

MELEMAHNYA FUNGSI DPR

Syamsinar Adik, SH¹

Abstract

Since the last five years, as the sound of globalization has been spread out over the world, in which the third world are required to develop their government systems and mechanism through implementation of democracy. To meet the idea of rising democracy, every nation specially developing countries, must have supporting implementation of the rule of laws, aware of human rights, and creating a clean government development.

For Indonesia, the New Order government today, has obligations to promote and implement the idea of democracy. Our national political system have been changed toward a mores liberalization in many aspects of government, basic on our constitution, UUD 1945, and Pancasila as a basic philosophy. However, in running the state, the rule of executive seems to be more dominantly comparing with the legislative power, included the rule of the judicial have no power and "more weakened" in using their rules as a legislative body. And the idea that Indonesia as a "...????..." will far away from reality. This article will try to seek the core problems - the weaknesses of the legislative rules in Indonesia recently.

PENDAHULUAN

Kritik tajam terhadap lembaga legislatif akhir-akhir ini merupakan hal yang menarik dalam perkembangan sistem demokrasi di Indonesia. Hal ini terutama yang menyangkut masalah fungsi dan tugas DPR RI. Kritik-kritik tersebut misalnya terlihat dari ungkapan masyarakat terhadap fungsi DPR sebagai lembaga "stempel", yang mengandung pemikiran bahwa DPR hanya merupakan lembaga pemberi persetujuan terhadap keputusan-keputusan politik yang dibuat pemerintah.

Penilaian masyarakat terhadap DPR memang tidak dapat disalahkan, karena bagaimanapun, sistem yang diterapkan memang sengaja membentuk

1. Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas.

kondisi DPR seperti apa yang kita lihat sekarang. Basis utama yang menyebabkan melemahnya eksistensi DPR adalah Peraturan Tata Tertib DPR RI tahun Rincian 1979. Persoalannya sekarang ialah, bagaimana meningkatkan fungsi dan peranan DPR di masa mendatang, sehingga DPR dapat lebih berperan sebagai lembaga Perwakilan yang benar-benar mampu melahirkan kepentingan masyarakat dalam menjabarkan isi konstitusi negara.

Dalam kaitan ini UUD 45 secara konsepsional sebenarnya telah meletakkan landasan yang sangat kuat bagi kedudukan dan peranan DPR dalam kehidupan bernegara yang demokratis. Kedudukan DPR yang kuat itu tercermin dari posisinya yang tidak bisa dibubarkan oleh Presiden sebagaimana yang terjadi dalam sistem parlementer.

Di samping itu, fungsi kontrol oleh DPR terhadap Presiden juga menunjukkan bagaimana kuatnya fungsi dan kedudukan DPR dalam penyelenggaraan negara. Akan tetapi dalam prakteknya, kita tidak melihat sejauh mana fungsi kontrol itu berjalan. Karena ternyata kontrol DPR terhadap Presiden hanya terbatas pada kegiatan Presiden yang dianggap benar-benar menyimpang dari UUD 45. Sementara pengawasan rutin dalam penyelenggaraan pemerintah terutama yang menyangkut tanggung jawab keuangan negara, terlihat belum berfungsi sebagaimana yang diinginkan. Dalam banyak kasus pengeluaran keuangan negara untuk pembelian persenjataan misalnya, DPR tidak diajak berkonsultasi oleh pemerintah.

Disinilah sebenarnya letak persoalan dalam melihat peranan DPR sebagai lembaga tinggi negara. Apakah DPR dapat menjalankan semua fungsinya, dan sejauh mana peranan dan fungsi itu dapat berjalan sehingga pelaksanaan UUD 45 yang murni dan konsekwen benar-benar dapat berjalan. Tulisan ini akan mencoba melihat beberapa kelemahan dalam penerapan fungsi dan peranan DPR sebagai lembaga pengimbang kekuasaan eksekutif di Indonesia.

FUNGSI DPR MENURUT UUD 45

UUD 45 yang menganut ajaran kedaulatan dengan dasar dan bentuk negara kerakyatan menginginkan adanya DPR. Kedaulatan rakyat ini diatur dalam pasal 1(1) UUD 45 yang berbunyi : Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Dalam melaksanakan tugas kedaulatan itu, lembaga ini memiliki fungsi dan peran yang cukup banyak dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, antara lain; fungsi pengawasan terhadap Presiden, fungsi legislatif yakni : membentuk UU bersama Presiden dan atau menyetujui RUU dan RAPBN yang diajukan Presiden, serta fungsinya sebagai wakil rakyat : mengutamakan kepentingan rakyat.

Dalam hal fungsi pengawasan, pasal 23 UUD 45 dan penjelasannya mengatur masalah pengawasan ini dalam tiga hal pengawasan eksekutif, pengawasan keuangan negara dan pengawasan atas pajak-pajak negara.

Dalam kaitannya pengawasan terhadap lembaga eksekutif, pasal 8 Peraturan Tata Tertib DPR RI tahun 1979 menentukan beberapa hak DPR, antara lain : (1) mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota; (2) meminta keterangan; (3) mengadakan penyelidikan; (4) mengadakan perubahan; (5) mengajukan pernyataan pendapat; (6) mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh suatu perundang-undangan.

Pada kenyataannya, kesemua hak-hak DPR ini tidak begitu saja dapat dijalankan, karena hak untuk meminta keterangan dan hak mengadakan penyelidikan (penelitian) sulit dilaksanakan. Secara materil, ketentuan mengenai meminta keterangan kepada Presiden sulit dilakukan. Hal ini disebabkan karena salah satu syaratnya: permintaan keterangan pada Presiden itu harus diusulkan oleh sedikitnya 20 orang anggota dewan yang berasal dari berbagai fraksi (pasal 11 Peraturan Tata Tertib DPR RI 1979). Antara lain disebabkan oleh berbagai pertimbangan dan menurut politik dari masing-masing fraksi tidak mungkin mudah dilepaskan.

Dalam hal pengawasan keuangan negara, pasal 23 ayat 1 UUD 45 beserta penjelasannya mengatur garis besarnya saja. Bahwa pengawasan keuangan anggaran negara dilaksanakan oleh satu badan: Badan Pengawas Keuangan (BPK). Badan ini ditugaskan untuk memeriksa pertanggungjawaban keuangan negara, dan secara konstitusional, hasil pemeriksaan ini disampaikan kepada DPR. Dengan mekanisme ini diharapkan pengawasan lalu lintas keuangan negara dapat berjalan lebih efektif. Pertanyaan yang relevan dengan keberadaan lembaga pengawas keuangan ini ialah mengapa DPR selama ini tidak pernah mengadakan perubahan terhadap angka-angka dalam RUU APBN ?

Mengenai pengawasan atas pajak, pasal 23 ayat 2 UUD 45 menegaskan bahwa : segala pajak untuk keperluan negara didasarkan atas UU.

Dengan demikian, segala tindakan yang memberikan beban kepada rakyat, seperti pajak dan pemasukan keuangan negara lainnya, harus ditetapkan oleh DPR dalam bentuk UU (lihat penjelasan pasal 23 ayat 2 UUD 45). Pengawasan DPR yang dimaksud oleh UUD 45 memiliki arti yang sangat penting, karena sebagaimana telah diketahui, akhirnya DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam suatu sidang istimewa, jika terjadi keadaan luar biasa dalam penyelenggaraan negara oleh Presiden.

REALITAS PELAKSANAAN/PENERAPAN FUNGSI DPR

Sebuah hasil studi yang diterbitkan oleh Lembaga Pertahanan Nasional (LEMHANAS) : Peningkatan dan pemantapan peranan DPR dalam rangka tinggal landas, menyebutkan empat fungsi utama DPR yang harus dijalankan sebagaimana mestinya. Keempat fungsi itu adalah fungsi legislatif; fungsinya sebagai wakil rakyat yang melahirkan kepentingan dan aspirasi rakyat; fungsi kontrol atas jalannya kekuasaan pemerintah dan; faungsi lainnya yang ada kaitannya denganketiga fungsi diatas. Tulisan ini hanya akan membahas ketiga fungsi pertama, kedua dan ketiga diatas.

Fungsi Legislatif

Fungsi legislatif DPR, yang diwujudkan dalam bentuk pembuatan Undang-Undang, dijalankan bersama-sama dengan pihak pemerintah (Presiden). Dalam pengertian ini, adalah keliru bahwa fungsi legislatif itu hanya merupakan monopoli DPR. Pembentukan suatu UU memang harus menuntut persetujuan DPR. Tetapi dalam praktek, hanya sedikit sekali UU yang dapat dirumuskan langsung oleh DPR (lihat juga, David E Apter, 1985, hal 288).

Dalam konteks ini, UUD 45 menetapkan peran Presiden dalam melaksanakan fungsi legislatif atau fungsi pembentuk UU dan peraturan pemerintah pengganti UU. Namun pada waktu yang bersamaan, kekuasaan Presiden dikaitkan pula dengan peranan DPR dalam melaksanakan fungsi legislatif itu, yakni peranannya dalam memberikan persetujuan atau ratifikasi sebuah UU. Dalam hubungan ini, Presiden memang berperan sebagai pengambil inisiatif, tetapi karena ada persetujuan DPR, maka DPR dapat dikatakan berperan sebagai pengawas terhadap RUU yang diajukan terhadap

peraturan pemerintah pengganti UU, meskipun hal yang disebut terakhir ini diberlakukan dalam persidangan berikutnya.

Dari uraian diatas, terlihat bagaimana kewewenangan kedua lembaga tinggi negara: Presiden dan DPR dalam menjalankan fungsi legislatif secara bersama-sama, bukan secara terpisah-pisah. Jadi jelas, UU tidak akan lahir tanpa persetujuan DPR, tetapi juga tidak akan ada tanpa pengesahan Presiden. Dari hal-hal yang dapat disaksikan ini, terlihat kerjasama diantara kedua lembaga tinggi negara ini. Dan ini sebenarnya tidak sesuai dengan konsep "trias politica" yang dikembangkan Montesque.

Selanjutnya, disatu sisi, Presiden mempunyai kekuatan pembentuk UU dengan (syarat) persetujuan DPR. Disisi lain, DPR diberi hak memajukan RUU dengan syarat pengesahan Presiden. Dengan begitu, suatu U tidak mungkin lahir tanpa adanya kerjasama yang baik antara Presiden dengan DPR. Demikianlah sistim "separation of power" yang dikembangkan dalam demokrasi Pancasila, terutama semenjak dua dekade terakhir ini. Persoalannya sekarang bagaimana meningkatkan fungsi lembaga DPR sesuai dengan kapasitas yang sesungguhnya.

Peran pemerintah yang dipimpin oleh Presiden dalam mengambil inisiatif mengajukan RUU amatlah dominan selama orde baru ini. Bahkan selama dekade terakhir, atau semenjak Pemilu 1971, tidak satupun RUU yang lahir dari usul inisiatif DPR. Kepincangan ini bukan tidak menimbulkan pertanyaan masyarakat. Pada hal, dalam sistem demokrasi, fungsi legislatif yang utama adalah mewakili rakyat, dan kedua membuat UU (David E. Apter, 1985, hal 288). Lalu mengapa kedua fungsi itu justru didominasi oleh pemerintah, dan kenapa DPR tidak mampu menjalankan fungsi itu?

Ada beberapa faktor yang menyebabkan mengapa pemerintah terlalu dominan dalam mengambil prakarsa mengajukan RUU sehingga kelihatan melemahnya fungsi DPR.

Pertama, dilihat dari posisi Presiden selaku mandataris MPR, peran Presiden antara lain melihat adanya kebutuhan akan UU untuk mengatur seluruh kehidupan ketatanegaraan dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal ini dengan sendirinya mendorong Presiden untuk mengajukan sejumlah RUU ke lembaga legislatif untuk disetujui selama masa jabatannya. Dari sini jelas terlihat dominasi inisiatif Presiden terhadap lembaga Perwakilan Rakyat.

Kedua, Presiden atau pemerintah memiliki tenaga ahli, data dan akses informasi serta fasilitas yang memungkinkan untuk melahirkan sejumlah RUU dari waktu ke waktu. Sebaliknya, hal semacam itu tidak dimiliki oleh DPR. Sampai saat ini lembaga DPR/MPR belum memiliki penasehat ahli sebagaimana yang dimiliki oleh parlemen negara-negara maju, seperti di AS dan negara-negara Eropah Barat. Disinilah sebenarnya letak persolan mengapa eksistensi DPR semakin melemah, sementara pemerintah terlihat semakin dominan dalam pengelolaan pemerintah negara ini.

Oleh karena itulah, sering muncul pemikiran termasuk dikalangan anggota DPR sendiri tentang bagaimana membenahi fungsi dan peranan DPR, termasuk penggunaan hak inisiatif sebagaimana telah diperuntukkan oleh UUD 45.

Mengenai penggunaan hak inisiatif ini, DR Albert Hasibuan misalnya, mengemukakan pandangan: bahwa pada awal orde baru, penggunaan hak inisiatif ini oleh anggota DPR memang sengaja diperketat, karena dikhawatirkan akan dapat menimbulkan kegiatan-kegiatan yang dapat mengganggu stabilitas nasional. Namun sekarang, sebaiknya penggunaan hak inisiatif anggota dewan ini diperlonggar, bukan saja karena kualitas anggota dewan sekarang sudah lebih baik, tetapi juga karena mereka sudah mampu menentukan mana masalah yang dapat menimbulkan destabilitas/ketidakstabilan dan mana yang bersifat membina (Media Karya, Mei 1989).

Pada hemat kita, inti persoalannya bukan hanya terletak pada anggota dewan ansich, tetapi justru pada ketentuan Tata Tertib DPR sendiri yang mengekang ruang gerak dan kreatifitas anggota dewan. Ketua umum PPP, Ismael Hasan Metareum misalnya menganggap, "tatib dewan yang ada memasung diri sendiri" (Suara Pembaruan, 13 Nopember 1992).

Dari uraian diatas, terlihat bahwa peranan DPR dalam pelaksanaan fungsi legislatif selama ini boleh dikatakan terbatas dalam proses pembentukan UU yang berasal dari berbagai RUU yang diajukan pemerintah. Inilah kiranya yang menimbulkan kesan negatif terhadap lembaga tinggi negara ini, sehingga sering terdengar ungkapan bahwa DPR tidak lebih dari sekedar lembaga "pemberi persetujuan" atas semua kebijaksanaan pemerintah.

Sungguhpun begitu, terlepas dari segala kelemahan ini, kita melihat adanya kemajuan dalam pelaksanaan fungsi DPR akhir-akhir ini. Hipotesis ini disandarkan pada perkembangan sistem pengambilan keputusan DPR,

dimana DPR masih berperan secara aktif dalam menghasilkan produk-produk perundang-undangan di Indonesia. Sebagai contoh, sampai hari ini, tidak satupun RUU yang diajukan pemerintah lolos menjadi UU tanpa revisi dan penyempurnaan dari DPR melalui pembahasan di berbagai tingkat dan fraksi di DPR. Kondisi ini dapat menggambarkan bagaimana meningkatkan kualitas anggota parlemen dari waktu ke waktu.

Selanjutnya, akhir-akhir ini, ada gejala ke arah pemberian tim penasehat kepada anggota Dewan, meskipun jumlahnya masih terbatas sekali sehingga belum proporsional. Apa yang diharapkan dari keberadaan tenaga penasehat ahli Dewan ini adalah bahwa di tahun-tahun mendatang, pemerintah harus melihat keberadaan penasehat ahli sebagai suatu keharusan dalam mengembangkan sistem demokrasi. Jadi, setiap anggota Dewan memiliki minimum satu orang penasehat. Dengan demikian, secara bertahap lembaga legislatif akan dapat meningkatkan fungsinya melalui kualitas individu.

Fungsi Pengawasan

Secara formal, DPR tidak memiliki perangkat yang memadai untuk melaksanakan fungsi pengawasan dengan baik. Namun sebagaimana dikhawatirkan oleh berbagai kalangan dalam masyarakat kita, bahwa dalam prakteknya fungsi pengawasan itu belum terlaksana sebagaimana diinginkan. Dengan kata lain, pelaksanaan fungsi pengawasan itu boleh dikatakan tidak berjalan seperti yang dikehendaki oleh konstitusi (Syofyan Efendi, 1990, hal 5).

Di sisi lain, GBHN yang merupakan pencerminan kehendak rakyat dalam bentuk garis besar kebijakan pembangunan nasional lebih merupakan produk birokrasi pemerintah dari pada realisasi keinginan rakyat. "Suara DPR sudah parau, karena berkali-kali sudah ngomong tetapi tidak langsung ditanggapi oleh eksekutif" kata Krisantono, seorang mantan anggota FKP pada periode lalu.

Dalam hearing (dengar pendapat) dengan Komisi II DPR RI, Juni 1989 banyak anggota DPR yang mengeluh karena lembaganya pernah mengajak rapat kerja suatu instansi pemerintah, tetapi pejabat instansi yang bersangkutan tidak bisa hadir, dengan alasan sibuk. Suara lain mengemukakan, bahwa DPR sudah sering mengajukan pandangan kepada pemerintah, tetapi tidak ditanggapi secara baik oleh pengambil keputusan di instansi.

Kondisi seperti ini oleh Jenderal purnawirawan Soemitro dikatakan : "Lemahnya fungsi pengawasan DPR seperti sekarang ini bukan terjadi tanpa sebab. Kelemahan ini terjadi karena memang penerapan politik oleh penguasa demikian adanya. Karena jangan terlalu menyalahkan DPR (Kedaulatan Rakyat, 2 Juli 1991).

Selanjutnya, DR Loekman Soetrisno dalam suatu wawancara dengan Jawa Pos menanggapi pandangan Wapres Sudharmono tentang kontrol DPR terhadap eksekutif menyatakan: "masalah fungsi DPR yang melemah bukan semata karena kultural atau faktor yang ada didalam diri anggota dewan itu sendiri, tetapi juga terletak pada sistem yang melingkupinya, karena struktur yang ada memang menjadikan lembaga tersebut lemah (Jawa Pos, 25 Juli 1991).

Dalam pandangan penulis, melemahnya peranan DPR seperti tersebut di atas, paling tidak didasari oleh beberapa faktor berikut.

Pertama, problem struktural yang bersumber dari penerapan politik oleh penguasa. Ini menyangkut sistem dan mekanisme yang diatur dalam berbagai UU dibidang politik, demikian juga ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Tata Tertib DPR. UU No. 3/1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya misalnya, memberikan kewenangan yang berlaku besar kepada Presiden. Secara lebih detail, pasal 14 UU No. 3/1985 ini menyatakan :

- (1) Dengan kewenangan yang ada padanya, Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat membekukan pengurus tingkat pusat partai politik dan Golongan Karya, yang ternyata melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan pasal 7 huruf a dan pasal 12;
- (2) Pembekuan yang dimaksud ayat 1 pasal ini dilakukan setelah mendengar keterangan dari pengurus tingkat pusat yang bersangkutan dan setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung.

Kedua, akibat langsung dari kewenangan Presiden tersebut adalah, munculnya rasa ketakutan akan di "recall" bagi sebagian anggota DPR untuk bersuara lebih vokal. Karena sikap vokal, terutama yang menentang kebijakan pemerintah, dianggap belum sesuai dengan budaya politik bangsa Indonesia. Adanya ketentuan "recall" dari organisasi induk suatu fraksi terhadap anggotanya, dapat mempersempit ruang gerak dan kreatifitas seorang anggota dewan.

Ketiga, melalui mekanisme yang terstruktur dalam Tata Tertib, menggariskan bahwa keputusan fraksi di DPR ditentukan oleh organisasi induk. Ini berarti bahwa kemauan politik induk organisasi dari masing-masing fraksi sangat menentukan, karena induk organisasi harus memperhitungkan rugi labanya bila berhadapan dengan pemerintah. Pengawasan yang terlalu ketat oleh fraksi terhadap para anggotanya ini, pada gilirannya akan dapat menjadi "bumerang" dalam pengembangan sistem demokrasi Pancasila.

Keempat, kendala struktural seperti tersebut diatas, akan menimbulkan ekses tersendiri terhadap budaya politik bangsa. Dalam kaitan ini, pengembangan sistem demokrasi Pancasila yang sampai hari ini masih mencari bentuknya terkadang dimanfaatkan oleh pemerintah (penguasa) untuk memperkuat kemapanan format politik yang telah ada, meskipun sebenarnya kebijakan yang diambil eksekutif "belum tentu" sesuai dengan ide demokrasi Pancasila dan isi UUD 45.

Kelima, struktur DPR yang kurang terpisah dengan birokrasi, mengakibatkan posisi dan peran DPR tidak saja lebih rendah dibandingkan dengan Presiden, tetapi juga prosedur pemilihan anggota kedua lembaga tersebut: pengajuan daftar nama oleh partai dan Golkar, telah menyebabkan lembaga legislatif "kehilangan arti" sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam pengertian ini, anggota dewan kurang merasa sebagai wakil rakyat yang kepentingannya perlu diwakili dan diperjuangkan dalam bentuk pembuatan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah.

Keenam, ketidak berimbangan struktur anggota dari ketiga orsospol yang ada sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah. Pengaruh ini terlihat dari dominasi Golkar dengan fraksinya terhadap kedua fraksi yang berasal dari PPP dan PDI. Kondisi ini melahirkan persepsi/tanggapan langsung di masyarakat: bahwa keluarga besar Golkar yang diwakili oleh fraksi Karya Pembangunan dan fraksi ABRI. Dan dominasi Golkar terhadap kedua partai minoritas akan memuluskan jalan bagi perumusan kebijakan yang diinginkan oleh pemerintah.

Hambatan-hambatan struktural seperti digambarkan diatas harus disadari sebagai penyebab mandulnya pengawasan legislatif selama pemerintah orde baru. Hal ini antara lain disebabkan karena tidak seimbangnyanya kedudukan DPR dengan pemerintah dalam prakteknya. Untuk itu, diperlukan "political will" pemerintah untuk menyerahkan sebagian kebebasan yang

selama seperempat abad ini telah dinikmati oleh pemerintah dalam pengelolaan negara menuju pembangunan nasional.

Hanya dengan kemauan politik itulah, upaya-upaya kearah perbaikan sistim dalam pengelolaan negara untuk memperbaiki posisi legislatif agar lebih berimbang dengan kekuasaan eksekutif, dapat dilaksanakan.

Yang menarik disini ialah, bahwa pembentuk kemapanan itu bukan dilaksanakan secara inkonstitusional, tetapi diusahakan sebaik mungkin dibentuk secara formal konstitusional dengan menelorkan berbagai kegiatan bidang politik. Maka peraturan perundang-undangan bidang politik yang dibuat sebenarnya lahir dari kondisi ini.

Selain dari kendala di atas, terdapat kelemahan dalam pendataan yang membawa konsekwensi lemahnya ikatan antara "Wakil" dan "terwakil". Lembaga legislatif mempunyai kelemahan struktural lain sebagai akibat sistem seleksi dan pendataan anggota yang ada. Kelemahan ini amat berpengaruh pada pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, khususnya dalam pelaksanaan hak budget, hak inisiatif serta hak bertanya DPR. Jika dibandingkan dengan kedudukan birokrasi yang memegang kekuasaan eksekutif, kapasitas DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif tidak seimbang dalam kemampuan pelaksanaan hak budget, hak inisiatif dan hak interplesi yang dimilikinya. Karena kelemahan ini, DPR dalam penyelenggaraan penyusunan anggaran dan perumusan undang-undang sangat tergantung pada birokrasi. Disamping itu, hak interplasi tidak dapat digunakan seoptimal mungkin, disebabkan kurangnya kemampuan profesional anggota legislatif untuk mengumpulkan dan mengolah data dan informasi disamping tidak mudahnya memperoleh persetujuan formal untuk menggunakan hak tersebut.

Di samping itu, komposisinya DPR yang lebih didominasi oleh para mantan birokrat serta wakil ABRI telah pula menimbulkan orientasi yang sama seperti dalam birokrasi. Akibatnya, dewan lebih bersifat pasif dan gagasan serta pemikiran-pemikiran diambil alih oleh birokrasi (Sofyan Efendi, 1990; hal 9).

Keadaan ini tidak berubah secara cepat sebelum ada perubahan yang mendasar dalam sistem kepartaian serta proses pemilihan anggota DPR. Sebelum itu terjadi, sebagai tindakan internal atau kedalam diupayakan dalam suatu mekanisme yang jelas, sehingga orientasi anggota DPR tidak lagi bersikap sebagai "wakil golongan berkuasa", akan tetapi mengarah pada sikap "wakil rakyat" (Sofyan Efendi, 1990; hal 10).

Fungsi sebagai wakil kepentingan rakyat

Sesungguhnya, fungsi DPR sebagai wakil rakyat diawali dari suatu proses yang panjang yang dibuat dengan pemilihan umum. Pemilu merupakan alat yang dipakai dalam sistem negara demokrasi untuk mencapai tujuan negara salah satu prinsip dasar dalam demokrasi adalah setiap warga negara berhak ikut serta dalam pengambilan keputusan.

Namun disadari bahwa hal tersebut sangat mustahil dilakukan, karenanya lahirlah lembaga perwakilan rakyat. Melalui lembaga tersebut, pada hakekatnya badan legislatif adalah lembaga yang anggotanya dianggap mewakili kepentingan rakyat. Itulah sebabnya, badan ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Nama lain yang juga sering dipakai ialah Parlemen (Miriam Budiardjo, 1982; hal 173). Sehingga secara teoritis, rakyatlah yang berdaulat, dan rakyat yang memiliki kemauan. DPR harus mampu merumuskan kemauan rakyat dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (public policy) yang mengikat seluruh rakyat. Dengan demikian, setiap saat setiap anggota wakil rakyat harus selalu tanggap terhadap keinginan dan kepentingan rakyat yang meliputi: bidang kebijaksanaan, pelayanan dan dalam hal pengalokasian kebutuhan publik (Heinz Eulau et al. 1987, hal 67-68).

Dari gambaran teoritis diatas, sebenarnya DPR memang harus selalu memperlihatkan apa yang menjadi kehendak rakyat, sehingga masalah-masalah yang dihadapi masyarakat secara umum dapat diatasi oleh lembaga tersebut.

Tetapi kenyataannya, apa yang digambarkan secara teoritis itu sulit ditemui dalam praktek. Karenanya tidak jarang masyarakat semakin frustrasi, karena pengaduan persoalan mereka terutama yang menyangkut pelanggaran terhadap kepentingan mereka ke Dewan yang terhormat, ternyata tidak mendapat penyelesaian yang tuntas dan cepat.

Dalam hubungan ini, ketidakmampuan DPR dalam menangani kasus pertanahan; seperti kasus Kedungombo, kasus tanah Kacapiring dan masalah tanah Cimacan misalnya, membuat masyarakat semakin frustrasi terhadap fungsi dan peran DPR. Akibatnya, masyarakat malah lebih suka menyampaikan persoalan dan aspirasi mereka ke Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Karena melalui lembaga semacam ini, rakyat merasa kepentingan mereka lebih terlindungi ketimbang mengadukan persoalan ke DPR.

Aspek lain dari hubungan antara masyarakat dengan badan legislatif dapat ditelaah melalui derajat keselarasan antara struktur masyarakat dengan komposisi dan pola tingkah laku anggota tersebut. Artinya, tingkat perwakilan dari DPR ditinjau melalui keserasian antara pengelompokan anggota dewan dengan pengelompokan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, dapat di jawab pertanyaan; siapa yang diwakili oleh DPR dan anggota DPR mewakili siapa? (Arbi Sanit, 1985: hal 23).

Hal lain yang perlu dilihat dari DPR secara internal adalah bahwa saran mereka kurang diperhatikan pemerintah. Hal ini antara lain, dapat dari keterbatasan DPR untuk merealisasikan aspirasi dan kepentingan rakyat yang dianggapnya relevan. Ketidakberdayaan DPR dalam mempengaruhi Presiden atau pemerintah untuk mengubah atau memperbaiki suatu kebijaksanaan berdasarkan aspirasi dan kepentingan rakyat yang disalurkan melalui DPR, menimbulkan kesan bagi masyarakat bahwa DPR kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai penyalur aspirasi dan kepentingan mereka.

Seperti disebut diatas, bahwa masyarakat lebih suka memakai saluran-saluran lain: seperti LBH, ormas, dan paling tidak melalui surat pembaca di mas media. Ini memberikan indikasi bahwa kepercayaan masyarakat terhadap lembaga legislatif perlu difikirkan adalah, bagaimana menghidupkan kembali fungsi DPR agar keberadaannya lebih efektif sehingga benar-benar bermakna bagi rakyat.

PENUTUP

Problematik yang dihadapi DPR dalam menjalankan fungsinya semenjak dekade terakhir ini dapat disimpulkan dalam dua persoalan: struktural dan kultural. Kendala struktural, yang lahir dari sistim politik yang berlaku, merupakan ekse yang tidak bisa dielakkan dari rancangan pembangunan sistim politik dan ketatanegaraan yang diinginkan oleh penguasa orde baru. Ini antara lain merupakan ekse langsung dari prioritas trilogi pembangunan yang sejak REPELITA I selalu menekankan pada pembangunan di bidang ekonomi, dengan stabilitas politik sebagai pendampingnya.

Kendala kultural, yang merupakan budaya politik adalah ekse yang tidak terelakkan dari pembatasan sistem dalam kendala struktural diatas. Budaya peternalistik/kepemimpinan misalnya, terlihat menjadi penghambat jalannya pembangunan demokrasi dan keterbukaan politik di Indonesia.

Interaksi kualitas dari kedua faktor diatas yang selama ini terjadi, telah menyebabkan mandegnya perjalan fungsi dan peran lembaga legislatif dan hanya pada tingkat nasional, tetapi juga pada tingkat daerah: DPRD Tkt. I dan DPRD Tkt. II.

Hambatan-hambatan struktural seperti disebut diatas, ternyata telah melahirkan suatu kondisi dimana DPR tidak memiliki kekuatan dan kreatifitas. DPR hanya lebih banyak menggunakan hak-hak lain seperti hak interpelasi (Amir Santoso, 1993: hal 48). Dan karena kelangkaan dana maupun staf dan tenaga ahli, menyebabkan DPR selama ini tidak mampu menggunakan hak angket yang dimilikinya.

Dalam rangka memperkuat fungsi dan peran lembaga legislatif posisi dan komposisi keanggotaan yang sangat tidak berimbang antara Fraksi Karya Pembangunan, dan Fraksi ABRI, yang semuanya berasal dari keluarga besar organisasi politik Golkar dengan fraksi Persatuan Pembangunan (PPP) dan fraksi Demokrasi Indonesia (PDI), telah seharusnya diperbaiki. Dengan kata lain, jumlah anggota DPR yang ditunjuk dari fraksi ABRI sudah masanya dikurangi sebab, tanpa pemilu sekalipun, sebenarnya jumlah anggota Dwan yang berasal dari keluarga besar Golkar sudah berjumlah 20%. Disamping itu peran strategis ABRI sebagai kelompok penekan dan atas bagian dari eksekutif juga sudah cukup dominan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Apter, E. David, *Introduction to Political Analysis*; (terjemahan tim Yosagama, Jakarta, Rajawali, 1985.
2. Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1982.
3. Dan Ibrahim Ambong (ed), *Fungsi Legislatif Dalam Sistim Politik Indonesia*. Jakarta Rajawali Pres, 1993.
4. DPR RI, *Peraturan Tata Tertib*, Jakarta, DPR RI, 1979.
5. Efendi, Sofyan, *Beberapa Hambatan Struktural Pelaksanaan Pengawasan Legislatif dalam : Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*. Solo, Ramadhan, 1990.
6. Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pres, 1985.
7. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Surat Kabar Harian :

Media Karya, ... Mei 1989.

Kedaulatan Rakyat, 2 Juli 1991

Jawa Pos, 25 Juli 1991.

Suara Pembaharuan, 13 Nopember 1992.