan partai.

Kita harus kembalikan kekuasaan kepada anggota bukan ke fraksi, hal ini bisa diatasi dengan mengembalikan kekuasaan kepada anggota dengan menghidupkan voting, masing-masing anggota yang memutuskan. Fraksi bisa mengarahkan anggota tapi tidak

menentukan apa keputusan anggota, sehingga dalam rapat-rapat sebaiknya tidak perlu minta ijin dulu kepada fraksi, pandangan anggota bisa berbeda, sehingga bisa terjadi suara hasil dari anggota-anggota yang berlainan fraksi. Sehingga, kepentingan masyarakat terbela tidak saja dari satu fraksi tapi dari macam-macam fraksi. Dengan demikian, rakyat lebih dipentingkan daripada fraksi/partai, karena kepentingan anggota adalah sejajar dengan kepentingan rakyat.

Sebagaimana yang disinyalir oleh pakar politik UI Arbi Sanit, dalam lembaga perwakilan kita bahwa fraksi, komisi, panitia, dan alat kelengkapan DPR lainnya diperlakukan sebagai unit yang menjadi bagian integral dari dewan sebagai suatu institusi kekuasaan. Anggota DPR sebagai individu dipandang sebagai bagian integral dari setiap unit tersebut, sehingga mereka didorong mensubordinasikan sikap melalui unit tersebut. Operasi dari sistem seperti itu diwujudkan dalam bentuk saran, pendapat, persetujuan dan keputusan fraksi atau unit lainnya, sebagai alih-alih yang berasal dari anggota secara individual. Anggota berpendapat dan memutuskan untuk fraksi atau unit dimana dia terikat, bukan untuk diri atau rakyat yang diwakilinya. Itulah sebabnya maka voting yang sesungguhnya merupakan mekanisme pembuatan keputusan dengan basis kewenangan anggota dihindarkan dari proses musyawarah di DPR.¹⁴⁾ Hal senada di kemukakan juga oleh Dr. Afan Gaffar bahwa tata tertib DPR bersifat birokratik dan menghambat kemungkinan penampilan anggota DPR secara individual.¹⁵⁾

e. Syarat Kehadiran Anggota

Salah seorang anggota fraksi PDI pada sidang paripurna DPR pengajuan RUU Ketenaganukliran, 26 Februari 1997 melakukan interupsi. Dia gigih dan konsisten menentang pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir (PLTN) dan mempertanyakan kuorum yang tidak memenuhi syarat. Daftar hadir pada sidang tersebut

14) Arbi Sanit, *Pembuatan Keputusan Politik Musyawarah dan Mufakat di DPR-RI*, Prisma NO. 4 1992, HAL. 6

15) Terbit, 28 Agustus 1996

Dr. Pakpahan dalam bukunya; *DPR-RI Semasa Orde Baru*, Puustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal. 174, menyebutkan bahwa menurut Tata Tertib, keanggotaan DPR bukanlah keanggotaan yang aktif (*personal active*) akan tetapi partai atau fraksi yang aktif (*faction active*). Artinya, pendekatan yang beriak adalah pendekatan struktural sehingga aktivitas kelompok atau fraksi. Pendapat pribadi tidak mempunyai arti walaupun mempunyai kebenaran dan mendapat dukungan dari rakyat, bila sebaliknya yang diputuskan oleh kelompok atau fraksi. Pola ini yang mendasari Peraturan Tata Tertib DPR.

ditandatangani oleh 317 orang dari 500 anggota DPR, namun anggota yang hadir secara fisik sejak sidang dimulai hingga palu diketuk tidak lebih dari 75 orang, sangat jauh di bawah angka kuorum yang 251 orang.

Kejadian itu merupakan contoh dari sidang-sidang Dewan yang seringkali presentasi kehadiran anggotanya kecil karena banyak anggota yang meninggalkan sidang setelah menandatangani daftar hadir. Kita bisa membenarkan tindakan interupsi di atas, karena dengan tingkat kehadiran yang rendah menunjukkan rendahnya tingkat partisipasi mereka untuk menghadirkan produk yang berkualitas. Selain itu model "hadir hanya dalam absensi" itu merupakan bentuk ketidakjujuran. Tapi apa arti interupsi itu kalau dalam tata tertib sendiri dinyatakan bahwa "Apabila pada waktu yang telah ditentukan untuk membuka rapat, daftar hadir telah ditandatangani oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat dan dihadiri oleh unsur semua fraksi, maka Ketua Rapat membuka rapat" (pasal 100 (1)), juga pasal 152 menyatakan "Keputusan berdasarkan mufakat adalah sah, apabila diambil dalam rapat yang daftar hadirnya telah ditandatangani oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat dan dihadiri oleh unsur semua fraksi (kuorum).

Menurut hemat penulis, interupter di atas bukan tidak paham pada tata tertib, tetapi sebagai wakil rakyat yang memiliki rasa tanggung jawab dan *concern* yang tinggi, ia tidak mau dibelenggu oleh tata tertib yang berlaku. Seyogyanya ketentuan dalam tata tertib tersebut perlu diperbaiki, selain ditentukan daftar hadir juga ditekankan kehadiran fisik anggota Dewan.

f. **Perlunya Diatur *Open House***

Alat-alat kelengkapan DPR yang paling pokok untuk melaksanakan fungsi-fungsinya adalah Pimpinan DPR, Komisi dan Bamus. Kelengkapan lainnya adalah BURT dan BKSAP. Komisi merupakan alat kelengkapan DPR yang berkompeten secara material melaksanakan fungsi menampung aspirasi masyarakat.

Beberapa kalangan menyebutkan bahwa dewasa ini aktivitas DPR lebih ditujukan kepada aktivitas eksekutif. Hal ini dapat diamati dari pembagian komisi-komisi di dalam DPR yang selalu dihubungkan dengan pasangan kerjanya dalam wujud berbagai kegiatan departemental dan non-departemental. Aktivitas DPR lebih bersifat eksekutif-centris, dalam arti perhatian terhadap masyarakat yang luas dilembagakan dalam komisi-komisi yang selama ini ada. Sambungan atau perkaitan kembali antara DPR dengan masyarakat selalu dihu-

bungkan secara gaya departemental dan hanya dilakukan dalam acara Rapat Dengar Pendapat dan kunjungan ke daerah-daerah ketika masa reses.

Sementara kalangan menginginkan adanya "perluasan sayap", dalam arti tidak semata-mata terikat pada kompartemen menurut pembagian komisi seperti sekarang ini. Sebaiknya, perlu dibentuk semacam "lobi" atau *open house* yang berkenaan dengan permasalahan-permasalahan tertentu, misalnya seperti yang sekarang banyak diadukan oleh masyarakat kepada DPR yakni masalah tanah. Dengan adanya lobi yang demikian maka akan terjadi pula perkaitan DPR dengan dunia real yang sesungguhnya, yang jauh lebih luas daripada urusan yang formal eksekutif saja. Dalam hubungannya dengan masalah tanah ini misalnya, seperti halnya pemberian ganti rugi, masalah hak-hak rakyat yang terabaikan dalam pelaksanaan pembebasan tanah dan sebagainya DPR bisa ikut mempengaruhi Pemerintah yang terlibat dalam pembebasan tanah dengan segala konsekuensinya tersebut. Sehingga dalam menjawab permasalahan ini yang dapat ditempuh oleh DPR adalah meluaskan jangkauan aktivitas DPR dengan membentuk semacam lobi atau *open house* yang berkenaan dengan masalah tertentu. Dengan kata lain pembentukan *open house* serta mekanisme pengaduan di DPR perlu diatur dalam Tata Tertib.

g. Perlunya Dibentuk Komisi Perundangan

Almarhum Prof. Dr. A. Hamid Attamimi SH, mengatakan DPR perlu segera membentuk komisi perundang-undangan yang berfungsi untuk mengawasi langkah-langkah pemerintah yang sering mengeluarkan peraturan di bawah UU. Apabila Pemerintah dibiarkan terus mengeluarkan peraturan tanpa ada perangkat lain yang mengontrolnya, maka kecenderungan yang terjadi akhir-akhir ini, seperti adanya produk UU, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan kepala daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, akan terus terjadi. Pengawasan yang berlapis-lapis terhadap peraturan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah perlu dilakukan, dan lembaga yang pas untuk tugas itu adalah DPR melalui komisi perundang-undangan. Komisi hukum yang ada sekarang belum cukup untuk melakukan pekerjaan pengawasan terhadap pemerintah. Menurut Attamimi yang terjadi selama ini politik menguasai hukum. Padahal dalam negara hukum masalah politik termasuk ekonomi harus tunduk pada hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Seperempat Abad DPR-RI, Jakarta: Sekretariat DPR - GR, 1993.

MAS'OED, Mohtar 1989, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971, LP3ES, Jakarta.

PAKPAHAN, Muhtar 1994, DPR-RI Semasa Orde Baru : Tinjauan Analisis Anggota DPR-RI Masa Kerja 1982 - 1997, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

SANIT, Arbi 1985, Perwakilan Politik di Indonesia, Jakarta : CV Rajawali.

Efisiensi Anggaran dan Good Governance Dalam Rangka Optimalisasi Potensi Ekonomi, Makalah Seminar F-ABRI - PPPI, DPR-RI, 1993.

Demokratisasi Hubungan Kerja Antar Lembaga Tinggi Negara, Makalah Seminar, F-PP - PPPI, DPR-RI, 15 Oktober 1996.

Peraturan Tata Tertib DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI.

Prisma No. 4 1992, Jakarta: LP3ES, 1992.

Jurnal Ilmu Politik No. 11 1992, Jakarta: Universitas Indonesia.

Merdeka, 13 Agustus 1991

Suara Pembaruan, 14 Oktober 1996

....., 24 Juli 1996
....., 26 Agustus 1992
....., 19 April 1992
Media Indonesia, 5 April 1997
....., 9 Agustus 1991
....., 5 Maret 1997
....., 27 Juli 1994

....., 5 Maret 1997

....., 14 November 1996

Suara Karya, 27 Februari 1997

Kompas, 12 Oktober 1996

....., 18 Juli 1996

....., 22 Februari 1994

....., 29 Februari 1996

....., 20 Desember 1996

Pelita, 8 Juni 1993

....., 17 Desember 1996

Republika, 15 Oktober 1996

....., 2 Oktober 1996

....., 8 November 1996

