

ISBN 979-9052-11-4

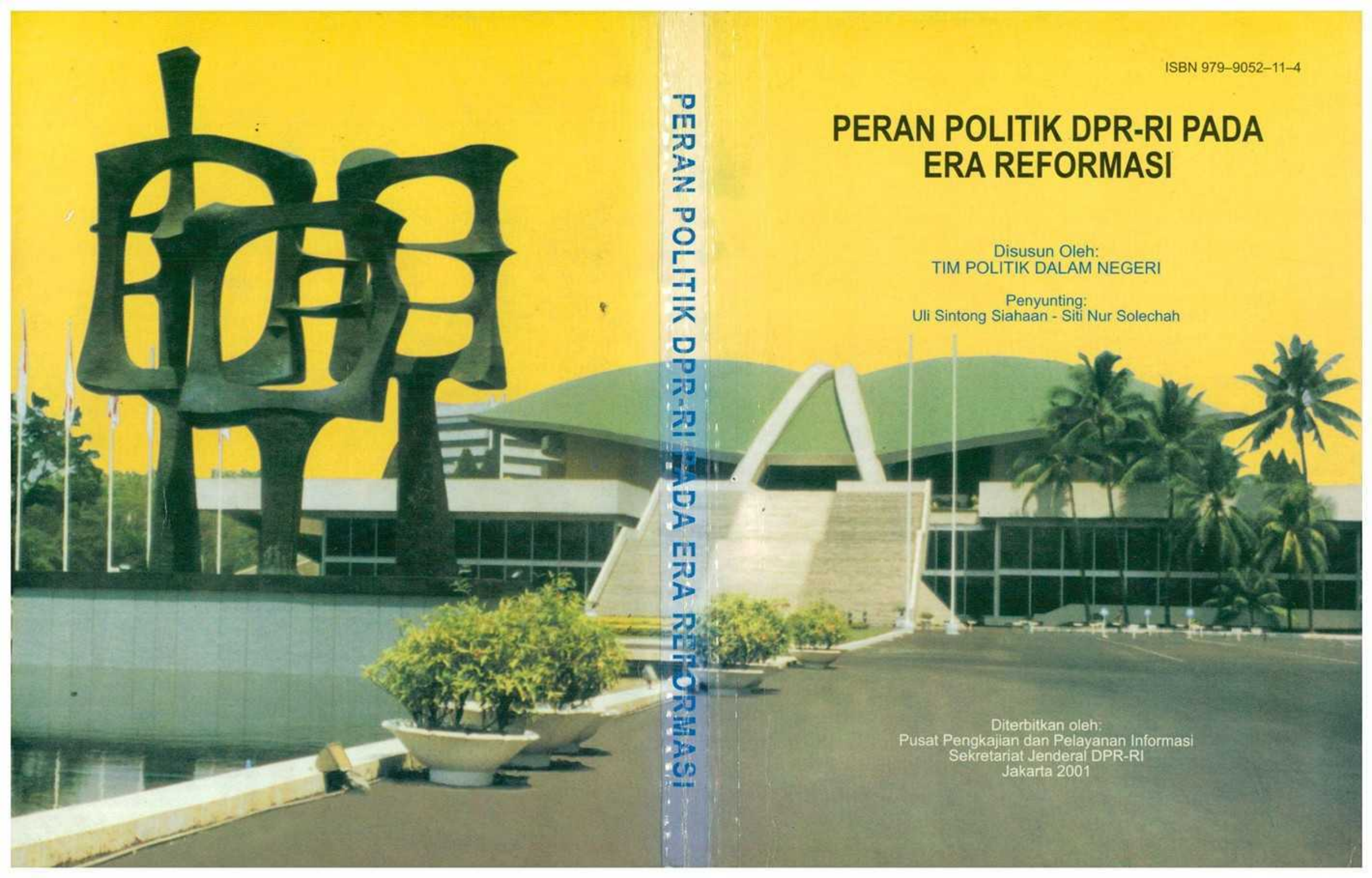
PERAN POLITIK DPR-RI PADA ERA REFORMASI

Disusun Oleh:
TIM POLITIK DALAM NEGERI

Penyunting:
Uli Sintong Siahaan - Siti Nur Solechah

Diterbitkan oleh:
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR-RI
Jakarta 2001

PERAN POLITIK DPR-RI PADA ERA REFORMASI



ISBN 979-9052-11-4

PERAN POLITIK DPR-RI PADA ERA REFORMASI

Disusun Oleh:
TIM POLITIK DALAM NEGERI

Penyunting:
Uli Sintong Siahaan - Siti Nur Solechah



Diterbitkan oleh:
**Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR-RI
Jakarta 2001**

KATA SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR - RI

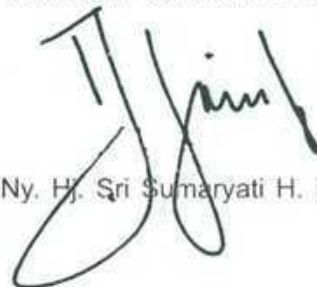
Assalamu 'Alaikum Wr. Wb.

Saya menyambut baik penerbitan buku yang bertema "Peran Politik DPR-RI pada Era Reformasi" yang merupakan bunga rampai dari beberapa tulisan yang disusun oleh para peneliti yang tergabung dalam Tim Politik Dalam Negeri (PDN), Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (PPPI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Bagi para peneliti PPPI Setjen DPR-RI, aktivitas menganalisis, dan kemudian menuangkannya di dalam bentuk buku berkenaan dengan tema keparlemenan merupakan upaya staf peneliti PPPI untuk menjalankan fungsi pelayanan ilmiahnya kepada para anggota Dewan. Disamping itu penulisan buku ini juga bermanfaat bagi para peneliti sendiri untuk senantiasa mengasah ketajaman daya analisisnya, yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas intelektual para peneliti sendiri.

Seiring dengan munculnya fenomena delegitimasi Pemerintah yang mengiringi upaya reformasi di segala dimensi pada era Reformasi ini, maka peran politik DPR - RI sangat memegang peranan penting dalam rangka menyelesaikan permasalahan bangsa untuk keluar dari krisis multidimensional. Hal ini menjadikan DPR-RI merupakan sumber yang tidak akan kering untuk dianalisis dan dikaji. Para peneliti PPPI Setjen DPR-RI hendaknya senantiasa mencermati dinamika politik bersejarah yang berkembang di DPR-RI. Semoga penerbitan buku ini bermanfaat terutama untuk anggota Dewan. Juga semoga bermanfaat bagi para peneliti sendiri yakni sebagai stimulan untuk mengembangkan kajian lanjutan yang bertema keparlemenan/ kedewanan di masa-masa yang akan datang.

Wassalamu 'Alaikum Wr. Wb.

Sekretaris Jenderal DPR-RI



Ny. Hj. Sri Sumaryati H. Msi.

Kata Pengantar Penyunting

Lembaga-lembaga negara pada tataran suprastruktur politik menurut azas Trias Politika memiliki wewenang untuk menjalankan kehidupan kenegaraan dan pemerintahan dalam arti luas. Kedudukan dan interaksi dari masing-masing lembaga kekuasaan tersebut perlu diatur sedemikian rupa sehingga tercipta suatu keseimbangan politik yang terbingkai dalam kerangka demokrasi yang mengedepankan rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi. Salah satu pemegang kekuasaan yang dimaksud adalah lembaga legislatif yang juga dipahami dengan sebutan Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam kehidupan negara modern adalah sebuah keniscayaan karena rakyat sudah tidak mungkin lagi secara langsung memerintah dan menjalankan kekuasaan itu sendiri. Prosedur dan mekanisme yang harus ditempuh adalah membentuk partai-partai politik yang nantinya akan bertarung melalui pemilihan umum guna memilih wakil-wakil rakyat untuk menjalankan kekuasaan dimaksud.

Jika pengalaman sejarah sejak Indonesia merdeka dijadikan laboratorium politik untuk mengevaluasi perjalanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, banyak hikmah yang dapat dipetik untuk dijadikan pelajaran. Sesungguhnya para elite politik tidak harus terjebak dan hanyut dalam pertarungan kekuasaan demi kekuasaan itu sendiri. Kekuasaan semestinya dipandang sebagai sebuah kepercayaan dan tanggungjawab serta sebagai alat atau sarana untuk mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia, yaitu terciptanya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur. Oleh sebab itu jika rezim Orde Lama maupun Orde Baru dipandang sebagai sebuah rezim yang gagal menggunakan dan mengoperasionalkan kekuasaan secara demokratis, sudah sepantasnyalah rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi berbalik menuntut serta mengambil prakarsa untuk segera mengganti rezim tersebut dengan kepemimpinan yang dapat mengedepankan demokrasi.

Pemilihan umum yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 yang lalu patut dicatat sebagai sebuah pintu masuk yang dapat membuka lembaran baru bagi perkembangan kehidupan politik Indonesia menuju iklim politik yang lebih demokratis. Perkembangan demokrasi dalam sebuah negara,

salah satunya dipengaruhi oleh sejauhmana proses dan pelaksanaan pemilihan umum berjalan dalam tataran asas LUBER dan JURDIL atau *free and fair competition*. Fenomena pemilihan umum dipercepat yang berlangsung pada tanggal 7 Juni 1999 lalu, ---yang seharusnya berlangsung tahun 2002-- adalah sebuah keputusan yang tepat di saat yang tepat dari sebuah kesepakatan di antara elite politik untuk menindaklanjuti aspirasi dan tuntutan masyarakat di tengah berlangsungnya euphoria reformasi. Terselenggaranya Pemilu yang luber dan jurdil pada era Reformasi serta terbentuknya "parlemen baru" sebagai hasil Pemilu yang memiliki legalitas penuh dari masyarakat pemilih adalah sebuah kemajuan politik bila dibandingkan dengan pelaksanaan Pemilu pada era Orde Baru (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997) yang pelaksanaannya penuh dengan rekayasa dan campur tangan penguasa. Selama kurang lebih 30 tahun Orde Baru berkuasa, penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan dan pemerintahan sarat dengan rekayasa di bidang kehidupan politik, hukum, sosial, budaya dan ekonomi yang berdampak negatif pada melebarnya kesenjangan sosial dalam wujud tiadanya keadilan dan pemerataan, tidak tegaknya hukum bahkan terabaikannya perlindungan hak-hak asasi manusia yang akhirnya menghambat proses demokrasi yang bersendikan pada kedaulatan rakyat. Meskipun kegiatan pembangunan selama Orde Baru dapat dipacu dan membawa kemajuan dalam indeks pertumbuhan ekonomi, namun kemajuan itu hanya dapat dirasakan oleh sekelompok orang maupun golongan. Ironinya, mayoritas masyarakat hanya menjadi objek dari penguasa guna melanggengkan atau mempertahankan kekuasaan demi kekuasaan itu sendiri.

Gencar serta maraknya tuntutan perubahan ke arah iklim politik yang lebih demokratis mulai menyeruak pada awal 90-an tatkala proses pengambilan keputusan dalam kebijakan pembangunan maupun dalam kehidupan politik mulai menunjukkan *one man show* pada diri presiden. Secara perlahan namun pasti, kebijakan-kebijakan yang ditempuh oleh pemegang kekuasaan senantiasa menggunakan kekuatan yang bersifat represif dengan penekanan pada obsesi "**demi pembangunan dan stabilitas politik**". Sedikit demi sedikit, kekuasaan bergeser dan semakin terpusat pada diri seorang presiden yang telah mampu mengendalikan serta menggunakan kekuatan ABRI/militer, Golkar, Birokrasi, serta organisasi-

organisasi formal maupun informal yang ditumbuhkan di masyarakat guna mendukung kekuasaan dalam menghadapi Pemilu lima tahunan. Sebagai konsekuensi atau imbalan yang diperoleh dari kesetiaan kepada penguasa adalah luasnya dan ditolerirnya berbagai penyimpangan wewenang sehingga tumbuh suburlah praktek kolusi, korupsi dan nepotisme yang menimbulkan banyak kerugian negara dan beban bagi masyarakat golongan menengah ke bawah.

Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, ternyata dalam praktek ketatanegaraan selama masa Orde Baru tidak bisa berbuat banyak karena eksekutif/presiden acapkali melakukan intervensi atau menanam pengaruh dalam proses rekrutmen calon legislatif (caleg), termasuk dalam aktivitas mereka di Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk mencegah anggota DPR melakukan kritik terhadap kebijakan pemerintah, diberlakukanlah mekanisme *recalling* dalam tubuh partai sehingga dengan sendirinya anggota Dewan menjadi takut kehilangan jabatan politik sebagai wakil rakyat. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, anggota Dewan lebih cenderung menampilkan diri sebagai wakil partai ketimbang wakil rakyat. Selain itu, kapasitas intelektual anggota Dewan jauh lebih rendah dibandingkan kemampuan Eksekutif sehingga di dalam menjalankan tugas, fungsi maupun hak-hak Dewan, anggota DPR kadangkala tidak dapat menelusuri secara cermat muatan-muatan yang seharusnya diperjuangkan bagi kepentingan rakyat banyak. Walaupun niat itu ada, mereka takut terbentur pada *recalling* atau adanya hambatan-hambatan prosedural sebagaimana diatur melalui Peraturan Tata Tertib Dewan. Kondisi yang tidak seimbang ini hanya menggiring anggota Dewan menjadi corong Eksekutif atau tukang stempel pemerintah. Dengan demikian, tugas Dewan di bidang legislasi, anggaran maupun pengawasan menjadi sangat lemah sehingga semakin nyata dominasi Eksekutif terhadap Legislatif.

Praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan seperti itulah yang melatarbelakangi munculnya berbagai reaksi di masyarakat untuk menggelorakan reformasi. Momen reformasi semakin kuat tatkala pemerintah tidak berhasil mengatasi krisis ekonomi yang terjadi pertengahan tahun 1997 sehingga menimbulkan krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Tuntutan perubahan ke arah kehidupan politik yang lebih demokratis mencapai puncaknya manakala berbagai aksi demonstrasi yang dimotori oleh

mahasiswa berhasil menggalang simpati dan kekuatan dari masyarakat sehingga mampu mempengaruhi beberapa elite penguasa, baik di kabinet maupun lembaga legislatif dan dengan pengaruh tersebut berhasil menurunkan wibawa Presiden Soeharto selaku penguasa tunggal yang otoriter untuk memilih lengser dari kursi kepresidenan pada tanggal 21 Mei 1998.

Dengan terbentuk dan terpilihnya wakil-wakil rakyat melalui Pemilu 7 Juni 1999 yang telah berlangsung secara LUBER dan JURDIL serta memperoleh legalitas yang lebih kuat dari masyarakat pemilihnya, maka berbagai harapan tertuju kepada kinerja Dewan Perwakilan Rakyat selaku institusi demokrasi yang secara sungguh-sungguh diharapkan mampu memperhatikan, mendengar, menampung serta memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat luas ketimbang mempertahankan kekuasaan demi kekuasaan yang hendak mengutamakan kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan.

Reformasi yang bermuatan perubahan dan perbaikan ke arah yang lebih baik adalah sebuah keniscayaan di masa transisi sekarang ini. Tatkala peluang demokratisasi terbuka setelah runtuhnya otoriter rezim Orde Baru, kebebasan dan keterbukaan yang merupakan ciri-ciri demokrasi langsung mendapat tempat di hati rakyat sehingga bermunculanlah partai-partai politik dengan tampilan basis yang beragam. Keinginan untuk meraih kekuasaan hanya mungkin melalui wadah partai politik dan ikut serta dalam pemilihan umum. Pemahaman seperti ini kiranya yang melatarbelakangi hadirnya partai-partai politik menjelang Pemilu dipercepat hingga jumlahnya mencapai 141 buah partai politik. Kondisi ini berbeda dengan penyederhanaan partai politik yang dipaksakan pada era Orde Baru pada tahun 1973 di mana dari 10 partai politik yang ada, dilakukan fusi menjadi dua partai politik dan satu Golongan Karya. Dengan rekayasa politik melalui jalur ABRI, Birokrasi dan Golkar (ABG) serta intervensi eksekutif di tubuh parpol, maka setiap pelaksanaan Pemilu lima tahunan, Golongan Karya senantiasa memperoleh suara mayoritas mutlak sehingga sangat memungkinkan untuk membentuk pemerintahan dan menjalankan kekuasaan penuh.

Reformasi yang berhasil menumbangkan rezim otoritarian Orde Baru membawa perubahan yang besar bagi sendi-sendi ketatanegaraan dan

pemerintahan yang tampak dalam dinamika hubungan eksekutif-legislatif yang kental dengan perbedaan pendapat yang dapat dilihat sebagai upaya pengayaan wacana demokrasi. Perubahan lain menyangkut bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang yang sekarang berada di tangan DPR setelah adanya Amandemen Pertama dan Amandemen Kedua UUD 1945. Upaya-upaya lain yang terus bergulir dan menjadi perdebatan adalah perlunya pemilihan presiden secara langsung, pemilihan umum distrik dan mekanisme lainnya yang dianggap perlu dan segera dibuatkan undang-undangnya. Kiranya segenap komponen bangsa bisa melihat dan memaknai reformasi itu sebagai suatu proses menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dengan melakukan pembenahan struktur dan kultur masyarakat untuk patuh pada prosedur dan mekanisme aturan main yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk itu.

Enam buah tulisan yang terangkum dalam buku ini mengambil tema **"Peran Politik DPR RI pada Era Reformasi"** yang merupakan sebuah bunga rampai tulisan sebagai hasil pengamatan dan analisis dari penulis yang sehari-harinya menggeluti dunia keparlemenan karena bekerja sebagai peneliti di Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI. Serangkaian tulisan yang tertuang dalam buku ini memang berfokus pada Dewan Perwakilan Rakyat yang dicermati oleh penulis dari berbagai sudut pandang, yaitu keberadaan DPR di era multi partai, pergeseran kekuasaan legislasi, posisi DPR sebagai perwakilan politik, kemandirian anggota DPR, peran DPR dalam menindaklanjuti pengaduan masyarakat serta dinamika DPR ditinjau dari media massa.

Pada tulisan awal buku ini, **Indra Pahlevi** menyorot **sistem multi partai pada era Reformasi dan pengaruhnya terhadap DPR (periode 1998-1999)**. Dengan mengambil *setting* sejarah dari pertumbuhan partai politik sejak awal Orde Baru 1967 yang dimulai dengan pluralitas kepartaian yang meliputi 9 partai politik dan satu golongan karya hingga mengalami fusi pada tahun 1973, sehingga akhirnya hanya ada dua partai politik (PPP dan PDI) dan Golongan Karya yang boleh ikut Pemilu hingga tahun 1997, partai-partai politik tersebut tidak dapat menjalankan fungsi sebagaimana seharusnya karena senantiasa diintervensi oleh penguasa, dengan menerapkan politik massa mengambang dan mekanisme *recalling*. Setelah runtuhnya rezim Orde Baru tahun 1998 seiring dengan berjalannya agenda

reformasi, partai-partai politik tumbuh kembali dengan maraknya hingga mencapai jumlah 141 buah partai politik. Namun setelah melalui seleksi, Komisi Pemilihan Umum (KPU) akhirnya menetapkan 48 partai politik yang berhak ikut Pemilu 7 Juni 1999. Dari 48 partai politik yang ikut Pemilu, hanya 21 partai politik yang berhasil memperoleh kursi di DPR. Ini menandakan bahwa dinamika DPR akan semakin semarak dalam proses pengambilan keputusan karena dari hasil Pemilu itu tidak ada satu partai pun yang memperoleh suara mayoritas mutlak. Kondisi ini sesungguhnya baik bagi pertumbuhan demokrasi karena ragamnya pendapat di dalam Parlemen melalui aktivitas Komisi maupun Fraksi yang dibentuk oleh partai politik yang mendapat kursi di DPR. Keragaman pendapat sangat memungkinkan terjadi dalam pengambilan keputusan karena fraksi-fraksi yang ada di DPR saat ini memiliki akar ideologis yang beragam yaitu ada yang berideologi nasionalis, juga berdasarkan agama.

Dalam tulisan kedua, **Rahmad Budiadji menyorot kekuasaan DPR dalam fungsi legislasi ditinjau dari perubahan politik dan UUD 1945.** Perubahan politik yang dimaksud sangat signifikan bagi pertumbuhan demokrasi karena B.J. Habibie selaku presiden yang menggantikan Soeharto mampu meretas pengkultusan individu pada diri presiden selama Orde Baru berkuasa. Presiden B.J. Habibie menegaskan bahwa dirinya hanya menjalankan kepemimpinan transisi sehingga perlu dilakukan pemilihan umum yang dipercepat untuk memilih wakil-wakil rakyat yang memiliki legitimasi yang kuat dari pemilihnya. Penguatan institusi negara dalam bingkai demokrasi dianggap penting sehingga hal-hal mengenai kewenangannya perlu segera disempurnakan yang pengaturannya telah diakomodir dalam Amandemen Pertama UUD 1945 yang dilakukan dalam Sidang Umum MPR tahun 1999. Pergeseran kekuasaan yang terjadi adalah semakin menguatnya kedudukan DPR dalam hal pembuatan undang-undang. Penyempurnaan terhadap UUD 1945 terus dilanjutkan dengan adanya Amandemen Kedua UUD 1945 melalui Sidang Umum MPR tahun 2000. Dengan pergeseran fungsi legislasi ini ke tangan DPR diharapkan proses penyusunan maupun pembuatan RUU yang bersifat RUU Usul Inisiatif sebanyak mungkin harus diprakarsai oleh Dewan. Untuk menunjang aktivitas Dewan dalam hal melaksanakan fungsi legislasi tersebut, langkah yang telah ditempuh adalah menyempurnakan Peraturan Tata Tertib Dewan.

Dalam tulisan ketiga, **Prayudi** menyorot **peranan perwakilan politik DPR dalam masa transisi politik**. Ketika ruang partisipasi yang terbuka lebar pada era Reformasi menempatkan negara dalam transisi politik, penulis mempertanyakan apakah negara akan bergerak ke arah demokrasi terkonsolidasi, demokrasi semu atau mengarah ke *chaos* berkepanjangan yang bisa kembali kepada sistem otoriter. Pada masa transisi ini penulis menekankan pentingnya tampilan DPR sebagai lembaga perwakilan politik dalam merumuskan dan mengelola berbagai aspirasi berkembang yang sesuai dengan tuntutan kepentingan publik, penyelesaian kasus-kasus masa lalu termasuk juga dalam menjalankan fungsi pengawasan politik. Penulis menggarisbawahi agar fungsi pengawasan jangan sampai meninggalkan fungsi lainnya yang menyangkut bidang legislasi dan anggaran. Sesuai dengan perubahan pertama UUD 1945, kekuasaan membuat undang-undang telah bergeser dari Presiden kepada Dewan, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945. Penyusunan prioritas RUU bagi DPR akan menggambarkan betapa pentingnya posisi perwakilan politik DPR dalam memformulasikan aspirasi masyarakat ke dalam bentuk kebijakan publik (*public policy making*). Sedangkan menyangkut anggaran (APBN), sebagaimana dimuat dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Keterbukaan anggota Dewan dalam menerima berbagai masukan, terutama menyangkut upaya perbaikan kinerja DPR secara keseluruhan merupakan sebuah tolok ukur dengan membangun interaksi antara lembaga perwakilan rakyat dengan berbagai lapisan lingkungan politik, baik supra struktur maupun infra infrastruktur politik. Untuk mendukung tampilan DPR selaku lembaga perwakilan politik dalam menjalankan tugas dan fungsinya, penulis menawarkan betapa pentingnya keberadaan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3 I) Sekretariat Jenderal DPR sebagai sebuah *supporting system* di Parlemen. Tidak mungkin diabaikan karakter perwakilan politik DPR dipengaruhi oleh ideologi partai. Namun dengan keterbukaan serta adanya akses publik ke parlemen kiranya mampu menjembatani untuk mengurangi friksi yang tajam dalam memperjuangkan ideologi tuntutan konstituennya maupun antar partai.

Dalam tulisan keempat, **Siti Nur Solechah** menyorot **transformasi peran Fraksi dan pengaruhnya terhadap tingkat kemandirian Anggota**

dalam menjalankan tugas kedewanan, tinjauan pada era Orde Baru dan era Reformasi. Pengertian Fraksi menurut Peraturan Tata Tertib DPR adalah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum dan ABRI yang diangkat. Dari pengertian itu dikandung maksud adanya elemen disiplin partai, dan partai harus dihormati. Anggota-anggota partai harus menyampaikan hal-hal yang menjadi kebijakan partai, dan mereka yang tidak mengindahkan kebijakan partai terancam posisinya. Kalau disiplin partai yang dipegang, maka keberadaan fraksi itu penting. Di dalam Parlemen, Fraksi merupakan perpanjangan tangan partai sehingga peranan Fraksi sangat kuat dan dicantumkan sedemikian rupa dalam setiap Peraturan Tata Tertib DPR yang merupakan buku pedoman bagi segenap Anggota DPR dalam menjalankan tugas, fungsi dan hak-hak Dewan. Pada masa Orde Baru, sistem dan iklim politik sangat tidak kondusif mendukung beroperannya DPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Kedudukan anggota DPR di Parlemen menunjukkan keterikatannya kepada induk partai lebih besar ketimbang kepada konstituennya. Peran Fraksi yang besar terlihat pada penggunaan hak-hak Dewan yang mensyaratkan adanya dukungan dua Fraksi atau lebih. Fraksi bertugas menentukan dan mengatur sepenuhnya segala sesuatu yang menyangkut urusan Fraksi masing-masing. Rumusan seperti inilah yang mempengaruhi tingkat kemandirian anggota-anggota DPR. Di masa Orde Baru pelanggaran terhadap kebijakan Fraksi akan diberikan sanksi *recall* dari partai dan dengan sendirinya harus mundur dari DPR. Memasuki babak baru era Reformasi, dengan adanya kritik tajam terhadap dominannya peran Fraksi menyebabkan transformasi peran fraksi dari yang bersifat politis menjadi bersifat koordinatif, terlebih dengan dihilangkannya mekanisme *recalling*. Dengan perubahan ini, pengaruhnya sangat besar bagi kemandirian Anggota secara individu.

Dalam tulisan kelima, **Ahmad Budiman** menyorot **fenomena pengaduan masyarakat ke DPR dan tindaklanjutnya.** Sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat, DPR mengemban tugas untuk menampung serta memperjuangkan aspirasi masyarakat. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat, fenomena menampung serta menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat ditempuh melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja dan menerima penyampaian dan pengaduan masyarakat secara langsung atau melalui surat. Sebagaimana telah diatur dalam

Peraturan Tata Tertib DPR, masyarakat yang datang secara langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasi atau pengaduan, akan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat Jenderal ke Komisi yang membidangnya dan/atau Fraksi-Fraksi. Untuk mengamati fenomena pengaduan masyarakat ini, penulis membatasi diri dalam segi rentang waktu yaitu sejak Oktober 1999 hingga September 2000 (selama satu tahun). Dari hasil penelitiannya, penulis menemukan bahwa pengaduan masyarakat melalui surat selama satu tahun itu berjumlah 1891 buah surat. Menyangkut bidang masalah dari surat-surat pengaduan tersebut, maka bidang politik merupakan yang terbanyak, diikuti oleh bidang ekonomi dan keuangan serta bidang agama. Adapun penyampaian aspirasi melalui delegasi yang datang langsung ke DPR selama satu tahun itu berjumlah 863 delegasi dengan jumlah orang yang hadir sebanyak 74.659 orang. Menyangkut bidang masalah maka kebanyakan delegasi yang datang adalah untuk menyampaikan masalah politik. Dari fenomena tersebut ada satu hal yang menarik untuk dicermati lebih lanjut berdasarkan pengamatan penulis, yaitu maraknya delegasi bayaran, munculnya delegasi dukung dan delegasi penentang. Adanya istilah dukung dan penentang adalah wajar di mana di satu sisi dapat menumbuhkan budaya demokrasi, namun di sisi lain berpotensi melakukan pelanggaran atau pengrusakan. Banyaknya masalah politik yang disampaikan, baik melalui surat maupun melalui delegasi adalah sebuah pertanda bahwa kesadaran politik masyarakat sedang bertumbuh dan secara tepat menyalurkannya melalui lembaga politik. Sebagai upaya tindak lanjut dari pengaduan tersebut, maka sesuai prosedur dan mekanisme yang berlaku berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR, tindak lanjutnya dilakukan melalui Rapat Kerja (Raker) antara Komisi dengan Menteri sesuai dengan bidang masalah yang disampaikan, Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara Komisi dengan instansi pemerintah di bawah Menteri atau Lembaga non Departemen, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara DPR dengan individu atau organisasi atau instansi non pemerintah, juga melalui Kunjungan Kerja (Kunker) untuk mengetahui secara langsung situasi dan perkembangan di lapangan.

Sebagai tulisan akhir dalam buku ini, **Gati Gayatri** menyorot **politik pemberitaan surat kabar mengenai peranan DPR dalam mewujudkan agenda reformasi**. Sebagai sebuah lembaga politik dalam menelurkan produk-produk kebijakan publik yang berpengaruh luas di masyarakat melalui

tugas dan fungsinya dalam bidang legislasi, anggaran dan pengawasan, maka segala aktivitas Dewan sangat menarik untuk diekspose dan perlu diketahui oleh masyarakat luas. Media massa atau secara khusus surat kabar diharapkan mampu berfungsi tidak hanya sebagai media penghubung tetapi sekaligus sebagai komunikan, pesan dan bahkan komunikator pesan-pesan politik, baik dari maupun kepada lembaga legislatif. Media massa diharapkan bersifat kritis dalam menyajikan berita mengenai aktivitas DPR agar komunikasi politik yang sehat dapat tercipta di antara lembaga legislatif dengan lembaga-lembaga politik lainnya. Pada era reformasi sekarang ini, kebebasan pers sangat kondusif dalam menyampaikan berbagai isu termasuk mengenai aktivitas DPR dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Berita-berita surat kabar di satu sisi dapat menggugah kesadaran, meningkatkan pengetahuan dan pemahaman, mengubah sikap dan perilaku masyarakat ke arah yang lebih positif serta menciptakan citra positif DPR di mata masyarakat, tetapi di sisi lain pada kondisi tertentu justru dapat menimbulkan dampak negatif bagi upaya pendidikan politik, juga pembentukan opini masyarakat mengenai lembaga legislatif tersebut. Berita surat kabar akhir-akhir ini mengesankan bahwa DPR kurang berperan dalam mewujudkan agenda reformasi karena lebih terfokus pada pelaksanaan fungsi pengawasan dibanding fungsi legislasi dan anggaran. Penyajian realitas konflik antara DPR dan Presiden bisa menimbulkan makna bahwa DPR lebih mementingkan kepentingan kelompoknya daripada kepentingan seluruh bangsa dan negara. Menurut berita-berita surat kabar, opini publik terhadap peranan DPR dalam mewujudkan agenda reformasi selama enam bulan terakhir cenderung bersifat negatif dimana lembaga legislatif ini belum optimal dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Akan tetapi menurut konstruksi DPR, lembaga ini sudah optimal melaksanakan semua fungsi yang menjadi tanggung jawabnya selama tahun pertama masa bakti. Kenyataan menunjukkan bahwa informasi mengenai aktivitas DPR dalam upaya mewujudkan agenda reformasi memang sangat kurang. Kecenderungan ini terjadi karena masyarakat belum seluruhnya menyadari akan haknya untuk memperoleh informasi sedangkan pihak DPR sendiri kurang intensif menyampaikan informasi mengenai kegiatannya kepada masyarakat. Penulis menyadari bahwa realitas yang dikonstruksi praktisi media tidak selalu sama dengan realitas sebenarnya. Dalam menyusun suatu berita, praktisi media umumnya menggunakan teknik

tertentu dalam upaya membuat berita menjadi lebih bermakna, lebih menarik dan lebih mudah diingat oleh pembaca. Teknik tersebut meliputi *problem identification* yaitu, melihat suatu masalah sebagai apa; *causal interpretation*, yakni mencari apa atau siapa yang menjadi faktor penyebab terjadinya masalah; *moral evaluation*, yakni melakukan penilaian-penilaian terhadap penyebab masalah dan *treatment recommendation*, yaitu menawarkan atau membenarkan suatu cara mengatasi masalah dan jika mungkin sekaligus memprediksikan hasilnya. Pada era Reformasi sekarang ini sebagai negara yang sedang berusaha mengembangkan kehidupan demokrasi yang sehat, surat kabar diharapkan peranannya dalam memperlancar dan membantu proses pertukaran makna pesan-pesan politik di antara dan di lingkungan lembaga-lembaga politik negara. Surat kabar diharapkan bersikap lebih obyektif, netral, tidak berat sebelah dan tidak memihak dalam menyampaikan pesan-pesan politik masing-masing lembaga politik satu sama lain.

Karya nalar sebagaimana tertuang dalam buku ini adalah sebuah sumbangan awal bagi orang-orang yang tertarik menggeluti dunia perpolitikan umumnya dan dunia keparlemenan pada khususnya sehingga berbagai keterbatasan dan kekurangan masih terdapat di sana sini. Ini berarti, kajian lanjutan masih diperlukan dan disosialisasikan sebagai sebuah wacana untuk mematangkan pemikiran-pemikiran yang berkembang. Sejalan dengan itu, pada saat kita menjalankan sebuah pemerintahan transisi menuju sebuah negara demokrasi, kita perlu menyadari bahwa dinamika perpolitikan di Indonesia masih akan terus bergulir serta menuntut kepedulian dan kesadaran segenap komponen bangsa dalam merajut kematangan politik yang bermoral sehingga keberadaan kita di bumi persada ini sangat bermakna bagi masyarakat, bangsa dan negara.

Jakarta, Februari 2001

Penyunting

DAFTAR ISI

Halaman

Kata Sambutan Sekretaris Jenderal DPR-RI	iii
Kata Pengantar Penyunting	v
Daftar Isi	xvii
Sistem Multi Partai pada Era Reformasi dan Pengaruhnya Terhadap DPR-RI (Periode 1998 - 1999)	
oleh : Indra Pahlevi	1
Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Fungsi Legislasi (Tinjauan terhadap Perubahan Politik dan UUD 1945)	
oleh : Rahmad Budiadji	33
Peranan Perwakilan Politik DPR pada Masa Transisi Politik	
oleh : Prayudi	61
Transformasi Peran Fraksi dan Pengaruhnya terhadap Tingkat Kemandirian Anggota dalam Menjalankan Tugas Kedewanan	
oleh : Siti Nur Solechah	99
Fenomena Pengaduan Masyarakat ke DPR-RI dan Tindak Lanjutnya (Masa Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 1999 - 2004)	
oleh : Ahmad Budiman	129
Politik Pemberitaan Surat kabar Mengenai Peranan DPR-RI Dalam Mewujudkan Agenda Reformasi	
oleh : Gati Gayatri	165

SISTEM MULTIPARTAI PADA ERA REFORMASI DAN PENGARUHNYA TERHADAP DPR RI (PERIODE 1998-1999)

Indra Pahlevi

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sejak berakhirnya era Orde Baru yang ditandai dengan mundurnya mantan Presiden Soeharto tanggal 21 Mei 1998 lalu, semangat demokrasi di kalangan masyarakat mulai dari lapisan bawah, menengah hingga elit begitu besar. Salah satu manifestasinya adalah dengan bermunculannya partai-partai politik baru yang mencerminkan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Selama masa kepemimpinan Presiden Soeharto (Orde Baru) hanya dikenal dua partai politik dan satu Golongan Karya yang berhak ikut dalam Pemilihan Umum. Dua partai politik yang dimaksud adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sedangkan Golongan Karya (Golkar) yang meskipun ikut dalam pemilihan umum tapi tidak mau disebut sebagai partai politik.

Pada awal era Orde Baru di tahun 1967 tepatnya setelah dikukuhkannya Jenderal TNI Soeharto sebagai Presiden/Mandataris MPRS, kehidupan kepartaian di Indonesia masih sangat pluralistik. Pada Pemilu pertama Orde Baru tahun 1971, kontestan yang ikut berjumlah 10 (sepuluh) kontestan yaitu 9 partai politik dan 1 (satu) Golongan Karya. Dalam perjalanannya, dari 9 (sembilan) partai politik yang ada yaitu masing-masing Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Tarbiyah Indonesia (Perti), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Katolik, Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Murba, IPKI, dan Partai Nasional Indonesia (PNI), akhirnya dilebur atau berfusi menjadi dua partai politik saja pada awal tahun 1973. Kelompok partai beraliran Islam yakni Parmusi, NU, Perti dan PSII melebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sedangkan Partai-partai beraliran nasionalis dan Kristen/Katolik berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Peleburan atau fusi dari partai politik-partai politik tersebut merupakan upaya pemerintah Orde Baru untuk lebih mengefektifkan sistem kepartaian dan yang paling utama adalah upaya kontrol pemerintah terhadap partai-partai tersebut. Sistem itu berhasil dijalankan hingga akhir tahun 1990-an (1998). Dalam kurun waktu sekitar 25 tahun, pemerintah (eksekutif) menjalankan sistem korporatisme atau ikut campur dalam urusan intern partai dan (apalagi) Golkar. Mulai dari formasi pengurus baik ketua umum maupun fungsionaris lainnya hingga penentuan calon anggota legislatif dan program-programnya. Hal itu dapat terlihat dengan selalu "akur"-nya DPR/MPR dengan eksekutif yang dipimpin Presiden. Selama kurun waktu itu pula ditabukan adanya istilah "partai oposisi", yang ada adalah "mitra pemerintah". Dengan sebutan mitra itu, maka partai politik tidak boleh mengkritisi eksekutif terlalu dalam. Jika hal itu dilakukan oleh anggota partai yang duduk di DPR/MPR, maka mekanisme recall atau pemecatan dilakukan.

Formalisasi dari keadaan tersebut dilakukan melalui paket undang-undang politik khususnya tentang partai politik yang secara tegas dicantumkan bahwa ada dua partai politik dan satu golongan karya serta dalam UU Pemilu ditegaskan bahwa peserta pemilu hanya ada tiga yaitu PPP, Golkar dan PDI. Dalam UU politik tersebut sama sekali tidak diberikan kesempatan untuk tumbuh apalagi berkembangnya partai-partai politik lain.

Seiring dengan berubahnya rezim pemerintahan, maka berubah pula semangat elemen bangsa baik masyarakat umum maupun elit politik dalam mengekspresikan keinginan dan kebebasannya. Munculnya partai-partai politik baru tersebut menandai tidak tabunya lagi masyarakat membentuk partai politik seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Era baru yang dinamai "Era Reformasi" membangkitkan semangat kedaulatan rakyat bahwa rakyat tidak dapat dilarang untuk berhimpun dalam wadah apapun termasuk partai politik. Euforia (kegembiraan tanpa batas) ini dijadikan momentum oleh masyarakat untuk berlomba-lomba membentuk partai-partai politik baru dengan tujuan ikut pemilu.

Kondisi ini kemudian ditangkap oleh pemerintahan "transisi" Presiden Habibie dan kalangan MPR/DPR. Melalui Sidang Istimewa MPR November 1998, dijadwalkan pemilu akan dipercepat pada tahun 1999 sekitar bulan Mei atau Juni. Selain itu, DPR dan pemerintah juga membahas perubahan

Paket Undang-undang politik meliputi tiga Undang-undang yaitu tentang Partai Politik, Pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang memungkinkan partai-partai politik baru ikut pemilihan umum 1999.

Fase selanjutnya adalah diundangkannya tiga UU Politik masing-masing UU No.2/1999 tentang Partai Politik, UU No. 3/1999 tentang Pemilu, dan UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Sejak dibukanya kran membentuk partai politik, lebih seratus partai baru berdiri baik yang berlatar belakang agama, profesi, paham/aliran politik dan lain sebagainya. Guna lebih mengefektifkan pelaksanaan pemilu, maka pemerintah membentuk P3KPU (Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum) yang bertugas menyeleksi partai-partai yang telah terdaftar di Departemen Kehakiman untuk dapat ikut Pemilu. Sebelum KPU terbentuk, P3KPU telah menetapkan 48 partai politik yang berhak ikut pemilu. Proses selanjutnya adalah pembentukan KPU sekaligus mengagendakan Pemilu 1999.

Akhirnya pemilu ditetapkan akan dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 dengan diikuti oleh 48 kontestan. Inilah pemilu multi partai pertama dalam kurun waktu 25 tahun terakhir di Indonesia. Meskipun partai yang ikut pemilu sangat banyak, namun tetap saja pemilih atau masyarakat lebih dominan memilih partai yang benar-benar sudah mapan baik partai lama maupun partai baru tetapi memiliki basis massa dan dana yang kuat. Dari 48 kontestan tersebut, hanya 21 partai politik yang berhasil memperoleh kursi di DPR dengan PDI Perjuangan sebagai partai pemenang (153 kursi) disusul Partai Golkar (120 kursi), PPP (58 kursi), PKB (51 kursi), PAN (34 kursi), PBB (13 kursi), PK (7 kursi), PDKB (5 kursi), PNU (5 kursi), PKP (4 kursi), PDI (2 kursi), serta 10 partai lainnya hanya memperoleh masing-masing 1 kursi. (lengkapnya lihat tabel 2)

Dengan selesainya pelaksanaan pemilu multi partai tersebut, maka dimulai kembali parlemen/DPR dengan komposisi yang berimbang dan asal partai yang beragam. *Image* pertama yang terbangun di benak masyarakat adalah betapa "ramai"-nya DPR nanti, sebab akan semakin banyak suara yang memperjuangkan aspirasi yang berarti iklim demokrasi khususnya di DPR menjadi dinamis.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini mencoba merumuskan suatu permasalahan yaitu : *Apakah perubahan jumlah partai di Indonesia mempengaruhi iklim demokrasi khususnya di Parlemen/DPR ?*

C. TUJUAN PENULISAN

Dalam tulisan ini, penulis mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Ingin mengetahui mengapa terjadi perubahan jumlah partai di Indonesia khususnya di era reformasi.
2. Memberi elaborasi tentang bagaimana sistem multi partai berjalan di Indonesia khususnya periode 1998-1999.
3. Memberi gambaran atau prediksi tentang pengaruh sistem multi partai era reformasi terhadap iklim demokrasi khususnya di parlemen/ DPR.

D. RUANG LINGKUP PENULISAN

Dalam penulisan ini, ruang lingkupnya adalah sejak masa akhir sistem tiga partai era Orde Baru (1997-1998) hingga hasil Pemilu 7 Juni 1999 yang membawa sejumlah partai memperoleh kursi di DPR. Selanjutnya yang menjadi obyek utama penulisan ini adalah Partai Politik dan DPR RI.

E. KERANGKA TEORI

E.1 TEORI KEPARTAIAN

Mengawali pemaparan tentang teori kepartaian, perlu ada pembatasan tentang pengertian atau definisi dari partai politik. Hal ini menjadi *urgent* karena tanpa pengertian, kita akan sulit mengelaborasi sistem kepartaian secara umum. Banyak sekali ilmuwan politik memberikan definisi terhadap partai politik mulai dari yang sederhana hingga yang kompleks. Seperti yang disampaikan oleh Carl J. Friedrich dalam Miriam Budiarto yang dimaksud Partai Politik adalah :

Sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan kekuasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idil maupun materiil. (1991:161).

Pengertian yang hampir sama diberikan oleh R.H. Soltau yakni

Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang -dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih- bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka (Miriam Budiarjo, 1991:161)

Sementara itu seorang sarjana barat bernama Sigmund Neumann juga memberikan definisi partai politik secara lebih detail. Menurutnya yang dimaksud partai politik adalah :

Organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan demikian partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengkaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas. (Haryanto, 1982:86)

Dari berbagai definisi di atas, terdapat kecenderungan bahwa partai politik dibentuk guna memperoleh kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu satu definisi sederhana dari partai politik dikemukakan oleh Roy S. Macridis yaitu :

Partai adalah alat untuk memperoleh kekuasaan dan untuk memerintah. (Ichlasul Amal, 1988:15)

Setelah mengetahui pengertian dan batasan tentang partai politik, selanjutnya kita mencoba melihat fungsi partai politik secara teoritis. Menurut Miriam Budiarjo (1991:163) dan Haryanto (1982:89), dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi yaitu :

1. partai sebagai sarana komunikasi politik;
2. partai sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan;

3. partai sebagai sarana sosialisasi politik;
4. partai sebagai sarana rekrutmen politik;
5. partai sebagai sarana pembuatan kebijaksanaan; dan
6. partai sebagai sarana pengatur konflik.

Dalam kenyataan politik sehari-hari, seringkali fungsi-fungsi tersebut tidak terlihat atau partai tidak dapat melaksanakan seperti yang diharapkan. Misalnya informasi yang disampaikan justru sering menimbulkan perpecahan dan kegelisahan dalam masyarakat. Yang lebih terlihat adalah kepentingan partai daripada kepentingan nasional.

Selanjutnya, kita coba melihat sistem kepartaian dan model-modelnya. Maurice Duverger (1984:21) memberikan teorinya berdasarkan pengalaman kehidupan partai politik khususnya di Eropa Barat, terdapat dua sistem partai utama yaitu:

1. *sistem partai pluralistis;*

Dalam sistem partai pluralistis, setidaknya terdapat dua partai di dalamnya, tanpa ada yang merasa superior dari yang lainnya. Dalam sistem ini juga terdapat dua model lagi yakni (a) sistem dua partai; dan (b) sistem multi partai yaitu lebih dari dua partai.

2. *sistem partai tunggal.*

Dalam sistem partai tunggal tentunya hanya terdapat satu partai di negara tersebut. Biasanya sistem ini terdapat di negara komunis dan sosialis. Selain itu sistem ini dapat juga terjadi di sistem multi partai tetapi lama kelamaan hanya ada satu partai yang dominan.

Selain tipologi berdasarkan jumlah partai yang dikemukakan *Maurice Duverger*, banyak ilmuwan lain mengkategorikan partai berdasarkan hal lain. Apabila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya, secara umum dapat dibagi menjadi dua (Haryanto, 1982:96), yaitu :

1. *partai massa*, dengan ciri utamanya adalah jumlah anggota atau pendukungnya yang banyak. Meskipun demikian, partai jenis ini memiliki program walaupun program tersebut agak kabur dan terlampaui umum. Partai jenis ini cenderung menjadi lemah apabila golongan atau kelompok

yang tergabung dalam partai tersebut mempunyai keinginan untuk melaksanakan kepentingan kelompoknya. Selanjutnya, jika kepentingan kelompok tersebut tidak terakomodasi, kelompok ini akan mendirikan partai sendiri.

2. *partai kader*. Kebalikan dari partai massa, partai kader mengandalkan kader-kadernya untuk loyal. Pendukung partai ini tidak sebanyak partai massa karena memang tidak mementingkan jumlah. Partai kader lebih mementingkan disiplin anggotanya dan ketaatan dalam berorganisasi. Doktrin dan ideologi partai harus tetap terjamin kemurniannya. Bagi anggota yang menyeleweng, akan dipecat keanggotannya.

Selanjutnya, tipologi yang tidak kalah pentingnya adalah berdasarkan sifat dan orientasinya, partai politik dapat dibagi menjadi dua (Haryanto, 1982:96), yaitu :

1. *partai lindungan (patronage party)*. Partai ini adalah partai yang biasanya aktif pada saat menjelang pemilu saja. Adapun yang menjadi tujuannya adalah berusaha memenangkan pemilu yang berarti pula mendudukkan anggotanya pada jabatan publik maupun pemerintahan. Partai lindungan ini pada umumnya kurang mempunyai disiplin dari para anggotanya.
2. *partai ideologi atau partai asas (programmatic party)*. Dalam partai ini umumnya mempunyai disiplin anggota yang kuat. Pedoman partai digariskan dengan tegas dan dilaksanakan dengan ketat pula.

Sedangkan tipologi partai berdasarkan tingkat komitmen partai terhadap ideologi dan kepentingan, sekurangnya terdapat 5 (lima) jenis partai politik, yakni (Ichlasul Amal:1988) :

1. *Partai Proto* adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti dewasa ini. Ciri yang paling menonjol partai proto adalah pembedaan antara kelompok anggota atau "*ins*" dengan non anggota atau "*outs*". Selebihnya partai ini belum menunjukkan ciri sebagai partai politik dalam pengertian moderen. Karena itu sesungguhnya partai proto adalah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologis masyarakat;

2. *Partai Kader* merupakan perkembangan lebih lanjut partai proto. Kenaggotaan partai ini terutama berasal dari golongan kelas menengah ke atas. Akibatnya, ideologi yang dianut partai ini adalah konservatisme ekstrim atau maksimal reformisme moderat;
3. *Partai Massa* muncul saat terjadi perluasan hak pilih rakyat sehingga dianggap sebagai respon politis dan organisasional bagi perluasan hak-hak pilih serta pendorong bagi perluasan lebih lanjut hak-hak pilih tersebut. Partai massa berorientasi pada basis pendukungnya yang luas misalnya buruh, petani, dan kelompok agama, dan memiliki ideologi yang cukup jelas untuk memobilisasi massa serta mengembangkan organisasi yang cukup rapi untuk mencapai tujuan-tujuan ideologisnya;
4. *Partai Diktatorial* sebenarnya merupakan sub tipe dari partai massa, tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. Pemimpin tertinggi partai melakukan kontrol yang sangat ketat terhadap pengurus bawahan maupun anggota partai. Rekrutmen anggota partai dilakukan secara lebih selektif daripada partai massa; dan
5. *Partai Catch-all* merupakan gabungan dari partai kader dan partai massa. Istilah *catch-all* pertama kali dikemukakan oleh Otto Kirchheimer untuk memberikan tipologi pada kecenderungan perubahan karakteristik. *Catch-all* dapat diartikan sebagai "menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya." Tujuan utama partai ini adalah memenangkan pemilihan dengan cara menawarkan program-program dan keuntungan bagi anggotanya sebagai pengganti ideologi yang kaku.

E.2 TEORI PERWAKILAN

Seperti yang sudah diketahui bahwa konsep perwakilan muncul ketika demokrasi langsung yang dijalankan zaman Yunani Kuno sudah tidak efektif lagi akibat semakin kompleksnya masalah, baik jumlah penduduk maupun luas wilayah, maka sistem perwakilan (demokrasi tidak langsung) mulai digunakan. Sebagai implikasi dari munculnya konsep perwakilan, maka dibutuhkan lembaga-lembaga sebagai tempat para wakil tersebut untuk

berinteraksi. Lembaga tersebut biasanya disebut *parlemen* atau Dewan Perwakilan Rakyat (Bintan Saragih, 1987:79). Dalam perkembangannya, lembaga perwakilan (politik) ini sering disebut lembaga legislatif karena tugas utamanya adalah membuat undang-undang .

Menurut teori yang berlaku (konsep perwakilan politik), maka rakyatlah yang berdaulat, berkuasa dan mempunyai suatu kemauan yang oleh Rousseau disebut *Volonte Generale* atau *General Will* (Miriam Budiarjo, 1991:173). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat dengan cara merumuskan kebijaksanaan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh rakyat dalam bentuk undang-undang. Sehingga dapat dikatakan bahwa lembaga perwakilan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

Menurut Bintan Saragih (1987:82-86), ada beberapa teori yang dapat menjelaskan hubungan si wakil dengan yang diwakili, yaitu :

1. *Teori Mandat*, dimana seorang wakil dianggap dapat duduk di parlemen karena mendapat mandat dari rakyat, sehingga ia disebut *mandataris*.
2. *Teori Organ*. Menurut teori ini negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain. Maka sesudah rakyat memilih lembaga perwakilan, mereka tidak perlu lagi mencampuri urusan lembaga perwakilan tersebut.
3. *Teori Sosiologi Rieker*. Dalam teori ini Rieker menganggap lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli di bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih.
4. *Teori Hukum Obyektif Duguit*. Menurut teori ini, dasar daripada hubungan antara wakil rakyat dan parlemen adalah *solidaritas*. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sedang rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan

wewenang pemerintah. Jadi ada pembagian kerja.

5. *Teori Gilbert Abcarian*. Menurut Abcarian, ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan wakilnya, yaitu:
 - (a) si wakil sebagai wali (*trustee*);
 - (b) si wakil sebagai utusan (*delegate*);
 - (c) si wakil sebagai *politico*; dan
 - (d) si wakil sebagai *partisan*.
6. *Teori Prof. A. Hoogerwerf*. Menurutnya, ada 5 (lima) model hubungan antara si wakil dengan yang diwakili, yaitu:
 - (1) model *delegate* (utusan);
 - (2) model *trustee* (wali);
 - (3) model *politicos*;
 - (4) model kesatuan; dan
 - (5) model diversifikasi (penggolongan).

Dari berbagai model yang dikemukakan di atas, semua teori perwakilan tersebut mempunyai sifat perwakilan politik. Hal itu karena seseorang duduk di lembaga perwakilan harus melalui proses pemilu, maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*).

Sebagaimana negara moderen lainnya, maka Indonesia sejak awal kemerdekaannya, membentuk pula apa yang disebut badan perwakilan mulai dari KNIP hingga MPR/DPR sekarang. Dalam sistem keparlemenan sekarang, Indonesia masih menganut sistem unikameral meskipun memiliki dua lembaga perwakilan politik (MPR dan DPR). Selain itu sistem pemilu masih menggunakan sistem proporsional yang bernuansa distrik. Sehingga otoritas partai masih besar dalam menentukan seorang calon legislatif.

E.3 TEORI DEMOKRASI

Menurut Afan Gaffar (2000:3), dalam ilmu politik, dikenal dua macam pemahaman tentang demokrasi yakni, pemahaman secara normatif dan pemahaman secara empirik. Dalam pemahaman secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh

sebuah negara. Seperti yang terungkap dalam istilah "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat", sebagai terjemahan bebas arti kata demokarsi yakni *demos* berarti rakyat dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa (Miriam Budiarmo, 1991:50).

Selain bermakna normatif, demokrasi juga memiliki pemahaman empirik. Kalangan ilmuwan politik dengan berdasar pengamatannya terhadap demokrasi di berbagai negara, merumuskan demokrasi secara empirik dengan menggunakan beberapa indikator tertentu. Juan Linz dalam Afan Gaffar mendefinisikan demokrasi sebagai berikut :

We shall call a political system democratic when it allows the free formulation of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information, and communication, for the purpose of free competition between leaders to validate at regular intervals by non-violent means their claim to rule, a democratic system does this without excluding any effective political office from that competition or prohibiting any members of the political community from expressing their preference by norms requiring the use of force to enforce them (Afan Gaffar, 2000:4).

Berdasarkan pemahaman di atas, maka kita dapat mengamati demokrasi dapat berjalan di suatu negara dengan pertanyaan apakah negara memberikan ruang gerak bagi partisipasi politik masyarakat khususnya dalam formulasi kebijakan ? Selain itu kita dapat melihat tingkat kompetisi khususnya antar pemimpin (elit) yang dilakukan secara teratur (*regular basis*).

Selanjutnya, menurut Afan Gaffar (2000:7-9), diperlukan prasyarat untuk mengamati apakah suatu tatanan politik (*political order*) merupakan sistem yang demokratis atau tidak, yaitu :

1. *Akuntabilitas*. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan publik yang dipilih rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan segala kebijakannya baik yang akan dilakukan maupun yang telah diimplementasikan kepada publik (masyarakat). Selain itu ia juga harus mempertanggungjawabkan kata-katanya serta perilakunya selama ia memegang jabatan publik.
2. *Rotasi Kekuasaan*. Dalam demokrasi, peluang terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai. Sehingga

tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang yang lain tertutup.

3. *Rekrutmen politik yang terbuka.* Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan satu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai kesempatan yang sama.
4. *Pemilihan Umum.* Dalam suatu negara yang demokratis, pemilu dilaksanakan secara teratur dan tentunya harus memenuhi asas jujur dan adil tanpa ada rekayasa. Setiap warga negara yang telah memenuhi syarat mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dan bebas menggunakan haknya sesuai dengan kehendak nuraninya.
5. *Menikmati hak-hak dasar.* Dalam suatu negara yang demokratis, setiap masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul (*freedom of assembly*), dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

F. PEMBAHASAN

F.1 SISTEM TIGA PARTAI ORDE BARU

Sistem tiga partai yang dikenal pada masa Orde Baru, sesungguhnya sudah memperlihatkan bahwa Indonesia menganut sistem multi partai dalam sistem kepartaiannya. Akan tetapi, dalam tataran empirik sistem tiga partai ini tidak berbeda dengan sistem satu partai (sistem partai tunggal) karena tidak adanya kompetisi yang *fair* dan pergantian pemimpin (elit) yang teratur. Yang dikenal dalam sistem kepartaian Orde Baru adalah satu partai pemerintah dengan dua partai lainnya sebagai mitra, sehingga menjadi hal yang tidak mungkin akan terjadi regulasi kepemimpinan elit baik di tingkat eksekutif maupun legislatif (terutama jumlah kursinya).

Kondisi di atas disebabkan motivasi penguasa saat itu (Orde Baru) adalah untuk lebih dapat mengontrol jalannya sistem ketatanegaraan, di mana semua elemen masyarakat -tidak hanya partai politik- harus dalam kendali pemerintah (Presiden). Kondisi ini sesungguhnya merupakan akibat

dari masa lalu yakni tidak adanya kestabilan politik yang pada gilirannya pembangunan ekonomi menjadi sangat terhambat. Itu semua menurut pemahaman Orde Baru adalah kesalahan partai politik-partai politik yang selalu mengedepankan kepentingan partai (kelompok) daripada kepentingan nasional. Sehingga Orde Baru merasa perlu mencari cara untuk mengeliminir atau bahkan meniadakan peran partai politik (apalagi yang sektarian) dalam mekanisme ketatanegaraan. Tetapi guna tetap menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis, maka partai diberikan tempat dalam parlemen melalui pemilu yang sesungguhnya sudah *dimanage* oleh penguasa.

Kesalahan partai politik masa lalu (khususnya masa demokrasi liberal/parlementer) yang kemudian dijadikan alasan kuat bagi Orde Baru untuk mengeliminir peran partai adalah kurang mampunya memberikan hasil yang maksimal dalam membuat sebuah kebijakan seperti yang ditunjukkan dalam sidang Konstituante (meskipun Adnan Buyung menyatakan dalam disertasinya bahwa Konstituante digagalkan). Ketidakstabilan politik tersebut menjadi alasan utama bagi Orde Baru untuk memfusikan partai-partai yang masih bertahan dalam Pemilu 1971.

Setelah berakhirnya Pemilu 1971 dimana Golongan Karya yang merupakan gabungan dari beberapa golongan fungsional termasuk militer memenangkan pemilu, maka dimulailah era kepemimpinan Orde Baru secara legal formal berdasarkan hasil pemilu. Awal "pengkerdilan" partai-partai politik peserta pemilu 1971 (9 partai politik) adalah dengan diterapkannya kebijakan fusi beberapa partai yang dianggap seideologi atau sepaham. Kebijakan itu terjadi pada tahun 1973 yakni tanggal 5 Januari 1973 bergabung 4 (empat) partai politik Islam yaitu Parmusi, Perti, PSII, dan NU menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sementara 5 (lima) partai lainnya yaitu PNI, Parkindo, Partai Katolik, Partai IPKI, dan Partai Murba bergabung menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada 10 Januari 1973.

Guna lebih mengefektifkan pelaksanaan kontrol pemerintah Orde Baru terhadap partai-partai politik, maka setelah berhasil memfusikan partai-partai politik tersebut menjadi dua partai politik, pemerintah melanjutkan kebijakannya dengan menerapkan kebijakan massa mengambang (*floating mass*). Kebijakan ini dimaksudkan memangkas jaringan partai politik sampai ke tingkat paling bawah. Setiap partai politik hanya diperkenankan memiliki

perwakilannya di tingkat Kabupaten. Alasan utama yang dikemukakan oleh pemerintah adalah agar masyarakat tidak terjebak pada kepentingan partai-partai yang mengakibatkan tidak berjalannya kegiatan kemasyarakatan. Oleh karena itu, masyarakat tidak juga diperkenankan untuk menjadi anggota parpol tertentu kecuali ia adalah pengurus partai. Tetapi anehnya, kebijakan ini tidak berlaku bagi Golongan Karya (Golkar). Bahkan Golkar dapat membina dan memobilisasi kadernya sampai ke tingkat paling bawah (Desa). Hal ini tentu saja merupakan kerancuan dalam alam demokrasi karena terdapat diskriminasi terhadap organisasi peserta pemilu. Alasan utama pemerintah adalah karena Golkar bukan partai politik, sehingga tidak membahayakan bagi masyarakat, selain memang untuk lebih mengarahkan masyarakat agar tetap mendukung pemerintah dengan cara mendukung Golkar.

Serangkaian kebijakan yang diambil oleh Orde Baru tersebut terbukti sangat efektif dalam mengendalikan masyarakat. Artinya, tujuan pemerintah Orde Baru yang lebih menekankan pada pembangunan ekonomi daripada pembangunan politik, berhasil dicapai. Sementara itu, peran dan fungsi partai politik sebagai agen politik menjadi semakin berkurang bahkan hilang kecuali pada saat menjelang pemilu dengan skala terbatas.

Perkembangan selanjutnya, Orde Baru kembali berusaha meminimalkan citra partai politik dengan cara mewajibkan seluruh organisasi kemasyarakatan dan partai politik mencantumkan Pancasila sebagai satu-satunya asas pada tahun 1985. Kewajiban tersebut dirasa berat oleh partai politik yang memiliki basis kalangan religius atau agama seperti Partai Persatuan Pembangunan. Sehingga dari pemilu ke pemilu PPP semakin merosot perolehan suaranya selain disebabkan juga oleh intervensi pemerintah terhadap parpol yang mengakibatkan parpol selalu bergejolak. Hal yang sama terjadi pada Partai Demokrasi Indonesia yang selalu dirundung masalah.

Pada era sembilan puluhan, peran parpol sesungguhnya tidak berubah yaitu dalam kooptasi pemerintah. Tetapi pada masa ini sudah terlihat gejala semakin kritisnya parpol terutama dari para elit parpol. Dalam pengamatan Arbi Sanit (1997:44), pada era ini teramati perkembangan kemandirian ketiga organisasi peserta pemilu (OPP) yakni PPP, Golkar, dan PDI sebagaimana perubahan peran lembaga perwakilan rakyat (DPR). Kritik

tajam pemimpin dan tokoh PPP serta PDI tentang kebijaksanaan dan hasil pembangunan yang dipandang belum adil, selain menilai bahwa kehidupan politik perlu lebih didemokratiskan. Hal itu terlihat pula dengan kenaikan jumlah pemilih PDI sementara Golkar mengalami penurunan. Indikasi lainnya adalah keberhasilan PDI menetapkan putri Bung Karno, Megawati sebagai Ketua Umum. Lalu keberhasilan Golkar memilih ketua umum sipil (Harmoko). Selanjutnya, keberanian dan keberhasilan Fraksi Karya Pembangunan (FKP) membongkar kolusi dan korupsi yang melibatkan beberapa pengusaha nasional.

Namun demikian, Arbi juga menilai pada saat yang sama tercatat pula tingkah laku partai dan lembaga perwakilan untuk *status quo* sistem politik dengan cara loyalitas penuh Orpol dan parlemen kepada Presiden Soeharto lewat pencalonannya kembali dalam Sidang Umum MPR 1998, sementara isu suksesi semakin santer di masyarakat. Di sisi lain terjadi pula pengusuran dan pengucilan terhadap beberapa anggota DPR yang dianggap "vokal" dari posisi di dalam partai dan DPR. Kondisi seperti ini semakin memperlihatkan bahwa sesungguhnya penguasa masih berkeinginan mengkooptasi peran parpol dan DPR, di mana pada saat bersamaan semangat untuk mendemokratiskan parpol dan DPR semakin kuat.

Ketika krisis ekonomi mulai melanda Indonesia pada pertengahan tahun 1997, kondisi politik semakin tidak menentu, meskipun akhirnya pemerintah tetap berhasil melaksanakan pemilu dan bahkan melangsungkan Sidang Umum MPR 1998 dengan kembali mengukuhkan Soeharto sebagai Presiden terpilih untuk periode 1998 - 2003. Tetapi selang dua bulan sejak terpilihnya Soeharto, Indonesia dilanda kekacauan dahsyat yaitu kekacauan sosial serta merembet kepada kekacauan politik. Kondisi ini memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri tanggal 21 Mei 1998. Menyusul pengunduran diri Soeharto tersebut, bergejolaklah euforia reformasi di segenap elemen masyarakat, tak terkecuali keinginan membentuk partai politik.

F.2 SEMANGAT MEMBENTUK PARTAI BARU

Seiring dengan runtuhnya rezim Orde Baru yang telah berkuasa selama kurang lebih 32 tahun, semangat elemen masyarakat untuk

berdemokrasi begitu tinggi. Paradigma lama yang lebih menekankan pembangunan ekonomi dengan mengabaikan pembangunan politik, mengakibatkan segala aspirasi politik yang tertahan begitu lama muncul ke permukaan bahkan meluber. Semangat yang paling menonjol di kalangan masyarakat adalah semangat untuk membentuk kelompok-kelompok berdasarkan kepentingannya. Selama ini, keinginan berorganisasi seolah tertutup, kecuali yang membentuk dari "atas". Salah satu kelompok atau organisasi yang paling banyak dibentuk adalah partai politik.

Partai politik dianggap dapat merepresentasikan keinginan politik masyarakat yang selama ini hanya "disalurkan" oleh tiga OPP yang dianggap sangat kurang dan bahkan tidak mewakili masyarakat. Sebagaimana fungsinya, partai politik diharapkan mampu mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan masyarakat ke dalam formulasi kebijakan negara. Langkah yang ditempuh oleh partai politik selanjutnya adalah mengikuti pemilu dan mendudukkan wakilnya dalam parlemen. Jika berhasil, maka partai politik tersebut berusaha masuk ke dalam *circle* kekuasaan dan menjadi partai penguasa atau partai yang ikut berkuasa. Rangkaian itu semua adalah rangkaian dari sebuah sistem politik yang dimainkan oleh partai politik.

Ketika gelombang demonstrasi/aksi rakyat yang dimotori mahasiswa berhasil memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri, muncul suatu semangat di kalangan masyarakat untuk membentuk partai politik baru. Tujuan utama mereka tentunya ingin menyuarakan kepentingan masing-masing yang sekian lama tidak bisa tersalurkan. Selain itu, ketiga OPP yang sudah ada pun ikut *mereform* (membentuk kembali) partainya yang disesuaikan dengan paradigma baru. PPP kembali ke lambang ka'bah dan berasas Islam, Golkar menjadi Partai dengan slogan Golkar Baru, serta PDI yang memang sudah tercabik-cabik terbagi menjadi dua yaitu PDI Budi Harjono dan PDI Perjuangan pimpinan Megawati Soekarno Putri.

Dalam kurun waktu yang sangat singkat, telah terbentuk ratusan partai politik baru dengan aneka warna ideologis, kepentingan dan latar belakang pendukungnya. Masing-masing partai mencoba membuat identitas yang spesifik dengan target mencari pendukung sebanyak-banyaknya. Dari sekian banyak partai tersebut, ada yang berasal dari kalangan intelektual kampus, profesional, kalangan santri, etnis tertentu, agama tertentu, dan

lain-lain. Identitas - identitas setiap partai politik tersebut menjadi alat komunikasi penting guna mendapat dukungan dari pemilih. Hal tersebut sangat wajar, sebab target mereka adalah ikut pemilu.

Guna dapat memberikan landasan yuridis yang kuat bagi keberadaan partai-partai politik baru tersebut, maka Pemerintah (Habibie) bersama DPR melakukan pembaharuan undang-undang di bidang politik yaitu Undang-undang Partai Politik, Undang-undang Pemilu, dan Undang-undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Dalam paket UU politik yang lama, disebutkan bahwa yang berhak mengikuti pemilu dan duduk di DPR hanya tiga OPP yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (GOLKAR), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sebagai akibat bermunculannya partai baru, maka diperlukan landasan yang mampu mengakomodasi jumlah partai tersebut. Paket UU politik baru itu akhirnya keluar pada awal tahun 1999 (sekitar Februari 1999) yaitu UU No 2 Tentang Partai Politik, UU No 3 Tentang Pemilu dan UU No 4 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Landasan yuridis yang baru tersebut, menjadikan eksistensi partai-partai baru diakui secara formal dan berhak ikut pemilu yang akan datang. Tetapi diakui pula bahwa tidak semua partai politik baru layak ikut pemilu dengan segala keterbatasannya seperti jumlah kantor cabang di daerah-daerah. Layak tidaknya sebuah partai ikut pemilu dinilai oleh sebuah tim bentukan pemerintah yang terdiri atas orang-orang yang kredibel yaitu Tim 11 atau secara lengkap disebut Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) yang dipimpin oleh Prof Dr Nurcholis Madjid. Tim ini bertugas menyeleksi partai-partai yang jumlahnya ratusan. Partai yang diseleksi tersebut sebelumnya sudah mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman guna memperoleh keabsahan formil dari pemerintah. Selanjutnya Tim 11 mengadakan seleksi dengan terjun langsung ke daerah-daerah guna melihat dari dekat eksistensi dan kesiapan partai-partai baru.

Sebagai akhir dari kerja Tim 11 (P3KPU), direkomendasikan 48 partai politik yang dinilai layak ikut pemilu. Setelah berakhir tugas Tim 11, maka segala tugas yang menyangkut kepartaian dan pemilu diserahkan kepada sebuah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi Pemilihan Umum bertugas menyiapkan segala perangkat bagi terlaksananya sebuah Pemilu

yang demokratis yang dijadwalkan bulan Juni 1999. Keanggotaan KPU terdiri atas wakil partai politik yang berhak ikut Pemilu dan 5 (lima) orang wakil pemerintah. Adapun ke-48 partai politik yang berhak ikut Pemilu tersebut adalah (berdasarkan urutan nomor hasil undian di KPU) :

1. Partai Indonesia Baru;
2. Partai Kristen Nasional Indonesia;
3. PNI - Supeni;
4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia;
5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia;
6. Partai Ummat Islam;
7. Partai Kebangkitan Ummat;
8. Partai Masyumi Baru;
9. Partai Persatuan Pembangunan;
10. Partai Syarikat Islam Indonesia;
11. PDI Perjuangan;
12. Partai Abul Yatama;
13. Partai Kebangsaan Merdeka;
14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa;
15. Partai Amanat Nasional;
16. Partai Rakyat Demokrat;
17. Partai Syarikat Islam Indonesia - 1905;
18. Partai Katolik Demokrat;
19. Partai Pilihan Rakyat;
20. Partai Rakyat Indonesia;
21. Partai Politik Islam Indonesia Masyumi;
22. Partai Bulan Bintang;
23. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia;
24. Partai Keadilan;
25. Partai Nahdlatul Ummat;
26. PNI - Front Marhaenis;
27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia;
28. Partai Republik;
29. Partai Islam Demokrat;

30. PNI - Massa Marhaen;
31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak;
32. Partai Demokrasi Indonesia;
33. Partai Golkar;
34. Partai Persatuan;
35. Partai Kebangkitan Bangsa;
36. Partai Uni Demokrasi Indonesia;
37. Partai Buruh Nasional;
38. Partai MKGR;
39. Partai Daulat Rakyat;
40. Partai Cinta Damai;
41. Partai Keadilan dan Persatuan;
42. Partai Solidaritas Pekerja;
43. Partai Nasional Bangsa Indonesia;
44. Partai Bhineka Tunggal Ika;
45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia;
46. Partai Nasional Demokrat;
47. Partai Ummat Muslimin Indonesia; dan
48. Partai Pekerja Indonesia.

F.3 PEMILU 1999 DAN HASILNYA

Setelah ditetapkan jumlah partai yang berhak ikut pemilu 1999 dan KPU terbentuk serta mulai bekerja, maka segala sesuatu menjadi semakin jelas. Jadwal pemilu pun ditetapkan tanggal 7 Juni 1999 yang pada hari itu semua kegiatan baik perkantoran maupun sekolah diliburkan, sehingga tidak terjadi lagi pegawai negeri atau swasta harus memilih di kantor yang rawan kecurangan. Pemerintahan Presiden Habibie yang oleh banyak kalangan disebut sebagai pemerintahan transisi, bertekad melaksanakan Pemilu multi partai terbesar pertama sejak era Orde Baru. Diikuti 48 partai Politik, Pemilu 1999 berlangsung dengan semarak di seluruh wilayah Indonesia. Euforia demokrasi di kalangan masyarakat begitu terlihat. Tidak seperti pada Pemilu Orde Baru yang sudah hampir pasti partai mana yang unggul,

maka di Pemilu 1999 ini masyarakat menunggu dengan berdebar-debar hasil penghitungan suara di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Setelah melewati tahap pemungutan suara, otomatis dilanjutkan dengan penghitungan suara baik secara lokal maupun nasional yang berpusat di kantor KPU Jakarta.

Tabel 1
PEROLEHAN SUARA PEMILU 1999

No	Nama Partai	Perolehan Suara
1.	PDI Perjuangan	35.689.073
2.	Partai Golongan Karya	23.741.758
3.	Partai Persatuan Pembangunan	11.329.905
4.	Partai Kebangkitan Bangsa	13.336.982
5.	Partai Amanat Nasional	7.528.956
6.	Partai Bulan Bintang	2.049.708
7.	Partai Keadilan	1.436.565
8.	Partai Keadilan dan Persatuan	1.065.686
9.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	550.851
10.	Partai Nahdlatul Ummat	658.069
11.	Partai Bhinneka Tunggal Ika	354.292
12.	Partai Demokrasi Indonesia	655.049
13.	Partai Kebangkitan Ummat	300.064
14.	Partai Syarikat Islam Indonesia	375.920
15.	PNI Front Marhaenis	363.397
16.	Partai IPKI	327.301
17.	PNI Masa Marhaen	345.720
18.	Partai Persatuan	550.808
19.	Partai Daulat Rakyat	429.854

No	Nama Partai	Perolehan Suara
20.	Partai Indonesia Baru	192.712
21.	Partai Kristen Nasional	369.446
22.	Partai Nasional Indonesia	377.137
23.	Partai Aliansi Demokrasi Indonesia	85.838
24.	Partai KAMI	289.489
25.	Partai Ummat Islam	269.309
26.	Partai Masyumi Baru	151.589
27.	Partai Abul Yatama	213.979
28.	Partai Kebangsaan Merdeka	104.385
29.	Partai Rakyat Demokratik	78.730
30.	PSII 1905	152.787
31.	Partai Katolik Demokrat	216.675
32.	Partai Pilihan Rakyat	40.517
33.	Partai Rakyat Indonesia	45.290
34.	Partai Masyumi	456.718
35.	Partai Solidaritas Pekerja	49.807
36.	Partai Republik	208.157
37.	Partai Islam Demokrat	62.901
38.	Partai Murba	62.006
39.	Partai Uni Demokrasi Indonesia	140.980
40.	Partai Buruh Nasional	111.692
41.	Partai MKGR	204.204
42.	Partai Cinta Damai	168.087
43.	Partai SPSI	61.095
44.	Partai Nasional Bangsa Indonesia	149.136
45.	Partai SUNI	180.167
46.	Partai Nasional Demokrat	96.984

No	Nama Partai	Perolehan Suara
47.	Partai Ummat Muslimin Indonesia	49.839
48.	Partai Pekerja Indonesia	63.930
	J u m l a h	105.786.638

Sumber : www.detik.com

Dari Hasil perolehan suara masing-masing partai politik peserta Pemilu, terdapat 27 partai politik yang tidak memperoleh kursi karena tidak memenuhi angka kecukupan untuk satu kursi di DPR (angka pembagi yaitu 1 kursi ekuivalen dengan 500.000 suara) dan hanya 21 partai politik saja yang memperoleh kursi di DPR. Adapun perolehan kursi tiap partai adalah sebagai berikut :

Tabel 2
Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu 1999

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Kursi
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	153
2.	Partai Golkar	120
3.	Partai Persatuan Pembangunan	58
4.	Partai Kebangkitan Bangsa	51
5.	Partai Amanat Nasional	34
6.	Partai Bulan Bintang	13
7.	Partai Keadilan	7
8.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	5
9.	Partai Nahdlatul Umat	5
10.	Partai Keadilan dan Persatuan	4
11.	Partai Demokrasi Indonesia	2
12.	Partai Bhineka Tunggal Ika	1

No.	Nama Partai Politik	Jumlah Kursi
13.	Partai Katolik Demokrat	1
14.	Partai Daulat Rakyat	1
15.	Partai Persatuan	1
16.	Partai Syarikat Islam Indonesia	1
17.	Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen	1
18.	Partai Nasional Indonesia Front Marhaen	1
19.	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	1
20.	Partai Kebangkitan Umat	1
21.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	1
Jumlah		462

Sumber : www.dpr.go.id/humas

Jumlah seluruh anggota DPR adalah 500 orang, sedangkan 38 kursi lagi dimiliki oleh TNI/POLRI tanpa melalui pemilihan atau berdasarkan pengangkatan sesuai dengan Pasal 11 ayat (3) huruf b Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Kondisi Pemilu 1999 diakui banyak kalangan termasuk pengamat internasional adalah pemilu demokratis terbesar di Indonesia setelah pemilu 1955. Hal ini dapat dikaji dari berbagai indikator yakni; *pertama*, jumlah partai yang ikut pemilu; *kedua*, antusiasme masyarakat menyalurkan pilihannya ke dalam kotak-kotak suara; *ketiga*, ikut sertanya masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan pemilu 1999; *keempat*, hasil pemilu yang cukup kompetitif yang dibuktikan tidak adanya satu partai memenangkan lebih dari 50 persen.

Pelaksanaan pemilu 1999, sesungguhnya tidak hanya memperlihatkan format sistem kepartaian *multy party system*, tetapi juga menjadi salah satu kondisi yang memenuhi prasyarat demokrasi sebagaimana yang dikemukakan Afan Gaffar yaitu *pertama*, adanya akuntabilitas di mana wakil rakyat yang dipilih harus dapat mempertanggungjawabkan kepada rakyat pemilihnya; *kedua*, adanya rotasi kekuasaan, di mana kekuasaan

tidak hanya dimonopoli oleh satu kelompok tertentu dalam waktu yang lama; *ketiga*, adanya rekrutmen politik yang terbuka, di mana setiap orang berhak ikut dalam proses seleksi menjadi anggota partai politik tertentu berdasarkan pilihannya tanpa ada rasa takut; *keempat*, adanya Pemilu yang demokratis dan kompetitif; dan *kelima*, adanya jaminan bagi warga masyarakat untuk menikmati hak dasar seperti kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul dan kebebasan pers.

Dengan kondisi tersebut, Pemilu 1999 berarti cukup memiliki legitimasi dari masyarakat, meskipun dalam penetapan hasil akhir penghitungan suara ada beberapa partai yang protes dan menuduh bahwa angka tersebut manipulatif. Anehnya, meskipun protes tetapi ada partai yang meminta ngotot agar mendapat kursi di DPR dengan cara menjumlahkan suara-suara partai kecil tersebut. Proses demokrasi yang berjalan pada Pemilu 1999 cukup memberikan sinyal cerah bagi perkembangan demokrasi dan politik yang baik di Indonesia. Namun harus diakui bahwa kekurangan masih terdapat baik dari segi teknis maupun perilaku peserta pemilu dan masyarakat.

F.4 PARTAI POLITIK MASUK DPR

Sesuai hasil pemilu 1999 yang menempatkan sejumlah partai politik di DPR dengan jumlah kursi masing-masing, maka dimulailah periode keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) 1999-2004. Jumlah anggota DPR periode 1999-2004 adalah 500 orang yang terdiri atas 462 hasil pemilu 7 Juni 1999 dan 38 orang diangkat dari unsur TNI/POLRI. Keanggotaan mereka berdasarkan beberapa dasar hukum yaitu

1. Hasil Pemilu 7 Juni 1999;
2. Undang-undang No. 2 tahun 1999 tentang Partai Politik;
3. Undang-undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu Jo Undang-undang No. 4 Tahun 2000 tentang Pemilu;
4. Undang-undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD;
5. Keputusan Presiden No. 313/M/1999 terhadap anggota hasil pemilu 7 Juni 1999 dan Keputusan Presiden No. 314/M/1999 terhadap anggota

dari TNI/POLRI.

Pelantikan anggota DPR dilaksanakan tanggal 1 Oktober 1999 bersamaan dengan hari pertama pelaksanaan Sidang Umum MPR tahun 1999. Selanjutnya para anggota DPR tersebut mengelompokkan diri ke dalam fraksi-fraksi sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 15 ayat (3) yang berbunyi *"Setiap Anggota harus menjadi anggota salah satu Fraksi"*. Adapun pengertian fraksi sendiri berdasarkan Peraturan tata Tertib DPR Pasal 14 ayat (1) adalah *"Fraksi ialah pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilihan Umum dan TNI yang diangkat"*.

Setelah bersidang, maka diputuskan terdapat 10 (sepuluh) fraksi di DPR baik yang hanya terdiri satu partai politik maupun yang gabungan. Adapun kesepuluh fraksi tersebut adalah sebagai berikut :

1. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan;
2. Fraksi Partai Golkar;
3. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan;
4. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa;
5. Fraksi Reformasi (terdiri atas PAN dan PK);
6. Fraksi Partai Bulan Bintang;
7. Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (terdiri atas PKP, PDI, PNI-MM, PNI-FM, IPKI, PBI, PKD, dan PP);
8. Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (terdiri atas PSII, PDR, PNU, PKU, dan PSII Masyumi);
9. Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa; dan
10. Fraksi TNI/POLRI.

Adapun komposisi keanggotaan setiap Fraksi adalah sebagai berikut

Tabel 3
Komposisi Jumlah Anggota Setiap Fraksi di DPR hasil pemilu 1999

No.	Nama Fraksi	Jumlah Anggota
1.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	153
2.	Fraksi Partai Golkar	120
3.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan	58
4.	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa	51
5.	Fraksi Reformasi	41
6.	Fraksi TNI/POLRI	38
7.	Fraksi Partai Bulan Bintang	13
8.	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia	12
9.	Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah	9
10.	Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa	5
Jumlah		500

Sumber : www.dpr.go.id/humas

Berdasarkan komposisi keanggotaan setiap fraksi, terlihat bahwa tidak ada satu fraksi pun yang mayoritas tunggal seperti yang terjadi pada masa Orde baru. Meskipun Fraksi PDIP memiliki jumlah anggota paling banyak, namun belum cukup untuk selalu menguasai DPR karena jumlahnya kurang dari separo. Tetapi tidak menutup kemungkinan juga antar fraksi berkoalisi secara *ad hoc* dalam menghadapi suatu permasalahan. Selain itu, setiap anggota secara individu pun memiliki hak yang tidak terikat fraksi ditambah tidak adanya lagi mekanisme *recall* oleh partai. Oleh karena itu, dengan jumlah dan komposisi keanggotaan DPR seperti tersebut di atas, dapat diprediksi bahwa akan muncul iklim demokrasi yang lebih dinamis khususnya di DPR.

F.5 PREDIKSI PENGARUH BANYAK PARTAI (FRAKSI) DI DPR RI

Berdasarkan paparan di atas yang memperlihatkan betapa kompetitifnya persaingan antar partai politik peserta pemilu 1999, maka dapat kita gambarkan bahwa iklim demokrasi di mana terdapat banyak pendapat, akan terlihat khususnya di parlemen atau DPR. Banyaknya partai yang kemudian tergabung dalam fraksi-fraksi di DPR setidaknya akan berpengaruh terhadap jalannya mekanisme ketatanegaraan. Hal ini dikarenakan tidak adanya satu kekuatan dominan dalam DPR.

Salah satu faktor yang dapat memperlihatkan kondisi di atas adalah adanya perbedaan ideologi dan latar belakang pendiriannya dari tiap partai dan/atau fraksi. Ada yang memiliki akar ideologi nasionalis, ideologi agama baik Islam maupun Kristen, ideologi Pancasila, dan akar ideologi kebangsaan. Perbedaan ideologi inilah yang dapat memperkaya pendapat dalam parlemen. Misalnya PDI Perjuangan yang secara nyata memiliki akar ideologi nasionalis seperti yang diajarkan Bung Karno, dalam interaksi politiknya dengan partai atau fraksi lain tentunya tidak akan lepas dari akar ideologinya, sebab basis utama PDI Perjuangan adalah PNI yang didirikan Soekarno. Selanjutnya dalam platform-nya sekarang, PDI Perjuangan mencantumkan Pancasila. Pandangan PDI Perjuangan mengenai Pancasila sebagai ideologi negara sangat perlu sekali, karena merupakan falsafah dan tuntunan hidup. Dan Pancasila tidak bertentangan dengan agama, justru mewadahi dan sangat toleran terhadap seluruh agama. Demikian pula dengan PPP dan PBB yang memiliki ideologi Islam, maka segala hal yang diperbuat kedua partai/fraksi tersebut selalu berlandaskan nilai-nilai Islam. Menurut mereka, dipilihnya asas Islam bukan berarti tidak mengakui Pancasila. Yang terpenting tidak bertentangan dengan Pancasila. Sebab Pancasila adalah Dasar Negara, sehingga tidak harus semua asas Partai seragam.

Dengan berbagai akar ideologi tersebut, tentunya suara dalam parlemen tidak lagi seperti sebelumnya (masa Orde Baru) yakni hampir selalu seragam, apalagi komposisi anggota sangat berat sebelah, di mana kelompok dwi fraksi (FKP dan F ABRI) sangat dominan, sementara dua fraksi lainnya (FPP dan FPD) sangat kecil. Selain itu semua partai juga diharuskan mencantumkan satu asas yaitu Pancasila. Sehingga segala sesuatu yang sifatnya mengkritisi Pemerintah dan kelompoknya dianggap sebagai tindakan yang membahayakan.

Kondisi plural di parlemen memang sangat diperlukan sebagai sarana terciptanya iklim demokrasi politik. Tanpa perbedaan pandangan, maka berjalannya negara dan pemerintahan akan sulit dikontrol. Patut disadari bahwa kondisi sosial kemasyarakatan bangsa Indonesia sangat plural baik dari jumlah suku, agama, ras, golongan dan tersebar letak geografis. Pluralnya masyarakat kita menunjukkan banyak sekali perbedaan di antara kita. Oleh karena itu jangan ada lagi paksaan harus seragam terhadap apapun. Negara harus menjadi pelayan bagi masyarakatnya. Sementara para anggota parlemen yang terdiri atas anggota partai politik harus selalu ingat dengan masyarakat yang diwakilinya. Berbagai perbedaan di masyarakat tersebut tentunya harus tercermin pula dalam parlemen (DPR).

Dari kondisi di atas, dapat diprediksi bahwa DPR hasil Pemilu 1999 (periode 1999-2004) akan dinamis dengan ditandai banyaknya pendapat, argumen dari anggotanya yang berasal dari partai dan/atau fraksi yang berbeda. Kondisi tersebut sesungguhnya sudah terlihat hingga penulisan ini dibuat. Seperti terlihat dalam penggunaan beberapa hak DPR khususnya dalam rangka melakukan pengawasan terhadap eksekutif yaitu hak bertanya, hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pernyataan pendapat. Selain itu terlihat pula dalam pembahasan RUU antara DPR dengan Pemerintah. RUU yang dibahas tidak lagi dimonopoli berasal dari Pemerintah, tetapi banyak RUU usul inisiatif DPR. Hal tersebut menunjukkan bahwa DPR sebagai lembaga yang didalamnya terdapat para Anggota yang berasal dari Partai Politik sudah semakin mampu menjalankan perannya sebagai lembaga legislasi, apalagi dalam UUD 1945 dan perubahannya tercantum bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.

Prediksi yang dipaparkan di atas sangat mungkin tidak tepat, atau walaupun mendekati kenyataan, patut disadari bahwa tidak selamanya kondisi tersebut langgeng. Perubahan peta politik dalam parlemen sangat mempengaruhi iklim demokrasi yang terjadi. Di tengah dinamika politik yang tinggi di kalangan anggota parlemen, situasi yang muncul dapat bergerak dan berubah dengan cepat. Tetapi satu hal yang patut diperhatikan adalah bahwa DPR sekarang lain dengan DPR Orde Baru, setidaknya dalam hal adanya dinamika perbedaan antar partai atau antar anggota. Hal itu merupakan hasil dari Pemilu yang cukup demokratis tahun 1999. Namun,

kondisi tersebut bukan berarti sudah menunjukkan tingkat kedewasaan berdemokrasi anggota DPR yang sudah tinggi, tetapi sebagai sebuah proses, kondisi awal tahun 2000 ini sudah lebih baik dari sebelumnya.

G. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan tentang sistem multi partai dan iklim demokrasi di DPR. Adapun kesimpulannya sebagai berikut :

1. Pemerintah Orde Baru berhasil menciptakan stabilitas politik dengan cara menyederhanakan jumlah partai politik dan kebijakan massa mengambang serta keharusan asas tunggal yang kesemuanya di bawah kooptasi/kendali Pemerintah;
2. Format sistem kepartaian Orde Baru sesungguhnya telah menunjukkan format sistem multi partai, di mana terdapat lebih dari satu partai. Akan tetapi jumlah partai yang tiga masing-masing Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (GOLKAR), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), tidak mencerminkan sistem multi partai yang kompetitif. Tetapi sama halnya dengan sistem partai tunggal, di mana tidak terjadi regulasi kepemimpinan secara periodik serta tidak terlaksananya pemilu yang kompetitif;
3. Setelah berlangsung 5 (lima kali) pemilu selama masa Orde baru pasca fusi beberapa partai politik yaitu pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, muncul semangat masyarakat untuk membentuk partai politik baru seiring meningkatnya eskalasi krisis multidimensi yang dimulai sejak pertengahan tahun 1997. Puncaknya adalah mundurnya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998;
4. Guna mengakomodasi euforia semangat demokrasi masyarakat khususnya terbentuknya banyak partai politik baru, maka Pemerintah Habibie dan DPR melakukan perubahan terhadap paket Undang-undang Politik meliputi UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilu, dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Paket UU Politik tersebut diselesaikan pada bulan Februari 1999 atau sekitar 4 bulan sebelum pelaksanaan Pemilu 7 Juni 1999;

5. Partai Politik baru yang muncul mencapai ratusan, maka guna lebih efektif dan efisien dalam pelaksanaan pemilu dibentuklah Tim 11 atau panitia Persiapan pembentukan Komisi Pemiluhan Umum (P3KPU) yang bertugas menyeleksi partai politik yang layak ikut Pemilu 1999 sebelum akhirnya tugas tersebut diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dari proses tersebut terseleksi 48 partai politik yang dinilai layak ikut pemilu 1999;
6. Pelaksanaan Pemilu 1999 dilaksanakan tanggal 7 Juni serentak di seluruh Indonesia dengan menghasilkan komposisi perolehan kursi di DPR bagi masing-masing partai politik. Partai politik pemenang adalah PDI Perjuangan dengan 153 kursi disusul Partai Golkar dengan 120 kursi. Jumlah kursi DPR RI yang diperebutkan adalah 462 kursi dari total 500 kursi karena 38 sisanya dimiliki TNI/POLRI sesuai UU No 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD;
7. Partai yang berhasil memperoleh kursi di DPR adalah 21 partai, tetapi kemudian terbentuk 10 fraksi DPR karena beberapa partai politik bergabung ke dalam satu fraksi. Dengan besarnya jumlah fraksi dan berasal dari 21 partai tersebut, maka konstelasi kekuatan politik di DPR RI periode 1999-2004 menjadi sangat beragam dan berimbang. Kondisi ini memungkinkan terciptanya iklim demokrasi yang dinamis;
8. Iklim demokrasi di DPR RI periode 1999-2004 dapat diprediksi terlihat dalam setiap rapat kerja dan rapat dengar pendapat dengan Pemerintah serta pengawasan yang dilakukan DPR terutama dalam penggunaan hak-hak DPR, di mana sikap kritis dan banyak argumentasi dari para Anggota DPR menunjukkan bahwa DPR tidak sekedar itukang stempel bagi Pemerintah. Selain itu, diantara para Anggota DPR sendiri terdapat banyak perbedaan yang didasarkan pada latar belakang politiknya masing-masing. Oleh karena itu, iklim demokrasi di DPR menjadi semakin dinamis dan bergairah.
9. Perbedaan dalam sikap dan pendapat tersebut tidak harus menimbulkan perpecahan diantara sesama Anggota DPR sendiri maupun dengan Pemerintah. Tetapi perbedaan itu harus disadari dari proses demokrasi yang terus berjalan di Republik ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amal, Ichlasul, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1988
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991
- , *Partisipasi dan Partai Politik*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1998
- Duverger, Maurice, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Bina Aksara, Jakarta, 1984
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000
- Haryanto, *Sistem Politik : Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1982
- Salim, Hairus dkk (Penyusun), *Tujuh Mesin Pendulang Suara*, LKiS, Yogyakarta, 1999
- Sanit, Arbi, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997
- Saragih, Bintan, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988
- Zulkifli, Arif, *PDI Dimata Golongan Menengah Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 1996

Sumber Lain

- Tiga Undang-undang Politik 1999*, Sinar Garfika, Jakarta, 1999
- Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 1999
- Almanak Parpol Indonesia, Pemilu 1999*, Almanak Parpol Indonesia, Jakarta, 1999

Situs

- www.dpr.go.id/humas
www.detik.com

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM FUNGSI LEGISLASI (Tinjauan terhadap Perubahan Politik dan UUD 1945)

Rahmad Budiaji

I. Pendahuluan

I. A. Latar Belakang Masalah

DPR sebagai salah satu sub-sistem dari sistem politik Indonesia yang berdasarkan kepada UUD 1945 merupakan sebuah lembaga yang bersifat dinamis. Sikap dan tingkah-lakunya yang merupakan cerminan dari interaksi para anggotanya berubah-ubah dari waktu ke waktu.

Fungsi legislasi sebagai salah satu dari tiga fungsi yang dimiliki DPR sifatnya sangat esensial dalam perjalanan bangsa dan negara di masa kini dan mendatang, karena dari legislasi ini arah kehidupan bersama nantinya telah diatur lebih dahulu (*predetermined*), dengan pembentukan suatu undang-undang. Rambu-rambu pembatasan dari segala usaha kenegaraan itu secara dini sudah ditetapkan dalam wujud undang-undang yang berisi regulasi yang cakupannya jauh ke depan dan diharapkan dapat berumur panjang, tidak cepat ketinggalan zaman.

Kenyataannya, DPR tampak mengalami krisis citra dalam masyarakat selama Orde Baru. Berbagai keluhan, kritik, dan kecaman sering dialamatkan ke DPR oleh masyarakat terutama kalangan generasi muda dan para mahasiswa. Sudah lama ada anggapan bahwa banyak anggota DPR yang berpegang pada prinsip lima D, yaitu datang, daftar, duduk, diam, dan duit. Itu menggambarkan persepsi masyarakat yang kurang atau tidak simpatik terhadap kebanyakan anggota DPR yang dianggap tidak berani menyuarakan aspirasi yang terkandung dalam hati nurani rakyat atau dalam melakukan kontrol sosial (pengawasan) terhadap pemerintah karena takut kehilangan kursi jabatan.

Kedudukan DPR yang menurut konstitusi secara bersama-sama memiliki kekuasaan dengan eksekutif (presiden) dalam menyusun perundang-

undangan, tetapi dalam kenyataannya DPR lebih banyak bersikap pasif dan mengandalkan rancangan undang-undang (RUU) yang diusulkan oleh pemerintah. Menurunnya jumlah rata-rata per tahun undang-undang yang dihasilkan juga semakin memperkuat asumsi kurang berperannya DPR. Pada periode 1945-1959, DPR rata-rata menghasilkan 37,6 UU per tahun, selama periode 1959-1965 menurun menjadi 19,1 UU sedang pada tahun 1966-1977 hanya 12,4 UU per tahun. Demikian pula sejak dicanangkan Era Hukum pada bulan September 1982 sampai 1992 hanya dihasilkan rata-rata 11,5 UU saja per tahun (Amal, Panggabean, Pamuji, 1993: 3).

Pada umumnya kritik masyarakat terhadap DPR diarahkan pada ketidakmampuan DPR dalam melakukan fungsi sebagaimana mestinya. Berbagai alasan dikemukakan dalam mengkaji permasalahan itu baik yang melihatnya dari faktor internal dan eksternal DPR maupun dari perspektif keilmuan seperti politik, sosiologi maupun hukum tatanegara, sedangkan yang menyampaikan termasuk juga dari kalangan anggota DPR sendiri.

Salah seorang pakar, yakni Alfian, mengutip pendapat Rachmat Witoelar, menilai kurang berfungsinya DPR karena ada anggota DPR yang dicekam rasa takut, baik karena takut dimarahi maupun takut salah, takut tidak berkenan dengan hati pimpinan, juga takut direcall (Jurnal Ilmu Politik 7, 1990: 45). Pernyataan Witoelar tersebut jelas tidak hanya mengenai fungsi legislatif saja, tetapi dalam konteks yang lebih luas adalah DPR sebagai sebuah lembaga.

Di samping itu, salah satu masalah yang dianggap menjadi faktor penyebab lemahnya DPR dalam menjalankan fungsinya adalah belum atau tidak adanya undang-undang yang mengatur pelaksanaan hak-hak DPR, atau jika undang-undangnya sudah ada dianggap tidak relevan untuk dijadikan dasar karena jiwa dan landasan hukumnya yang dianggap tidak lagi sesuai dengan kondisi sosial dan politik yang sedang berjalan (Suara Karya, 2 Mei 1989).

UUD 1945 dari semua pasal-pasalanya, menurut Amal, secara jelas menunjukkan dominasi eksekutif dan memang dimaksudkan demikian sejak kelahirannya. Dalam era Orde Baru, dominasi eksekutif ini semakin menonjol disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, berkembangnya birokrasi pemerintahan yang didukung oleh kekuatan militer hampir di semua aspek kehidupan politik; tidak adanya kekuatan pengimbang (*countervailing force*)

dari masyarakat termasuk partai politik yang memadai; sistem pemerintahan dan ekonomi yang sentralistik; dan prestise politik yang dimiliki oleh kepala eksekutif, Presiden Soeharto (Amal, dalam Riza Nur Arfani 1996: 124).

Berhentinya Presiden Suharto dari jabatannya sebagai presiden pada tanggal 21 Mei 1998, menandai berakhirnya masa pemerintahan Orde Baru dan digantikan oleh era reformasi yang sarat dengan berbagai perubahan di bidang politik dan hukum ketatanegaraan.

Pada kurun pemerintahan Presiden Habibie yang menggantikan Presiden Suharto, bersama-sama DPR hasil pemilu 1997 yang berakhir pada Oktober 1999 telah melakukan beberapa langkah awal peningkatan demokrasi politik. Pada kurun waktu itu telah dikeluarkan 67 undang-undang (termasuk RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya), diantaranya tiga undang-undang di bidang politik yang menyangkut masalah kepartaian, pemilu dan susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Kebijakan di bidang kepartaian telah berganti secara radikal dimana tidak ada lagi pembatasan jumlah partai yang boleh didirikan. Oleh karena itu tak mengherankan bila akhirnya ada lebih dari seratus partai berdiri. Aturan mengenai pemilu juga berubah, yang semula hanya diikuti oleh tiga partai maka pada pemilu 1999 terdaftar ada 48 partai yang sah mengikuti pemilu.

Perubahan yang membawa pengaruh terhadap DPR masih terus terjadi ketika MPR hasil pemilu 1999 mengadakan Sidang Umum dan mengambil kebijakan melakukan Perubahan Pertama terhadap UUD 1945 yang diantara materi perubahan itu mengatur tentang kekuasaan DPR dan Presiden serta hubungan diantara keduanya. Perubahan hukum ketatanegaraan yang memiliki signifikansi tinggi terhadap kekuasaan DPR di bidang legislasi adalah Perubahan Kedua UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada saat Sidang Tahunan MPR yang berlangsung pada Agustus 2000.

I.B. Perumusan Masalah

Salah satu esensi dari berbagai pandangan di atas adalah adanya pendapat umum bahwa pada masa pemerintahan Orde Baru dibawah kekuasaan Presiden Suharto kedudukan dan peranan DPR masih lemah

dan oleh karena itu perlu ditingkatkan. Namun, sejak berhentinya Presiden Suharto dari jabatannya, telah terjadi perubahan politik dan hukum yang cukup berarti dan berpengaruh terhadap kekuasaan dan peranan DPR dalam berbagai fungsinya, khususnya di bidang legislasi.

Bagaimana gambaran perubahan kekuasaan dan peranan DPR dalam bidang legislasi dalam kurun waktu sejak pemerintahan Presiden Habibie hingga sesaat setelah dilakukan Perubahan Kedua UUD 1945 dibawah kekuasaan pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid? Apa akibat perubahan-perubahan yang terjadi itu terhadap kekuasaan dan peranan DPR dalam fungsi legislasi?

Tulisan ini disusun dengan tujuan menyajikan gambaran perubahan-perubahan mendasar pada kekuasaan DPR secara normatif dan dalam menjalankan fungsi di bidang legislasi.

I.C. Ruang Lingkup

Pembahasan utama dalam tulisan ini akan dibatasi dalam kategori waktu dan materi sebagai objek analisisnya. Rentang waktu pembahasan akan menitikberatkan dalam periode kekuasaan pemerintahan di bawah Presiden Habibie (DPR Periode 1997-1999) sampai dengan masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (DPR Periode 1999-2004) tepatnya sampai Oktober 2000.

Sebagai fokus dalam tinjauan ini adalah DPR yang didekati secara politis dengan melakukan analisa berdasarkan konsep kekuasaan negara dan peranannya dalam fungsi legislasi yaitu dalam hubungannya dengan Presiden.

II. Kerangka pemikiran

Mencermati masalah kekuasaan dan peranan DPR dalam fungsi legislasi yang menjadi lingkup politik dan hukum perlu ada suatu kerangka pemikiran yang dapat menghubungkan atau menjelaskan apa itu legislasi (nasional), kekuasaan negara dan peranan DPR dalam konsep teoritis.

Pembahasan mengenai kerangka pemikiran ini akan diuraikan secara berurutan tentang pengertian legislasi, kekuasaan negara dan peranan DPR.

II. A. Pengertian Legislasi

Legislasi dalam pengertiannya yang umum adalah salah satu fungsi yang melekat dalam DPR, sedangkan legislasi sebagai program pembangunan nasional telah lama dimulai sejak tahun 1976, dengan diadakannya Simposium Pola Umum Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan, di Banda Aceh (Hartono, 1993).

Selama ini ada kerancuan peristilahan antara legislasi dan legislatif, sebagaimana dipaparkan oleh Attamimi (Attamimi, 1993: 1-2). Istilah yang populer dan lazim digunakan adalah kata sifat "*legislatif*", seperti kekuasaan legislatif yang menunjuk pada trias politika dari Montesquieu, di samping kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Bila akhirnya kata legislasi diterima, mungkin kata-kata eksekutif dan yudikatif akan berubah menjadi eksekusi dan yudikasi yang arti dan pengertiannya menjadi lain sama sekali. Kata legislasi belum terdapat dalam kamus bahasa Indonesia, serta tidak terdapat dalam bahasa Belanda yang di bidang hukum dan perundang-undangan sering menjadi sumber kata-kata Indonesia yang membentuk akhiran "*si*", seperti polisi, grasi, atau delegasi. Memang dalam bahasa Inggris terdapat kata "*legislation*", yang terjemahannya dalam bahasa Indonesia ialah "perundang-undangan", dan dalam bahasa Belanda disebut "*wetgeving*".

Istilah "perundang-undangan" (Soeprapto, 1998: 3) itu sendiri mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

Kekeliruan yang tampaknya sudah lumrah dan diterima oleh sebagian banyak orang secara sadar atau tidak sadar, mengartikan "legislasi" sebagai

"pembentukan undang-undang" seperti yang digunakan oleh ketua DPR Akbar Tandjung dalam ceramahnya di Lemhanas (Tandjung, 2000; 1). Bahkan pada akhirnya dalam Perubahan Kedua UUD 1945, istilah "legislasi" ini digunakan untuk menyebut salah satu fungsi yang diemban oleh DPR.

Oleh karena itu, dalam tulisan ini penulis mengikuti pengertian dari "legislasi" dengan arti yang dikandungnya yaitu "perundang-undangan" dengan tidak menutup kemungkinan penggunaannya yang sama dengan istilah "legislatif" yaitu dalam pengertian yang umum sebagai "pembentukan undang-undang".

Kebijakan mengenai perundang-undangan ini menurut UUD 1945 dinyatakan bahwa:

"Maka telah cukup jikalau Undang-undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah, dan mencabut."

Jelas bahwa keinginan yang diharapkan para *founding fathers* mengenai kebijakan di bidang legislasi ini tercermin baik secara implisit atau eksplisit tidak ada keinginan untuk mempersulit usaha membuat, merubah, dan mencabut suatu undang-undang.

II. B. Kekuasaan Negara

Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1778) membagi kekuasaan suatu negara dalam tiga bidang:

1. Kekuasaan Legislatif, adalah kekuasaan untuk membentuk dan menetapkan ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk undang-undang yang berlaku dalam suatu negara.
2. Kekuasaan Eksekutif, adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang atau melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk undang-undang yang berlaku dalam suatu negara.

3. Kekuasaan Yudikatif, adalah kekuasaan peradilan di mana kekuasaan ini menjaga agar undang-undang, peraturan-peraturan, atau ketentuan-ketentuan hukum lainnya benar-benar ditaati, yaitu dengan jalan menjatuhkan sanksi pidana terhadap setiap pelanggaran hukum.

Menurut ajaran di atas yang lebih dikenal dengan teori Trias Politica, kekuasaan negara itu harus dipisah-pisahkan dan masing-masing dilakukan oleh lembaga tersendiri (*separation of power*). Adanya pemisahan ini dimaksudkan untuk mencegah supaya kekuasaan negara itu tidak berada pada satu tangan/lembaga saja sehingga dikuatirkan dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Montesquieu menghendaki hal tersebut oleh karena pandangannya bahwa fungsi dan lembaga itu adalah sama/identik sehingga pengertian dan penyebutan suatu fungsi adalah juga merupakan pengertian/penyebutan lembaga yang bersangkutan (Soeprapto, 1998: 60).

Walaupun ajaran Trias Politica tersebut sangat dirasakan pengaruhnya sampai sekarang, di dalam kenyataan penyelenggaraan kenegaraan banyak yang tidak menerapkan secara mutlak karena di dalam praktek pengertian fungsi kekuasaan negara dan lembaga negara perlu ada pembedaan. Selain itu, dalam kenyataannya satu lembaga negara itu mungkin dapat melakukan lebih dari satu fungsi kekuasaan negara, misalnya lembaga eksekutif dapat saja melaksanakan pula fungsi legislatif, dan sebaliknya satu fungsi adakalanya dilakukan oleh lebih dari satu lembaga negara.

Negara menurut strukturnya biasa dibedakan dalam supra struktur politik dan infra struktur politik. Supra struktur politik adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan apa yang disebut alat-alat kelengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya atau hal, mengenai kedudukan, kekuasaan, wewenang, tugas pembentukan serta hubungan antara alat-alat perlengkapan negara itu satu sama lainnya. Segala ketentuan dalam supra struktur politik secara teoritis diatur dalam Undang-undang Dasar (Busroh, 1987: 11).

Infra struktur politik adalah mengenai hal-hal yang berhubungan dengan kepartaian, golongan kepentingan, kelompok penekan, komunikasi politik, dan pemilihan umum serta lain-lainnya. Antara supra struktur dan infra struktur itu ada hubungan timbal-balik artinya supra struktur dapat

mengatur segala sesuatu dalam infra struktur, sedangkan infra struktur dapat mempengaruhi serta menentukan berjalannya supra struktur.

II. C. Peranan DPR

Umumnya sebuah negara demokrasi modern dicirikan dengan adanya organisasi politik, yaitu partai politik. Anggota-anggota dari partai politik ini yang setelah melalui prosedur dan mekanisme pemilihan duduk di lembaga perwakilan atau parlemen. Partai politik secara teoritis memiliki beberapa fungsi yang satu diantaranya adalah untuk merumuskan kebijakan umum setelah mengikuti pemilihan umum dan mendapatkan suara untuk mewakili di lembaga perwakilan maupun lembaga pemerintahan. Pada suatu pemilihan umum partai politik akan mengkampanyekan program partai sesuai dengan ideologi dan platformnya yang konsekuensinya nanti bila partai itu menang maka akan menempatkan pemimpinnya dan akan merumuskan kebijakan dalam bentuk perundang-undangan (undang-undang).

Semenjak demokrasi menjadi atribut utama negara modern, maka perwakilan merupakan mekanisme untuk mewujudkan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat (*will of the people*). Legitimasi pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat ini sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*). Berdasarkan prinsip normatif seperti itu, dalam praktek kehidupan demokrasi yang awal, lembaga legislasi (dewan perwakilan rakyat) memiliki posisi yang sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin tentang kedaulatan rakyat. Hal tersebut didasarkan pada satu pandangan bahwa hanya DPR saja yang mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk mengungkapkan kehendak rakyat dalam suatu bentuk undang-undang. Di pihak lain, eksekutif atau pemerintah hanya mengikuti atau mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan DPR.

Supremasi parlemen atau DPR seperti di atas di banyak negara demokrasi konstitusional mencapai puncaknya pada abad XIX, yang dikenal dengan abad parlementarisme. Ichlasul Amal dengan mengutip pendapat Walter Bagehot, menggambarkan supremasi tersebut dengan menyatakan

bahwa lembaga perwakilan rakyat menjalankan berbagai fungsi penting negara, seperti menominasikan orang yang akan duduk di lembaga eksekutif, menetapkan undang-undang, menyiapkan dan menetapkan anggaran negara, mengawasi kabinet, menyampaikan keluhan masyarakat, dan memasyarakatkan berbagai isu yang dihadapi negara (Riza Nur Arfani, 1996: 113).

Dalam perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa fungsi-fungsi utama seperti yang dikemukakan oleh Bagehot tersebut tidak sepenuhnya mampu dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat sehingga hal itu lebih merupakan mitos daripada realitas politik.

Amal dengan mengutip pendapat Lijphart (1984: 78), mengatakan ada tiga kategori untuk melihat pola hubungan antara eksekutif dan legislatif yaitu dominasi eksekutif, dominasi legislatif, dan hubungan yang seimbang. Dalam suatu negara pola tersebut tidak selalu berjalan dengan konstan atau tetap (Riza Nur Arfani, 1996: 124).

Peranan DPR dengan demikian merupakan suatu mode hubungannya dengan Presiden dalam pembentukan undang-undang dalam praktek politik sehari-hari yang dapat dikategorikan dalam model hubungan sebagaimana dinyatakan di atas.

III. Pembahasan

Ada dua substansi pembahasan yang akan diuraikan dalam tulisan ini yaitu gejala perubahan politik dan perubahan hukum yang keduanya antara satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan dalam mempengaruhi kekuasaan dan peranan DPR di bidang legislasi. Urutan pembahasan akan dicoba untuk dipaparkan dengan periodisasi pada masa pemerintahan Presiden Habibie (DPR periode 1997-1999), kemudian dilanjutkan dengan masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (DPR periode 1999-2004).

III. A. Periode DPR 1997-1999

DPR hasil pemilu tahun 1997 pada awalnya memiliki masa keanggotaan selama lima tahun sehingga seharusnya berakhir pada tahun 2002, namun karena perubahan politik yang terjadi menuntut adanya

percepatan pemilu maka berdasarkan hasil Sidang Istimewa MPR 1998, ditetapkan bahwa pemilu berikutnya akan dilaksanakan selambat-lambatnya pada tahun 1999. Oleh karena itu, perodesasi keanggotaan berubah menjadi 1997-1999.

Mengamati komposisi keanggotaan DPR 1997-1999, dapat dikatakan tidak ada perubahan yang signifikan dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya di masa Orde Baru (di bawah kekuasaan Presiden Suharto). Mayoritas kursi di DPR dikuasai oleh Golkar, yang bersama-sama dengan ABRI dapat dikatakan sebagai mayoritas tunggal. Tabel di bawah ini menunjukkan perbandingan dari dua periode terakhir.

Tabel. 1
Susunan Keanggotaan DPR Berdasarkan Fraksi
Periode 1992-1997 dan 1997-1999

No.	Nama Fraksi	Anggota 1992-1997		Anggota 1997-1999	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1.	Golongan Karya	282	56,4	325	65
2.	ABRI	100	20	75	15
3.	Persatuan Pembangunan	62	12,4	89	17,8
4.	Partai Demokrasi Indonesia	56	11,2	11	2,2
J u m l a h		500	100	500	100

Sumber: diolah dari Siahaan (dalam *Kajian*, 1997: 84).

Perubahan politik yang signifikan pada awal era reformasi salah satunya terjadi pada lembaga kepresidenan, dengan naiknya Habibie ke kursi kepresidenan maka dengan segera itu pula runtuh politik kultus individu dalam diri Suharto yang melekat dalam jabatan kepresidenan. Faktor kultus individu ini dapat dikatakan sebagai sumbangan besar dalam membuka semakin lebar iklim demokratis dan keseimbangan hubungan antara Presiden dan DPR.

Secara politis pula terjadi perubahan penguatan posisi rakyat dihadapkan pada kekuatan negara yang tercermin dari kemampuan tuntutan

rakyat yang dilakukan melalui berbagai demonstrasi (khususnya oleh mahasiswa) yang secara cepat ditanggapi oleh lembaga perwakilan seperti DPR dan MPR.

UUD yang berlaku pada saat Orde Baru sampai dengan periode DPR 1997-1999 adalah UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen. Menurut UUD 1945 fungsi membuat undang-undang yang lazim disebut fungsi legislatif bukan hanya semata-mata fungsi yang dapat dijalankan DPR sendiri. Fungsi legislatif dijalankan secara bersama-sama oleh DPR dan presiden. Jadi, adalah keliru jika ada yang beranggapan bahwa fungsi legislatif itu adalah monopoli atau hak istimewanya DPR.

Ditinjau dari segi kekuasaannya DPR dalam fungsi legislatif ini, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 mengemukakan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal 22 ayat (1) menentukan bahwa dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, tetapi ayat (2)-nya mensyaratkan bahwa peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu harus mendapatkan persetujuan DPR dalam masa persidangan berikutnya. Bilamana DPR tidak menyetujuinya maka menurut ayat (3)-nya peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu harus dicabut.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 dan 22 itu jelas terlihat kekuasaan DPR dalam fungsi legislatif yaitu dalam memberi persetujuan terhadap undang-undang maupun peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang datang dari presiden. Dalam hal ini presiden memang berperan sebagai pengambil inisiatif, tetapi karena adanya persyaratan persetujuan DPR, maka DPR dapat dikatakan berperan sebagai pengontrol atau pengawas. Pendapat Hamid Attamimi benar dengan menyatakan bahwa penitikberatan kewenangan untuk membentuk undang-undang ada ditangan Presiden (Attamimi, 1990: 153-154).

Kekuasaan pengawas atau pengontrol oleh DPR diperkuat lagi dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi:

"Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu".

Di samping peranannya sebagai pengawas terhadap RUU yang diajukan oleh presiden, DPR juga memiliki hak inisiatif yang tercantum dalam Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi: "Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang".

Tetapi ayat (2)-nya mensyaratkan perlunya pengesahan presiden sebelum RUU itu dapat diundangkan menjadi undang-undang, meskipun telah disetujui oleh DPR, sebagaimana bunyinya:

"Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh presiden, maka rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu".

Inisiatif untuk mengajukan suatu UU (rancangan undang-undang) yang ada pada presiden (pasal 5) dan yang ada pada DPR (pasal 21) tidaklah sama maknanya. Bagi Presiden inisiatif ini merupakan kewajiban, yaitu dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Bagi DPR inisiatif pengajuan UU merupakan hak sebagaimana dimaksud Pasal 21 ayat (1), jadi bukan suatu keharusan sehingga dapat dilakukan atau tidak.

Penjelasan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi. "*Kecuali executive power, Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam negara*" dapat diartikan bahwa kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan (atau ketidaksejuaan) terhadap pembentukan UU tidak dapat diartikan secara *mutatis mutandis*, bahwa kewenangan membentuk UU itu dapat juga dilakukan oleh DPR dengan persetujuan presiden. Kata "bersama-sama" dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) tidak berarti masing-masing pihak baik Presiden atau DPR melakukan hal yang sama, melainkan pembentukan dan persetujuan itu dilakukan secara bersamaan, atau berbarengan yaitu dalam tingkat-tingkat pembicaraan rancangan undang-undang di DPR.

Berdasarkan UUD 1945, kedudukan presiden jauh lebih kuat dan lebih besar kekuasaannya dalam pembentukan UU dibandingkan dengan DPR. Tidak ada satu pun UU yang dapat sah dan berlaku tanpa ada pengesahan oleh presiden, sekalipun UU itu telah dibahas dan disetujui oleh DPR.

Di bawah pemerintahan Presiden Habibie yang efektif memerintah sejak 22 Mei 1998 hingga 13 Oktober 1999, bersama-sama dengan DPR telah berhasil mengundangkan 67 undang-undang yang empat diantaranya berasal dari usul inisiatif DPR. Nama dan nomor undang-undang yang berasal dari DPR itu tampak dalam tabel di bawah ini.

Salah satu faktor yang dapat dikatakan menunjang peranan DPR dalam periode 1997-1999, adalah penyederhanaan aturan Tata-tertib DPR dalam hal pengajuan RUU Usul inisiatif. Sebagaimana diatur dalam Keputusan DPR No. 9/DPR RI/1997-1998 tentang Tata Tertib DPR, berdasarkan Pasal 134-136 ada ketentuan pengurangan jumlah pengusul dari 20 orang yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi menurut Tata Tertib DPR 1992 menjadi 10 orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi, dan penambahan ketentuan yang sebelumnya tidak diatur, bahwa Komisi atau Gabungan Komisi dapat pula mengajukan RUU usul inisiatif.

Tabel. 2
UU Inisiatif DPR Priode 1997-1999

No.	Nama Undang-undang	Nomor			Pengusul
		UU & Tgl	LN	TLN	
1.	Pengesahan Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia) UU No. 4	28-9-1998 28-9-11998	164	3783	Komisi I
2.	Perlindungan Konsumen	UU No. 8 20-4-1999	42	3822	Anggota
3.	Penyelenggaraan Ibadah Haji	UU No. 17 3-5-1999	53	3832	Anggota
4.	Pelaksanaan Keistimewaan Propinsi Aceh	UU No. 44 4-10-1999	172	3893	Anggota

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Dengan mencoba membandingkan pada masa pemerintahan Presiden Suharto, maka jelas telah terjadi perubahan peranan DPR yang meningkat dalam pembuatan UU dalam periode keanggotaan DPR 1997-1999. Ada beberapa hal yang akan dibahas lebih mendalam terhadap tabel di atas. Pertama, dilihat dari pengusul maka ada dua pihak sebagai pengusul yang berbeda kedudukannya yaitu antara anggota DPR di satu pihak dan Komisi sebagai alat kelengkapan DPR di pihak yang lain.

Kedua, terhadap usul inisiatif DPR yang berupa Pengesahan/Ratifikasi perjanjian/konvensi internasional berbeda dengan materi tiga UU inisiatif lainnya. Meskipun tidak ada aturan yang baku mengenai materi RUU yang bagaimana yang seharusnya menjadi usul dari DPR atau dari pemerintah, namun ada pemikiran logis yang dapat dijadikan suatu panduan berdasarkan kebiasaan di negara-negara lain, umumnya yang mengajukan ratifikasi itu adalah pihak pemerintah yang telah menandatangani perjanjiannya.

Dalam periode DPR ini ada beberapa peraturan yang menimbulkan polemik dan pendapat pro dan kontra. Pertama, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 2/1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Dimuka Umum. Pada waktu disampaikan kepada DPR untuk dibahas ada perbedaan pendapat yang isinya antara lain untuk menerima materi Perpu dengan perubahan atau penolakan Perpu itu. Namun, belum selesai pembahasan di DPR, telah didahului oleh keluarnya Perpu No. 3/1998 tentang Pencabutan Perpu No. 2/1998. Masalahnya kemudian bahwa Perpu No. 3/1998 itu tidak pernah disampaikan dan dibahas oleh DPR untuk ditetapkan sebagai UU atau ditolak.

Masalah berikutnya menyangkut RUU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya, yang statusnya mengambang (tidak jelas kedudukannya) karena telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah tetapi belum disahkan dan diundangkan oleh Presiden, sampai DPR periode ini habis waktunya dan terjadi pergantian Presiden

Tabel. 3

Perundang-undangan yang Kontroversial Dalam Masa Pemerintahan Habibie

No.	Nama	Nomor			Keterangan
		TGL	LN	TLN	
1.	Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Dimuka Umum	Perpu 2 24-7-98	115	3772	Dicabut kembali oleh pemerintah dengan Perpu No. 3/1998.
2.	Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tentang Kemerdekaan Meyampaikan Pendapat Dimuka Umum	Perpu 3 28-9-98	165	3784	Tidak dibahas di DPR, pemerintah mengajukan RUU dengan materi yang serupa Perpu No. 2/1998.
3.	Pengadilan Hak Asasi Manusia	Perpu 1 8-10-99	191	3911	Belum sempat dibahas.
4.	Pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Propinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong.	UU 45	173	3894	Ditolak pelaksanaan pemekaran wilayah Propinsinya oleh rakyat setempat.
5.	Penanggulangan Keadaan Bahaya	—	—	—	Oleh Presiden Belum disahkan / diundangkan.
6.	Minyak dan Gas	—	—	—	Tidak mendapat persetujuan DPR

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Secara ringkas dalam bagian ini dapat dikatakan walau tetap berdasarkan UUD 1945 sebagaimana masa sebelumnya, tetapi telah terjadi perubahan mekanisme di dalam DPR melalui ketentuan dalam Tata Tertib DPR dan perubahan politik yang signifikan yang mempengaruhi peningkatan peranan DPR dalam fungsi legislasi. Peningkatan peran tersebut jelas dapat dibuktikan secara formal dengan adanya UU yang dibentuk dari DPR, dan

keputusan DPR untuk tidak menyetujui RUU yang disampaikan oleh pemerintah.

Namun demikian, ada masalah baru yang muncul yang dapat dikatakan menunjukkan kelemahan peranan DPR yaitu tidak dibahasnya Perpu ke DPR, dan adanya penolakan masyarakat terhadap UU yang telah disetujui oleh DPR sehingga UU tersebut tidak disahkan (diundangkan) oleh Presiden atau tidak dilaksanakan sepenuhnya.

III. C. 2. DPR Periode 1999-2004

Perubahan politik yang sudah dimulai sejak masa akhir pemerintahan Suharto dan menjadi besar dalam masa pemerintahan Habibie yang penting adalah muncul dan tumbuhnya perwakilan rakyat melalui organisasi partai baru yang jumlahnya diluar dugaan lebih dari seratusan.¹ Seiring dengan munculnya kekuatan politik dalam partai-partai baru, maka menurun pula kekuatan politik dari partai-partai lama sehingga sistem politik yang dulu cenderung bersifat adanya mayoritas tunggal berubah menjadi berimbang atau tanpa dominasi satu kekuatan tertentu. Perubahan kepartaian ini menuntut adanya perubahan undang-undang tentang partai politik, pemilihan umum, dan susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Pengaruh perubahan kepartaian ini di dalam DPR tampak nyata setelah dilakukan pemilu pada 1999 dimana hasilnya tidak ada satu partai yang mampu menguasai mayoritas (tunggal) kursi di DPR.

Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 telah melahirkan suatu komposisi keanggotaan DPR yang jauh berbeda dibandingkan pada periode hasil pemilu sebelumnya (lihat tabel). Jumlah keseluruhan anggota DPR sebesar 500 orang terbagi dalam dua unsur yaitu sebanyak 38 orang diangkat dari unsur TNI/Polri (ABRI), dan sisanya sebanyak 462 orang hasil

¹ Partai politik baru yang dibentuk pada masa Suharto adalah Partai Rakyat Demokratik (PRD) yang dideklarasikan pada 15 April 1996 di Yogyakarta, sebagai ketua partainya yaitu Budiman Sujatmiko, disusul Partai Uni Demokrasi Indonesia (PUDI) yang didirikan di Jakarta, 29 Mei 1996 dengan ketua partai Sri Bintang Pamungkas. Namun, baru pada pertengahan 1998 yaitu setelah Suharto mundur partai-partai lainnya menyusul dideklarasikan pendiriannya. Data dan uraian singkat yang cukup relevan terhadap identitas masing-masing partai baru tersebut, dapat dibaca dalam buku yang diterbitkan oleh API, "Almanak Parpol Indonesia", edisi revisi, Jakarta, 1999.

dari pemilu. Anggota DPR periode ini dilantik tanggal 1 Oktober 1999 yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden No. 313/M/1999, dan Keputusan Presiden No. 314/M/1999.

Tabel. 4
Susunan Keanggotaan DPR
Berdasarkan Fraksi Periode 1997-1999 dan 1999-2004

No.	Nama Fraksi	Anggota 1997-1999		Anggota 1999-2004	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1.	Partai Golongan Karya	325	65	120	24
2.	TNI/Polri (ABRI)	75	15	38	7,6
3.	Partai Persatuan Pembangunan	89	17,8	58	11,6
4.	Partai Demokrasi Indonesia	11	2,2	—	—
5.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	—	—	153	30,6
6.	Kebangkitan Bangsa	—	—	51	10,2
7.	Reformasi	—	—	41	8,2
8.	Partai Bulan Bintang	—	—	13	2,6
9.	Kesatuan Kebangkitan Indonesia	—	—	12	2,4
9.	Perserikatan Daulatul ummah	—	—	9	1,8
11.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	—	—	5	1
J U M L A H		500	100	500	100

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Di bidang legislasi, Tata Tertib DPR 1999 yang dituangkan dalam Keputusan DPR No. 16/DPR RI/II/1999-2000, yang digunakan dalam periode ini mengalami perubahan yang bersifat menyederhanakan atau lebih mempermudah prosedur dan mekanisme pengajuan RUU usul inisiatif dari anggota yaitu dihapuskannya ketentuan "tidak hanya terdiri dari satu fraksi", sebagaimana diatur dalam Pasal 134 ayat (1).

Dalam periode ini, oleh MPR dalam Sidang Umum 1999 dilakukan Perubahan Pertama UUD 1945 yang memberikan arti signifikan dan

mendasar dalam proses pembentukan hukum nasional.² Perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 ini sebenarnya merupakan suatu rangkain yang sudah direncanakan dengan perubahan berikutnya, yaitu perubahan yang bertahap terhadap hal-hal yang dianggap mendesak dan dapat diselesaikan pembahasannya dengan segera. Perubahan ini dilakukan terhadap Batang Tubuh UUD 1945, tanpa merubah Pembukaan, dan tidak pula melakukan perubahan terhadap Penjelasan resmi UUD 1945.

Perubahan yang berkaitan dengan peranan dan kekuasaan DPR dalam bidang legislatif ini dituangkan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1).

Pasal 5 ayat (1) lama yang berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat", berubah menjadi Pasal 5 ayat (1) baru yang berbunyi "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*".

Perubahan yang dilakukan dalam Pasal 5 di atas merupakan satu sisi dari mata uang yang sama dengan perubahan dalam Pasal 20 UUD 1945. Pasal 20 ayat (1) yang sebelumnya berbunyi "*Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*", setelah perubahan akhirnya berbunyi "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Selengkapanya Pasal 20 berubah sebagai berikut:

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

² Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-12 tanggal 19 Oktober 1999 Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan. Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 19 Oktober 1999.

- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Di bawah ketentuan Tata-Tertib DPR 1999, dan setelah Perubahan Pertama UUD 1945, DPR menyampaikan laporan kerja selama satu tahun di hadapan Sidang Tahunan MPR. Terhadap laporan DPR itu, MPR memberi penilaian bahwa pelaksanaan fungsi legislasi masih kurang.³

MPR dalam Sidang Tahunan yang dilaksanakan pada Agustus 2000, melanjutkan perubahan untuk yang kedua kalinya terhadap UUD 1945.⁴ Dalam perubahan kedua UUD 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan DPR dalam fungsi legislasi antara lain penambahan satu ayat dalam Pasal 20, yaitu ayat (5) yang berbunyi:

"Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan."

³ Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000, tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000, terhadap laporan DPR, MPR berpendapat, secara umum efektivitas DPR telah menunjukkan peningkatan, tetapi masih perlu peningkatan kinerja. Sedang pelaksanaan fungsi pembuatan undang-undang relatif masih kurang. Sedang dalam melaksanakan tugas, DPR kurang didukung tenaga ahli.

Berdasarkan hal tersebut, Majelis memberikan rekomendasi antara lain: 1. Meningkatkan kinerja anggota DPR dengan landasan moral dan rasa tanggung jawab yang tinggi; 2. Meningkatkan produktivitas dalam pembuatan undang-undang; 3. Membentuk lembaga yang mempunyai tugas khusus membantu DPR untuk menyiapkan RUU; 4. MPR juga merekomendasikan agar ada tenaga ahli untuk mendukung tugas DPR.

⁴ Setelah mempelajari, menelaah, dan mempertimbangkan dengan saksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi oleh rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 Ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab X, Pasal 26 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 27 Ayat (3), Bab XI, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 18 Agustus 2000.

Pasal 20 tersebut diatas selanjutnya ditambah dengan dua pasal baru yaitu pasal 20A dan pasal 22A. Pasal 20A berbunyi:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tatacara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Penambahan Pasal 20A dalam Perubahan Kedua UUD 1945 pada hakikatnya penegasan dari praktek politik ketatanegaraan yang selama ini telah berlangsung, yaitu dimilikinya hak-hak DPR sebagaimana diatur dalam UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Salah satu alasan dan sebab mengapa hak-hak itu perlu dicantumkan dalam UUD dan baru muncul dalam perubahan kedua, diduga kuat berhubungan dengan kasus penggunaan hak meminta keterangan (interpelasi) oleh DPR, yang mendapat tanggapan dari Presiden Abdurrahman Wahid. Presiden Abdurrahman Wahid dalam jawabannya yang disampaikan pada tanggal 20 Juli 2000 di hadapan Sidang Paripurna DPR mengatakan:

".... hak meminta keterangan pada Presiden, demikian juga dengan "hak mengadakan penyelidikan" yang dipunyai Dewan, dapat ditemukan dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999, pasal 33. Pertanyaannya, "hak meminta keterangan pada Presiden" dalam undang-undang itu sendiri apa yang jadi dasar hukumnya? Di mana bisa dicari sumber hukumnya?"

Untuk lebih mudahnya dalam mencermati perubahan UUD 1945, maka naskah persandingan antara UUD 1945, Perubahan Pertama UUD 1945, Perubahan Kedua UUD 1945, dan hasil akhirnya tampak dalam tabel di akhir tulisan ini.

Dengan perubahan kedua UUD 1945, maka beberapa kasus yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Suharto seperti masalah UU Penyiaran dimana setelah disetujui oleh DPR naskah RUU itu dikembalikan kepada DPR, secara yuridis prosedural tidak akan terulang kembali. Demikian pula dengan masalah yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Habibie berkaitan dengan UU Penanggulangan Keadaan Bahaya, yang tidak ada ketegasan atau kejelasan batas waktu pengesahannya.

Pada periode keanggotaan DPR 1999-2004, ada beberapa UU inisiatif DPR yang diajukan.

Tabel.5
UU Inisiatif DPR Periode 1999-2004*

No.	Nama	Nomor UU & Tgl	Pengusul	Keterangan
1.	Pembentukan Propinsi Banten	UU No. 23 17-10-2000	Anggota	
2.	Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau		Anggota	Sedang dibahas
3.	Pembentukan Propinsi Bangka Belitung		Anggota	Sedang dibahas
4.	Pembentukan Propinsi Gorontalo		Anggota	Sedang dibahas
5.	Penyiaran		Anggota	Sedang dibahas

Sumber: Bagian Hukum Sekretariat Jenderal DPR RI.

* Data terakhir diambil pada bulan Oktober 2000.

IV. PENUTUP

Rangkain dari tulisan ini akan diakhiri dengan usaha untuk menarik kesimpulan dan memberikan rekomendasi. Kesimpulan yang diambil tentu masih bersifat terbuka sehingga dapat dilakukan pengujian lagi oleh pengamat

atau peneliti yang lain dengan membuka cakrawala prespektif yang berbeda. Rekomendasi diberikan dengan sifat penekanan untuk perumusan kebijakan publik.

IV. A. Kesimpulan

Secara keseluruhan dari pemaparan dan pembahasan yang telah disampaikan di atas, ada beberapa kesimpulan yang dapat dirumuskan. Kesimpulan ini masih terbuka untuk diuji keberlakuannya agar pada akhirnya bisa dijadikan suatu dasar yang lebih terpercaya sebagai informasi atau bahan untuk memutuskan kebijakan publik atau membangun konsep dan teori yang lebih bersifat akademis. Kesimpulan ini antara lain:

1. Sejak berhentinya Presiden Suharto dari jabatannya sebagai presiden atau dengan kata lain Habibie menjadi Presiden telah mulai dan terus terjadi perubahan di bidang hukum dan politik secara signifikan yang membawa suatu konsekuensi dalam hal kekuasaan dan peranan DPR dalam legislasi.
2. Akibat dari perubahan tersebut, kekuasaan DPR di bidang legislasi yang pada masa lalu kurang menonjol kini telah mendapat pijakan yang kokoh secara konstitusional dengan penegasan dalam UUD 1945 setelah dilakukan perubahan pertama dan diperkuat lagi melalui perubahan kedua.
3. Peranan yang dijalankan oleh DPR di bidang legislasi juga semakin besar dengan kemampuan DPR untuk tidak hanya melakukan perubahan sebagai pelaksanaan hak amandemen terhadap suatu rancangan undang-undang yang disampaikan oleh pemerintah, tetapi DPR telah mampu beberapa kali mengajukan rancangan undang-undang baik yang berasal dari anggota maupun alat kelengkapan yaitu komisi sebagai bentuk pelaksanaan hak inisiatif. Peranan yang meningkat ini dapat pula dinilai secara relatif dari rata-rata jumlah UU yang mampu dihasilkan.

IV. B. Rekomendasi

Berdasarkan pembahasan direkomendasikan untuk melakukan usaha pembenahan terhadap supra struktur politik dan infra struktur politik.

1. Perlu perubahan UUD 1945 secara komprehensif yang mengatur mengenai kekuasaan, tugas, dan wewenang DPR khususnya, serta lembaga negara pada umumnya dan hubungan antar lembaga negara itu. Kesan yang menggambarkan bahwa perubahan baru dilakukan setelah terjadi suatu pertentangan atau konflik antar lembaga negara yang ada harus dapat diminimalisasi atau dihindari.
2. Partai politik perlu dikondisikan untuk tidak hanya berorientasi pada perebutan kekuasaan saja tetapi didorong untuk lebih memperkuat visi dan misi yang dapat mengembangkan bagian penelitian dan pengembangan partai yang mampu secara konseptual siap untuk tidak hanya membahas rancangan undang-undang saja, tetapi juga menyediakan naskah akademik bahkan rancangan undang-undang itu sendiri kepada DPR melalui kader partai yang duduk menjadi anggota DPR.
3. Perlunya tata tertib DPR semakin disederhanakan mengenai prosedur dan mekanisme pengajuan dan pembahasan RUU, bahkan bila dipandang perlu dapat ditentukan bahwa satu orang anggota dapat mengajukan usul RUU kepada DPR. Perubahan Tata Tertib DPR yang telah beberapa kali dilakukan sudah cukup memberikan peluang untuk semakin meningkatnya peranan DPR dalam legislasi.
4. Terhadap kesimpulan yang dirumuskan dalam tulisan ini perlu dilakukan penelitian lanjutan terhadap kompetensi dan kapabilitas partai, fraksi atau anggota DPR khususnya dalam penyiapan dan pembahasan suatu RUU.*rb

Tabel. 6
Persandingan Naskah Perubahan UUD 1945 di Bidang Legislasi

UUD 1945	Perubahan Pertama	Perubahan Kedua	Naskah Akhir
<p style="text-align: center;">Pasal 5</p> <p>Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 5</p> <p>Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</p>		<p style="text-align: center;">Pasal 5</p> <p>Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(1) Tiap-tiap Undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(2) Jika sesuatu rancangan Undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.</p> <p>(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.</p> <p>(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-</p>

UUD 1945	Perubahan Pertama	Perubahan Kedua	Naskah Akhir
	<p>disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.</p>	<p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</p> <p>Pasal 20A</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p>	<p>undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.</p> <p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.</p> <p>Pasal 20A</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p>

UUD 1945	Perubahan Pertama	Perubahan Kedua	Naskah Akhir
		<p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.</p>	<p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.</p>
<p>Pasal 21</p> <p>(1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan Undang-undang.</p> <p>(2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p>	<p>Pasal 21</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang</p>		<p>Pasal 21</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.</p>

UUD 1945	Perubahan Pertama	Perubahan Kedua	Naskah Akhir
<p>Pasal 22</p> <p>(1) Dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang.</p> <p>(2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.</p> <p>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.</p>			<p>Pasal 22</p> <p>(1) Dalam hal-ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang.</p> <p>(2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.</p> <p>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.</p>
		<p>Pasal 22A</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang tatacara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.</p>	<p>Pasal 22A</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang tatacara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.</p>

KEPUSTAKAAN

- Riza Nur Arfani (ed.), *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- A. Hamid S. Attamimi, Program Perundang-undangan Nasional, Makalah untuk Lokakarya dengan Tema "Pengorganisasian Program Legislasi Nasional", diselenggarakan oleh Setjen DPR RI, di Jakarta, pada 28 September 1993.
- , *Peranan Keppres Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Universitas Indonesia, 1990.
- Alfian, "Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang Diinginkan oleh UUD" dalam *Jurnal Ilmu Politik* 7, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1990.
- Padmo Wahjono (ed.), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- Humala B. Sihaan, "Pemilihan Umum 1997", dalam *Kajian* 6, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 1997.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Akbar Tandjung, *Legislasi Nasional*, Naskah Ceramah di KSA VIII Lemhanas, pada 30 Juni, 2000, di Jakarta.
- C. F. G. Sunaryati Hartono, Mekanisme dan Proses Penyusunan Program Legislasi Nasional, Makalah untuk Lokakarya dengan Tema "Pengorganisasian Program Legislasi Nasional", diselenggarakan oleh Setjen DPR RI, pada 28 September 1993, di Jakarta.
- API, *Almanak Partai Indonesia: Pemilu 1999*, edisi revisi, Jakarta, 1999.
- Abu Daud Busroh, *Intisari Hukum Tata Negara Perbandingan: Konstitusi Sembilan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Suara Karya*, 2 Mei 1989.

PERANAN PERWAKILAN POLITIK DPR DALAM MASA TRANSISI POLITIK

Prayudi

A. Pendahuluan

Tumbangnya regim Orde Baru telah menghasilkan rangkaian tuntutan politik menyangkut kehidupan kebangsaan dan kenegaraan berjalan dalam spektrum yang lebih luas dibandingkan saat sebelumnya. Ketika sebelum Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden dan Wakil Presiden BJ Habibie menggantikan posisi Presiden R.I, DPR dipaksa para demonstran untuk mampu berperan menjadi lembaga yang turut memberikan warna tersendiri dalam proses alih kekuasaan (*transfer of power*). Hal ini antara lain melalui himbauan pimpinan DPR saat itu agar Presiden Soeharto mengundurkan diri dengan pertimbangan demi persatuan dan kesatuan nasional di tengah suasana reformasi yang disuarakan di beberapa tempat di tanah air. Peristiwa spektakuler berupa pendudukan mahasiswa terhadap gedung DPR merupakan salah satu faktor penting bagi DPR mengambil sikap demikian dengan memperoleh dukungan dari sebagian besar lapisan masyarakat.

Ruang partisipasi yang terbuka luas setelah proses alih kekuasaan menempatkan negara berada dalam transisi politik yang sangat menentukan apakah dapat bergerak ke arah demokrasi secara terkonsolidasi (*consolidated democracy*), hanya bersifat semu (*pseudo democracy*), suasana chaos berkepanjangan atau ironis justru berbalik kembali menuju sistem otoriter. Beberapa peluang yang dapat terjadi berkaitan dengan penyusunan agenda reformasi di tengah kondisi negara transisi, menyebabkan DPR menjadi sebuah lembaga politik sangat menentukan terhadap masing-masing arah pilihan yang akan ditempuh. Sikap dan kebijakan yang diambil menjadi indikator kredibilitas DPR dalam menjalankan prinsip perwakilan politik rakyat. Penilaian kredibilitas dimaksud mempunyai arti signifikan, karena sikap kritis publik cenderung semakin tinggi dalam kehidupan politik.

Secara umum, persoalannya sekarang adalah bagaimana dan apa muatan tuntutan publik yang semakin meningkat terhadap peranan politik DPR dalam penyusunan agenda reformasi di tengah masa transisi politik? Selanjutnya, apakah DPR mampu menampung dan menyalurkan ledakan aspirasi yang cenderung berkembang semakin pesat selama euforia keterbukaan berkembang di tanah air guna menghindarkan konflik berkepanjangan? Langkah-langkah apa saja yang telah atau bahkan harus ditempuh oleh DPR terutama yang berkaitan erat sehubungan dengan gejala percepatan tuntutan dimaksud?

Formulasi permasalahan ini ditujukan agar tuntutan publik tentang peranan politik DPR dapat berjalan dalam tataran kelembagaan politik demokrasi yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi positif bagi upaya memperkuat sendi-sendi integrasi bangsa. Melalui formulasi ini pula kiranya dapat menjawab pertanyaan tentang bagaimana peranan DPR sebagai lembaga perwakilan menerima dan penyalur aspirasi rakyat di tengah transisi politik dewasa ini? Apakah peranan dimaksud mampu menghasilkan sesuatu yang konstruktif bagi upaya menuju demokratisasi atau justru sebaliknya gagal dalam mengolah aspirasi yang disampaikan rakyat pada dirinya sehingga pada gilirannya justru berkembang situasi anarkis berupa kekerasan-kekerasan (konflik politik)?

Makalah ini berusaha menggambarkan peranan DPR dalam memperjuangkan aspirasi rakyat terutama setelah masuknya gelombang gerakan reformasi melanda tanah air di tengah segala keterbatasan dan kritik yang disampaikan. Perspektif yang ditampilkan jelas akan sedikit menyinggung hubungan antara krisis di berbagai aspek kehidupan yang menandai masa transisi politik setelah meninggalkan sistem politik regim otoriter dengan ledakan partisipasi rakyat. Untuk mempertajam pembahasan masalah, ruang lingkup tulisan dibatasi pada peranan DPR dalam masa transisi politik dimulai ketika jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan dan munculnya komposisi DPR hasil pemilu 1999 (DPR periode 1999 - 2004) , yaitu sampai dengan bulan Oktober 2000.

B. Pembahasan:

Kapabilitas DPR untuk menampung dan menindaklanjuti tuntutan publik merupakan rangkaian dari konsepsi perwakilan politik yang sangat menekankan pentingnya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakilinya.

AH Birch mengemukakan bahwa pada umumnya terdapat lima konsep pengertian tentang perwakilan atau wakil, yaitu:

1. *Delegated representation*. Menurut konsep ini seorang wakil adalah agen/perantara atau juru bicara yang bertindak atas nama yang diwakilinya. Menurut pengertian ini wakil tersebut tidak diperkenankan melampaui kuasa yang diberikan kepadanya;
2. *Microcosmic representation*. Konsep ini hanya menunjukkan bahwa sifat-sifat wakil itu memiliki kesamaan dengan sifat-sifat golongan atau kelas orang-orang tertentu yang diwakilinya. Konsep ini tidak mempunyai hubungan dengan masalah kuasa atau hal-hal yang harus dilakukannya;
3. *Symbolic representation*. Konsep ini hanya menunjukkan bahwa wakil melambangkan identitas atau kualitas golongan/kelas orang-orang tertentu yang diwakilinya. Hal tersebut juga tidak bersangkut paut dengan masalah kuasa atau hal-hal yang harus dilakukannya;
4. *Elective representation*. Konsep ini dianggap belum menggambarkan kuasa atau hal-hal yang harus dilakukan wakil tersebut. Sehingga, belum menjelaskan tentang hubungan antara wakil dengan yang memilihnya;
5. *Party representation*. Semakin meningkatnya organisasi dan disiplin partai mendorong lahirnya *party bosses* dan *party caucuses*. Para wakil dalam lembaga perwakilan menjadi wakil dari organisasi/partai politik bersangkutan.¹

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya muncul beberapa pendapat. John C. Whalke dkk. mengatakan adanya 3 jenis hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya:

¹ AH Birch (1972), dalam Arifin Sari Surungantan Tambunan, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997*, Disertasi untuk dipertahankan di hadapan Sidang Terbuka Senat Guru Besar Univ. Indonesia, 25 Maret 1998 di Jakarta, h. 6.

- a. *Trustee* atau wali. Menurut pengertian ini wakil yang bersangkutan mempunyai kebebasan secara luas (*free agent role*) untuk menggunakan pertimbangannya sendiri dalam rangka pengambilan keputusan di lembaga perwakilan. Ia menganggap dirinya sebagai wakil dari seluruh rakyat;
- b. *Delegate or servant* atau utusan/pesuruh. Dalam hal ini wakil yang bersangkutan harus selalu berkonsultasi terlebih dahulu dengan yang diwakilinya sebelum mengambil suatu keputusan atau sikap terutama tentang berbagai masalah prinsipil atau hal-hal yang baru sifatnya;
- c. *Politico* atau bebas.
Wakil yang bersangkutan dapat bertindak bebas, artinya dapat berperan sebagai trustee atau delegate servant tergantung kepada keadaan atau masalah yang dihadapi.

Gilbert Abcarian dan George S. Massanut menambah lagi:

- d. *Partisan* atau mewakili organisasi politik.
Si wakil menyuarakan pendapat organisasi politik yang mencalonkannya menjadi anggota badan perwakilan rakyat ²

A. Hoogewerf mengemukakan adanya 5 model hubungan. Model yang pertama, kedua, dan ketiga adalah sama seperti tadi, tetapi hubungan keempat dan kelima adalah sebagai berikut:

4. Model kesatuan: seorang wakil adalah wakil seluruh rakyat.
5. Model diversifikasi: seorang wakil dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu.³

Pada konteks DPR di Indonesia, tampaknya model-model perwakilan politik tersebut berjalan secara terkombinasi satu sama lain. Namun, pada model (a) yaitu trustee atau wali, tampaknya kurang mengambil pola yang proporsional. Sebaliknya, peranan partai atau organisasi politik yang mencalonkan masih sangat menentukan terhadap sikap-sikap yang diambil anggota DPR.

² John C. Walke, et.al. (1962) dalam *Ibid.*, h. 74.

³ *Ibid.*, h. 75.

Sementara itu, mengenai masalah transisi politik, tercatat bahwa pergerakan suatu negara yang baru saja meninggalkan sistem otoriterian menuju demokratisasi biasanya selalu ditandai dengan adanya masa yang disebut transisi politik. Terlepas dari panjang atau pendeknya kurun waktu transisi politik yang dihadapi akan tidak terlepas dari berbagai pilihan jalan yang diambil ketika suatu negara berusaha menuju demokratisasi.

Samuel P. Huntington mengelompokkan kasus-kasus dalam gelombang ketiga demokratisasi, ke dalam tiga proses besar. Pertama, *transformation* (atau *reforma*, dalam istilah Juan Linz) terjadi ketika elit berkuasa memelopori proses perwujudan demokratisasi. Kedua, *replacement* atau *ruptura* dalam istilah Juan Linz, terjadi ketika kelompok oposisi memelopori proses perwujudan demokrasi, dan rezim otoriter tumbang atau digulingkan. Ketiga, *transplacement* atau "*ruptforma*" terjadi apabila demokratisasi terutama merupakan hasil tindakan bersama kelompok pemerintah dan kelompok oposisi. Kombinasi proses ketiga *transplacement* dan kedua berupa *replacement* tampaknya menjadi ciri gerakan demokratisasi yang berkembang di Indonesia dan pada kasus-kasus berat yang ditangani selama masa transisi, sebagaimana ditangani antara lain oleh DPR, kiranya menjadi karakteristik perubahan politik tersebut. Keempat, adalah model yang disebut *intervensi*. Ini adalah transisi menuju demokrasi yang dipaksakan oleh kekuatan luar.

Pada hampir semua kasus, kelompok-kelompok yang berada di dalam pemerintahan, maupun yang berada di luarnya, memainkan sejumlah peran, dan kategori-kategori ini hanya membedakan peranan relatif antara pemerintah dan pihak oposisi. Seperti halnya dengan tipe rezim, kasus-kasus terjadinya perubahan rezim dalam sejarah juga tidak selalu dapat dimasukkan secara teratur ke dalam kategori-kategori teoritis.⁴

Hampir seluruh transisi, tidak hanya *transplacement*, melibatkan sejumlah negosiasi—secara eksplisit dan implisit, terang-terangan atau terselubung—antara pemerintah dan kelompok-kelompok oposisi. Kadangkala transisi berawal dengan suatu tipe dan kemudian berubah menjadi suatu tipe yang lain. Pada awal dasawarsa 1980, misalnya P.W. Botha tampak

⁴ Lihat Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti Press, Jakarta, 1995, khususnya Bab III.

memprakarsai suatu proses transformasi dalam sistem politik Afrika Selatan akan tetapi ia memutuskan untuk tidak mendemokratiskannya. Menghadapi lingkungan politik yang berbeda, penggantinya F.W. de Klerk, beralih ke proses transplacement sambil mengadakan negosiasi dengan kelompok oposisi utama. Demikian halnya, para pakar sependapat bahwa pemerintah Brazil telah memulai dan mengendalikan proses transisi selama bertahun-tahun. Pemerintah Brazil kehilangan kendali terhadap proses tersebut sebagai akibat mobilisasi umum dan pemogokan pada tahun 1979-1980, tetapi disisi lain justru dianggap berhasil dalam melawan tuntutan kelompok oposisi yang kuat agar pemilihan Presiden secara langsung diselenggarakan pada pertengahan dasawarsa 1980. Setiap kasus sejarah merupakan gabungan unsur-unsur dari dua atau lebih proses transisi. Namun praktis setiap kasus sejarah tampak jelas lebih mendekati suatu tipe proses daripada tipe proses lainnya.⁵

Arti negosiasi yang penting pada proses peralihan di tingkat elit atau bahkan meliputi pula regim dalam masa transisi politik, sangat bermanfaat untuk menghindarkan pilihan cara kekerasan mencapai tujuan. Peranan ini antara lain diletakkan pada perwakilan politik DPR yang akan merumuskan dan mengelola lebih lanjut terhadap berbagai aspirasi atau kepentingan yang berkembang.

Menurut Arief Budiman:

"Hingga akhir tahun 1998 situasi politik masih cair. Tidak terdapat aktor politik yang cukup kuat untuk memaksakan agenda politiknya. Tiga dari empat jalur demokratisasi, menurut Samuel P. Huntington, yaitu transformasi, penggantian dan transplasi, masih merupakan kemungkinan, dengan kemungkinan tambahan bahwa Indonesia bakal kembali pada kekuasaan tidak demokratis. Setiap model transisi diadvokasikan oleh kekuatan politik tertentu: transformasi oleh pemerintah Habibie, penggantian oleh mahasiswa, transplasi oleh pemimpin-pemimpin politik rakyat yang dikenal dengan Empat Tokoh Ciganjur, terutama Abdurrahman Wahid. Kemungkinan lain adalah kembali pada rezim otoriter oleh militer."⁶

⁵ Lihat lebih lanjut uraian Guillermo O'Donnell, "Pengantar Kasus-kasus Amerika Latin" dalam Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter dan Laurence Whitehead, *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Amerika Latin*, LP3ES, Jakarta, 1993.

⁶ Arief Budiman, "Krisis 1998: Perubahan dan Kontinuitas di Indonesia" dalam Arief Budiman, Barbara Hartley dan Damien Kingsbury, *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Bisgraf Publishing, Yogyakarta, 2000, h. 54.

B1. Kelembagaan Politik DPR :

Naiknya Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputeri sebagai Presiden dan Wakil Presiden R.I menandai sebuah awal baru pemerintahan R.I di tengah gelombang krisis yang belum terselesaikan selama kurun waktu cukup lama sebelumnya. Beberapa tuntutan daerah terhadap pemerintah pusat sebagai akibat dari cengkeraman politik otoriter regim Orde Baru dengan segala konsekuensinya, telah memunculkan kekhawatiran berlanjutnya potensi disintegrasi. DPR dituntut untuk mengambil sebuah sikap politik yang tegas berhubung dengan adanya gejala tersebut, sebagaimana tampak ketika isu referendum di Aceh diajukan ke pusat dan dibahas oleh Pansus DPR.

Ketegasan politik dalam mengambil suatu keputusan tidak jarang bagi DPR berpotensi dapat membawa posisi yang saling berhadapan antara badan legislatif dan eksekutif. Terdapat kecenderungan untuk menuntut perlakuan serupa dalam penanganan kasus-kasus publik dengan mengambil referensi pada pola Pansus Bank Bali, Pansus BLBI, Pansus Aceh dan Panja Ambon. Di samping itu, juga terlihat pada kasus kenaikan harga BBM, tarif listrik dan pemberian tunjangan bagi para pejabat eselon. Muatan yang diangkat dalam rapat-rapat DPR semacam itu dengan dukungan media massa yang meliput acara *relatif* dapat menjadi sarana pendidikan politik secara konstruktif dalam kehidupan kebangsaan.

Secara umum wewenang dan tugas DPR adalah:

- a. bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-undang;
- b. bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. melakukan pengawasan atas:
 - (1) pelaksanaan undang-undang;
 - (2) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta pengelolaan keuangan negara, dan
 - (3) kebijaksanaan pemerintah
- d. membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;

- e. membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- f. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat;
- g. melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh Ketetapan-ketetapan MPR dan/atau Undang-undang kepada DPR.

Untuk melaksanakan wewenang dan tugasnya DPR mempunyai:

- a. hak meminta keterangan kepada Presiden;
- b. hak mengadakan penyelidikan;
- c. hak mengadakan perubahan atas Rancangan Undang-undang;
- d. hak mengajukan pernyataan pendapat;
- e. hak mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan;
- f. hak mengajukan rancangan undang-undang.

Selain hak-hak DPR, Anggota DPR mempunyai:

- a. hak mengajukan pertanyaan;
- b. hak protokol;
- c. hak keuangan/administratif.

Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang dan tugas, DPR dapat mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya.

Sebagai hasil reformasi antara lain muncul tuntutan amandemen konstitusi. Hal ini diwujudkan melalui beberapa Perubahan Pertama terhadap UUD 1945 hasil Sidang Umum MPR 1999 yang menggariskan: Pasal 5 menjadi berbunyi: (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat; sedangkan pasal 20 menjadi berbunyi: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu; (4) Presiden mengesahkan yang telah

disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Pasal 21 menjadi berbunyi: Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Sedangkan pada Perubahan Kedua UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai hasil Sidang Tahunan MPR 7-18 Agustus 2000, dicantumkan secara tegas mengenai fungsi dan hak-hak DPR dalam menjalankan fungsinya. Pasal 20 A: "(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang."⁷

Berdasarkan hubungan wakil dengan pihak diwakili, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan merupakan pengejawantahan bentuk hak kedaulatan rakyat untuk mengetahui berbagai hal yang akan mempengaruhi kualitas pemenuhan kebutuhan hidupnya. Masyarakat melalui para wakilnya di parlemen menentukan dan memonitor sikap atau perilaku penguasa dalam mengambil keputusan agar tidak terjadi bias kepentingan yang justru memihak pada kelompok atau individu tertentu. Konflik kepentingan merupakan hal yang tidak jarang terjadi dalam proses pembuatan keputusan, termasuk ketika DPR melakukan rapat bersama pemerintah untuk membahas suatu masalah atau kunjungan kerja para anggota dewan ke daerah. Pihak pemegang sumber daya terbesar berperan menjadi calon yang dapat mengungguli pihak lainnya dalam substansi kebijaksanaan yang dihasilkan. Pada titik ini DPR dapat berperan menjadi pelindung lapisan publik yang lemah secara sumber daya dan aksesnya terhadap jalur kekuasaan.

⁷ Pencantuman hak ini dalam konstitusi jelas semakin memperkuat posisi politik DPR dalam sistem kenegaraan. Tetapi disisi lain ada pula pendapat yang mengingatkan bahwa penempatan itu sebagai reaksi terhadap pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid yang menganggap hak interpelasi tidak terdapat dalam konstitusi, ketika menjawab pertanyaan DPR mengenai kasus pemberhentian dua menteri dari kabinetnya.

Pelaksanaan rangkaian hak sesuai tugas dan wewenang DPR merupakan sebuah hal yang selalu diulang-ulang menjadi kritik berbagai kalangan terutama di masa Orde Baru. Proses pembalikan dominasi menuju prinsip kesetaraan antara kelembagaan DPR dan eksekutif masih mencari pilihan pola keseimbangan di tengah percepatan tuntutan politik publik dalam era reformasi. Bahkan, semakin kuatnya peranan politik DPR dalam proses pengawasan pemerintahan menyebabkan munculnya kekhawatiran tentang kemungkinan hilangnya wibawa yang dapat menjadi potensi jatuhnya eksekutif. Meskipun sistem yang dianut adalah sistem Presidensial, tetapi dengan adanya kewenangan MPR yang besar terhadap keberadaan lembaga kepresidenan, maka kekhawatiran itu bukan sama sekali mustahil untuk terjadi. Reformasi yang menandai kuatnya peranan perwakilan politik DPR dan MPR justru menandai adanya pola-pola parlementer dalam sistem politik. Dengan pencarian pola keseimbangan yang semakin bergeser antar kelembagaan politik perwakilan publik di satu sisi dan dinamika kekuasaan di tangan eksekutif di sisi lain, maka berbagai muatan oposisi terhadap jalannya pemerintahan mempunyai arti penting.⁸

Salah satu hak yang mulai cukup berperan untuk digunakan oleh DPR guna mengawasi jalannya pemerintahan adalah penggunaan hak interpelasi. Hal ini merupakan hak meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaan di sesuatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan dalam sidang pleno, penjelasan mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri melalui pemungutan suara, apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Jika hasil pemungutan suara bersifat negatif, maka hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijaksanaannya diragukan. Dalam suasana perselisihan antara badan legislatif dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk

⁸ Arend Lijphart menyatakan, "a strong political opposition is the sine qua non of contemporary democracy and that its prime purpose is to become government. This view is based on the majoritarian assumption that democracy entails a two party system (or possibly two opposing blocs of parties) that alternate in government; it fails to take into account that governments in more consensual multy party system tend to be coalitions and that a change in government in these system usually means only a partial change in the party composition of government—instead of the opposition "becoming" the government, lihat Arend Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale Univ. Press, New Haven and London, 1999, h.6.

diajukannya mosi tidak percaya.⁹

Penggunaan hak ini di masa reformasi terlihat ketika terjadi kasus pasca jajak pendapat Timtim dan pembubaran Deppen dan Depsos. Demikian pula dalam kasus pemecatan dua menteri, Laksamana Sukardi sebagai Menteri Negara Investasi dan Pembinaan BUMN dan Yusuf Kalla sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Interaksi tanya jawab antara anggota DPR dengan Presiden secara langsung yang di masa Orde Baru sangat minimal, telah dapat berlangsung secara sangat terbuka atau bahkan terkesan spontan di masa reformasi. Hal ini sejalan dengan pasal 13 Peraturan Tata Tertib DPR 1997, ayat (2): Terhadap keterangan Presiden sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diberikan kesempatan kepada para pengusul dan Anggota lainnya untuk mengemukakan pendapatnya. Ayat (3): Atas pendapat para pengusul dan/atau Anggota lainnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Presiden memberikan jawaban. Ayat (4): Keterangan dan jawaban Presiden sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan (3), dapat diwakilkan kepada Menteri.

Substansi muatan penggunaan usul meminta keterangan pada kasus pemberhentian dua menteri dari Kabinet Persatuan Nasional menjadi perdebatan di tengah publik. Seolah-olah terdapat kesan kentalnya kepentingan politik partai terhadap usul penggunaan hak meminta keterangan DPR tersebut kepada Presiden. Berkaitan dengan pengawasan DPR, juga diajukan hak penyelidikan mengenai kasus dana Yanatera Bulog dan bantuan Sultan Brunei. Penggunaan hak ini gagal ditingkat voting Rapat Paripurna ketika akan diperluas pula sampai pada kasus dana non budgeter Bulog. Gagalnya penggunaan hak penyelidikan menyebabkan kontroversi keseriusan DPR dalam memberantas KKN guna mewujudkan sebuah pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Di sisi lain, kontroversi menyangkut Pansus mengenai masalah Yanatera Bulog dan bantuan Sultan Brunei, juga sempat mempertajam konflik antara Presiden dengan DPR. Bahkan, Presiden Gus Dur berpendapat, keberadaan Pansus tersebut ilegal

⁹ Dalam sejarah Republik Perancis III (1870-1940) dan ke-IV (1946-1958) interpelasi sering menggoncangkan kedudukan kabinet. Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali DPR Gotong Royong, mempunyai hak interpelasi, lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1982, h. 185.

(tidak sah). Alasannya, antara lain karena UU No. 6 Tahun 1954 terkait erat dengan sistem parlementer dan pembentukan Pansus itu belum diumumkan dalam Berita Negara.

Padahal menurut Menkeh dan HAM Yusril Ihza Mahendra:

"Tanggal 28 Agustus 2000 yang lalu, DPR melalui Keputusan Nomor 01/ DPR RI/2000 telah menyetujui usul 236 anggotanya untuk menggunakan hak angket dalam menyelidiki kasus Dana Yanatera Bulog dan Bantuan Sultan Brunei. Persetujuan itu kemudian ditindaklanjuti dengan keputusan DPR untuk menyelidiki kedua kasus tersebut. Jika disimak secara seksama, dasar hukum dari kedua keputusan DPR itu, sebagaimana tertera dalam konsideran mengingatnya adalah:

1. UUD 1945 beserta Perubahan-perubahannya;
2. UU No. 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat;
3. UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
4. UU No. 2 Tahun 2000 tentang APBN;
5. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 1/DPR RI/II/1999-2000 tentang Pengesahan Penggunaan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Sehingga, pembentukan Pansus Dana Bulog dan Dana Bantuan Sultan Brunei tidak semata-mata didasarkan kepada Peraturan Tata Tertib DPR yang sedang berlaku dan UU No. 6 Tahun 1954 saja, sebagaimana yang selama ini diberitakan media massa, dengan mengutip ucapan para anggota Pansus tersebut. DPR ternyata menggunakan berbagai dasar hukum lain, yang cukup kuat sebagai legitimasi pembentukan Pansus itu. Namun, kalau sekiranya dasar hukum pembentukan Pansus hanya dilandaskan kepada UU No. 6 Tahun 1954 saja, maka akan banyak titik lemah yang dapat dialamatkan pada DPR."¹⁰

Upaya pelaksanaan fungsi pengawasan yang menggebu ternyata kadangkala belum diimbangi dengan penguasaan teknis substansi persoalan yang ditanyakan DPR kepada pemerintah. Dalam kasus tarif dasar listrik (TDL) misalnya, begitu tarif jelas akan dinaikkan oleh Perusahaan Listrik

¹⁰ Lihat lebih lanjut Yusril Ihza Mahendra, "Keabsahan Pansus Bulog dan Brunei", *Media Indonesia* 4-12-2000.

Negara (PLN), Komisi V tidak tinggal diam dan segera memanggil dirut perusahaan dimaksud untuk meminta penjelasan. Tidak lama kemudian Komisi V (yang menangani antara lain soal industri dan perdagangan) setelah menerima pengaduan dari asosiasi-asosiasi industri tentang masalah yang sama, kembali memanggil dirut perusahaan yang sama untuk meminta keterangan kembali dalam konteks kepentingan asosiasi industri. Yang terjadi pertemuan berjalan datar karena ternyata DPR telah salah sasaran karena sejak semula PLN telah menegaskan bahwa masalah TDL bukan berada dalam jangkauan wewenang mereka melainkan berada pada pemerintah.¹¹

Di tengah kuatnya peran pengawasan DPR, dua fungsi lainnya menyangkut legislasi dan anggaran justru terkesan tertinggal dibelakang. Padahal, Perubahan Pertama UUD 1945, memberikan peran yang kuat kepada DPR, dengan melakukan pergeseran wewenang pembuatan undang-undang dari Presiden kepada Dewan seperti yang tertuang dalam Pasal 20 ayat (1). Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah, DPR mempunyai kewajiban untuk lebih berperan dalam membuat undang-undang termasuk mengajukan RUU Usul Inisiatif.

Penyusunan prioritas RUU merupakan suatu hal yang dapat diterjemahkan sebagai posisi DPR dalam memformulasikan aspirasi masyarakat pada sebuah bentuk kebijakan publik (*public policy making*). Perjuangan para wakil rakyat ketika menyusun skala prioritas RUU akan menentukan penilaian masyarakat terhadap legitimasi sistem politik dalam mengelola berbagai segi kehidupan kemasyarakatan dan pemerintahan. Pengalaman kasus proses pembahasan RUU Keamanan dan Keselamatan Negara (KKN) yang kemudian menjelma menjadi UU Penanggulangan Keadaan Bahaya (PKB) di masa Pemerintahan BJ Habibie menunjukkan posisi crucial penilaian dimaksud terhadap prioritas penyusunan RUU.

Penolakan secara besar-besaran dari masyarakat terhadap hadirnya RUU ternyata harus dibayar mahal dengan terjadinya serangkaian bentrokan massa dengan pihak aparat. Ruang lingkup aksi penolakan ternyata sempit

¹¹ Seorang anggota Komisi yang berusaha mencari titik temu dengan menempatkan PLN sebagai perpanjangan tangan pemerintah malah harus menghadapi kenyataan disindir oleh Dirut, Kuntoro Mangkusubroto, bahwa PLN jelas sebuah perseroan yang mencari laba. Karena itu, mustahil sebagai perpanjangan tangan pemerintah, lihat *Media Indonesia* 26-10-2000.

berkembang dalam bentuk aksi penolakan terhadap keberadaan militer di beberapa tempat. Kerasnya penolakan telah memaksa pemerintah untuk menunda pengesahan oleh Presiden terhadap pelaksanaan UU tersebut. Distorsi komunikasi politik antara anggota DPR dengan masyarakat secara umum terkesan tampil ketika upaya metamorfosa muatan RUU ke arah UU belum mencerminkan suasana dialog secara timbal balik antara masyarakat dengan proses politik di DPR.

Menyadari kelemahan DPR di bidang perundang-undangan, muncul gagasan agar dilakukan penyederhanaan proses pembahasan RUU dan pengelompokkan komisi-komisi. Selama ini, pembahasan RUU dilakukan melalui empat tingkat pembicaraan. Pembicaraan Tingkat I, II, dan IV dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR, sedangkan pembicaraan Tingkat III dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, atau Rapat Panitia Khusus bersama-sama pemerintah. Pembicaraan Tingkat I ialah keterangan atau penjelasan pemerintah terhadap RUU dari pemerintah atau keterangan/ penjelasan Pimpinan Komisi, Pimpinan Komisi Gabungan atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPR terhadap RUU usul inisiatif.

Pembicaraan Tingkat II ialah pemandangan umum wakil 10 fraksi DPR terhadap RUU dan penjelasannya, dilanjutkan jawaban pemerintah terhadap pemandangan umum tersebut. Pembicaraan Tingkat III ialah pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, atau Rapat Panitia Khusus yang dilakukan bersama-sama pemerintah. Sedangkan pembicaraan Tingkat IV ialah pengambilan keputusan disertai pendapat akhir 10 fraksi.

Ketua Badan Legislasi DPR Zain Badjeber mengusulkan:

"Cara untuk mempersingkat pembahasan RUU dengan menghilangkan sejumlah rapat pleno DPR. Menurutnya, pembahasan empat tingkat dapat dipersingkat menjadi hanya dua tingkat saja. Pleno Tingkat I dan Tingkat II pembahasan RUU diganti dengan pemerintah/pengusul inisiatif menyampaikan RUU dan keterangan pemerintah/pengusul secara tertulis. Setelah itu, langsung dibawa ke Panitia Khusus, Komisi atau Gabungan Komisi, yang dalam format lama disebut Tingkat III. Ditingkat ini pula dilakukan pengantar musyawarah dan jawaban dibuat menjadi pemandangan umum dan musyawarah dan jawaban pemerintah/pengusul,

dilanjutkan pembahasan di tingkat Panitia Kerja, Tim Perumus, dan Tim Sinkronisasi. Akhirnya, dibawa ke Tingkat II berupa pleno DPR untuk diambil persetujuan".¹²

Sementara itu, pelaksanaan fungsi anggaran juga mengalami keterbatasan yang cukup signifikan untuk mengemban amanat konstitusi. Padahal, DPR seharusnya memiliki kekuasaan yang paling tinggi dalam penentuan anggaran dan belanja negara karena sebagaimana dimuat dalam penjelasan UUD 1945 "dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat."

Bagi DPR, APBN merupakan bagian dari tugas dan wewenangnya, yaitu dibidang anggaran. Dalam menjalankan fungsi anggaran tersebut maka DPR bersama-sama dengan pemerintah melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan. Meskipun tugas pokok DPR-RI dalam bidang APBN melakukan pembahasan dan penetapan APBN, pembahasan dan penetapan APBN Perubahan, serta pembahasan dan penetapan Perhitungan APBN, tetapi terkait juga unsur pengawasan dan legislasi. Unsur pengawasan ini, terlihat dari adanya mekanisme *hearing* antara DPR dengan Counterpartnya bilamana terdapat hal-hal yang menyangkut penyimpangan penggunaan APBN, yang kemudian memungkinkan bagi DPR untuk menggunakan hak-haknya seperti interpelasi dan sebagainya. Disamping itu, Panitia Anggaran dapat menjalankan pula fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi ini dilakukan lewat penetapan APBN, Perubahan dan Tambahan APBN serta Perhitungan APBN, melalui undang-undang. Panitia Anggaran juga mempunyai kesempatan untuk menetapkan sejumlah perangkat undang-undang yang berkaitan dengan APBN.

Sedangkan bagi Badan Pemeriksa Keuangan, APBN merupakan objek dari kegiatan BPK untuk mengawasi pelaksanaan APBN, apakah sesuai dengan APBN atau menyimpang. Kemudian dari hasil audit tersebut, termasuk bila ditemukan adanya penyimpangan maka BPK akan memberikan laporannya kepada DPR. Karena dalam siklus APBN diakhiri dengan Perhitungan Anggaran Negara. Sehingga, bahan hasil audit BPK ini akan

¹² Lihat *Kompas*, 11-9-2000.

menjadi bahan dalam menentukan UU Perhitungan Anggaran Negara. Mulai tahun anggaran 2000 DPR memang dilibatkan dalam pembahasan anggaran sampai tingkat proyek dan program. Namun, perencanaan anggaran sampai sekarang masih bersumber pada Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) dan DPR tidak memiliki akses informasi yang dapat mengimbangi peranan Bappenas.¹³ Di samping itu, DPR juga menerima bertumpuk-tumpuk dokumen dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan. Namun lagi-lagi karena ketiadaan infrastruktur, bahan-bahan itu praktis belum dipergunakan secara optimal. Laporan itu baru membuat heboh ketika seorang anggota DPR menyebarkan ringkasan bagian laporan BPK berkaitan dengan dugaan penyelewengan dana Tabungan Perumahan (Taperum).¹⁴

B.2. Krisis Kepercayaan Politik:

Penampilan DPR yang semakin prima dalam menampung dan menyalurkan aspirasi publik merupakan suatu keharusan di tengah upaya memulihkan akumulasi krisis kepercayaan rakyat pada legitimasi kekuasaan politik dalam mengatur kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Krisis kepercayaan tidak saja tentang hal-hal bersifat politik operasional kehidupan kemasyarakatan, tetapi juga kadangkala menyentuh persoalan prinsipil kenegaraan, sebagaimana tampak pada kasus perdebatan negara federal vis a vis negara kesatuan. Nuansa yang dibawa beragam tuntutan dimaksud mempunyai potensi cukup memadai dalam hal pengaruhnya terhadap landasan integrasi dan stabilitas politik. Pengalaman dari DPR periode sebelumnya dapat menjadi pelajaran betapa kesinambungan antara aspirasi publik dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dibahas dan dihasilkan oleh DPR bersama Pemerintah merupakan persoalan yang patut diperhatikan secara cermat.

Tanpa kesadaran untuk melaksanakan interaksi secara sehat antara Anggota DPR dengan *constituent*-nya masing-masing mudah terbentuk suatu pola komunikasi yang tolak menolak dan pada gilirannya jika dibiarkan

¹³ "Kinerja DPR: Kekuasaan Tanpa Kemampuan", dalam *Kompas* 18 Juli 2000.

¹⁴ *Ibid.*

berlarut-larut justru membuka sifat destruktif. Harus diakui sistem pemilu distrik mampu membangun keterikatan emosional wakil rakyat dengan pihak yang diwakilinya sesuai aspirasi di wilayah pemilihannya dibandingkan dengan sistem perwakilan berimbang yang justru dapat membuka peluang campur tangan wewenang elit pusat partai. Namun masalahnya adalah, pemberdayaan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang kredibel merupakan suatu hal yang sangat berarti bagi proses perjalanan agenda reformasi dalam kerangka pembentukan iklim demokratisasi. Kegagalan parlemen dalam merealisasikan peranan sebagai lembaga perwakilan rakyat pada gilirannya akan membentuk kehidupan politik yang potensial bagi lahirnya kudeta atau proses penggulingan pemerintahan sebagai akibat kekecewaan terhadap kegagalan menghadapi akumulasi berbagai persoalan.¹⁵

Dalam sejarah, revolusi Perancis menjadi sebuah contoh tentang peranan parlemen dalam menanggapi tuntutan reformasi. Seperti diketahui, abad 16 melahirkan *Renaissance*. *Renaissance* lahir bersamaan dengan kemenangan perang Raja Francois I yang mengalahkan Italia dan mendorong penerapan arsitektur baru. Ketika memasuki saat berikutnya, yaitu setelah Raja Louis XIV tidak lagi memerintah dan kerajaan melemah, pada sidang parlemen tahun 1789, golongan borjuis menyatakan keluar dari parlemen dan membentuk Majelis Nasional (*Assemblée Nationale*). Dalam parlemen tandingan itu, mereka menyatakan sumpah untuk tetap berjuang menghasilkan suatu konstitusi. Pada tanggal 14 Juli 1789, meletus Revolusi Perancis yang diawali dengan pembobolan penjara Bastille.¹⁶

Pelajaran dari catatan sejarah itu, adalah jalinan gerakan massa dengan dinamika politik parlemen ternyata mempunyai pengaruh besar bagi perjalanan suatu negara. Dalam konteks ini, tuntutan publik menyangkut primanya penampilan DPR dalam penyusunan agenda reformasi bermuara

¹⁵ Pernyataan ini tetap menjadi bahan perdebatan akademis, meskipun pihak TNI telah berulang kali menegaskan sikapnya yang menghargai dan mendukung berkembangnya demokratisasi di tanah air atau menganggap mustahil melakukan suatu tindakan kudeta. Hal ini disampaikan oleh Sekjen Dephankam, Bahan Konferensi IPU (Inter-Parliamentary Union) tanggal 15-21 Oktober 2000.

¹⁶ Prof. Dr. Benny H Hoed, "Bercermin pada Revolusi Perancis", dalam *Media Indonesia*, 30-12-1999.

pada keinginan pembentukan sebuah kehidupan nasional yang memuat nilai-nilai keadilan dan demokrasi. Kedua nilai itu dipandang sebagai suatu entitas yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena akan berdampak besar pada berbagai muatan politik strategis yang menjadi aspek operasional dalam kehidupan kebangsaan.

Adapun aspek operasional dari nilai-nilai keadilan dan demokrasi tersebut meliputi: *Pertama*, penghargaan terhadap HAM (hak asasi manusia) dan lingkungan dalam arti luas. *Kedua*, partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijaksanaan publik dan sirkulasi elit politik. *Ketiga*, pengembangan berbagai wadah kemasyarakatan yang bersifat mandiri dari pihak negara (*state*) dalam memperjuangkan ruang lingkup aspirasi yang dibawakannya berdasarkan pendekatan dari tingkat *grass root* sebagai sebuah ciri bersemainya *civil society*. *Keempat*, memperkuat upaya penegakan hukum dan penerapannya di lapangan tanpa bersikap diskriminatif (*equality before the law*). Hal ini terutama ditujukan pada konteks pemberantasan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme).

Jalanan muatan operasional tuntutan di atas ditempatkan pada lahirnya pola posisional yang baru antara negara dan masyarakat dengan proses transisi yang kuat melanda kehidupan politik. *The democratization of legislative process necessarily involves expanding possibilities and offering fresh opportunity for the public to participate in the formulation of decisions that affect their lives.*¹⁷ Kondisi demikian membutuhkan sebuah kelembagaan yang dapat berperan sebagai mediator yang menjembatani komunikasi antara elit pemegang kekuasaan di pemerintahan dengan rakyat. Tanpa kemampuan membentuk kelembagaan semacam itu, dikhawatirkan ledakan partisipasi massa tidak tertampung secara konstruktif oleh sistem politik yang pada gilirannya membentuk sebuah kondisi ketidakpuasan sebagai awal lahirnya gejala disintegrasi.

Beberapa daerah telah menunjukkan ketidakpuasan secara terbuka terhadap pengelolaan pemerintahan dalam dimensi yang sangat luas, terutama pada daerah-daerah tergolong kaya pemilikan sumber daya

¹⁷ Socorro L. Reyes & Ma. Lourdes J. Brillantes, *Legislative Support Services In Asia*, Congressional Research and Training Service, Republic of the Philippines, 1994, h. x.

alamnya, seperti halnya Aceh, Riau, Kaltim, dan Irian Jaya. Bahkan, hal ini tidak jarang dimanifestasikan dalam bentuk keinginan memisahkan diri dari ikatan negara kesatuan R.I. Transisi politik berupa ancaman disintegrasi yang dihadapi sebagai akibat perlakuan regim otoriter dimasa Orde Baru terhadap kalangan lokal, membawa kerawanan terjadinya konflik baik secara vertikal (elit-massa) maupun ditingkat horizontal (antar kelompok masyarakat). Minimalisasi ancaman disintegrasi antara lain dapat dilakukan dalam dua bagian: yaitu ditingkat kebijaksanaan dan di tataran pelaksanaannya di lapangan.

Pada kedua tataran di atas, DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat berperan penting dalam menjembatani berbagai aspirasi atau tuntutan yang disampaikan rakyat terhadap sistem politik. Ketiga fungsi esensial yang dimiliki merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi terhadap kualitas DPR dalam mengatasi berbagai masalah pada masa transisi politik.

B.3.Penggunaan Hak dan Wewenang DPR:

Sejarah panjang DPR selama Orde Baru sering diwarnai dengan rangkaian kritik terhadap penampilan lembaga politik perwakilan rakyat tersebut dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Kedudukan sebagai anggota DPR dianggap merupakan sesuatu yang bersifat dilematis. Di satu pihak, perilaku mereka seringkali dikritik dengan sebutan seolah-olah terperangkap pada konsep "lima D". Kritik semacam itu merupakan sebagian dari ungkapan kekecewaan masyarakat terhadap ketidakmampuan para anggota Dewan melakukan peranan mereka sebagai wakil rakyat secara optimal. Tetapi ironisnya, di pihak lain, apabila mereka banyak bertanya, serba tahu, menggugat dan mempersoalkan suatu kebijaksanaan, serta kritis dan korektif terhadap pihak eksekutif, justru tidak disukai baik oleh pimpinan fraksi maupun orsospol induk dari organisasi yang bersangkutan. Atas nama loyalitas dan disiplin organisasi, para anggota yang masuk kategori ini—sering disebut pers sebagai "vokal" — disisihkan oleh fraksi, dan pada akhirnya *di-recall* dari keanggotaannya di DPR.¹⁸

¹⁸ Syamsuddin Haris, *Menggugat Politik Orde Baru*, Penerbit Grafiti kerjasama dengan Institut Studi Informasi, Jakarta, 1998, h. 237-238.

Dengan eliminasi hak *recall* DPP atau induk organisasi orsospol dalam konteks vokal atau tidaknya anggota DPR dalam menyuarkan aspirasi pemilih, suasana rapat-rapat yang diselenggarakan akan lebih dinamis dibandingkan saat sebelumnya. Keterbukaan merupakan sebuah peluang yang terbuka lebar dalam DPR di era reformasi ketika menyampaikan berbagai hal menyangkut aspirasi publik kepada pemerintah pada khususnya dan kehidupan kebangsaan pada umumnya.¹⁹ Keleluasaan yang dibangun dalam menyampaikan aspirasi politik secara terbuka menyebabkan persiapan ekstra dari jajaran eksekutif untuk menjawab berbagai pertanyaan atau tanggapan gencar dari para anggota DPR merupakan sebuah fenomena biasa.²⁰

Semangat tinggi anggota DPR dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, berhasil mengubah sejumlah kebijaksanaan pemerintah. Misalnya, dalam hal rencana pembukaan hubungan dagang dengan Israel, sebagaimana diungkapkan Presiden KH Abdurrahman Wahid. Setelah Dewan menyatakan ketidaksetujuannya, maka Menlu Alwi Shihab menyatakan rencana itu ditunda sampai waktu yang belum ditentukan.²¹ Demikian pula menyangkut kebijaksanaan domestik, seperti halnya kasus Aceh, Maluku dan Irian Jaya. Berkali-kali DPR mendesak pemerintah untuk memberikan perhatian lebih besar kepada daerah yang bergejolak. Pernah muncul kritik kepada Presiden yang lebih sering ke luar negeri, meskipun tentang soal ini juga diakui adanya dampak positifnya bagi janji menarik investor asing atau komitmen bantuan luar negeri, daripada berkunjung dan mencari solusi terhadap masalah kekerasan massal di beberapa tempat tertentu di tanah air.

Disamping masalah politik, DPR telah mampu mendorong pemerintah memberikan perhatian serius terhadap penyelesaian kasus-kasus perbankan yang tidak kunjung tuntas atau bahkan berkembang semakin kompleks,

¹⁹ Pengamat politik Arbi Sanit pernah mengatakan, anggota DPR hasil Pemilu Juni 1999 mempunyai semangat tinggi untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis, sayangnya tidak diikuti keterampilan dalam mengelola proses politik sehingga terkesan kurang profesional, lihat *Media Indonesia*, 13-12-1999.

²⁰ Sebagaimana ketika rapat kerja antara Komisi II DPR-RI dengan Jaksa Agung, lihat *Media Indonesia* 19 Maret 2000.

²¹ *Media Indonesia*, 31-12-1999.

seperti halnya Bank Bali, Texmaco, serta kinerja BPPN yang dianggap lamban. Hal ini terus berlangsung ketika sempat berkembang isu untuk mengajukan keputusan semacam "mosi tidak percaya" melalui usulan pada sidang istimewa MPR kepada pemerintah terutama dalam konteks keseriusan untuk mengatasi kemelut di Maluku. Namun dalam perjalanan waktu, isu itu tidak berjalan pada tataran realisasi, karena wacana publik sangat kuat untuk memberikan dukungan politik kepada duet kepemimpinan nasional di bawah Presiden Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputeri. Legitimasi pemerintahan yang kuat mulai dapat menjadi sarana bagi DPR dalam mengemukakan kritik atau sarannya terhadap perbaikan kinerja eksekutif di tengah badai krisis yang masih melanda bangsa Indonesia.

Pendapat klasik tentang kelangkaan tenaga ahli yang mendukung kinerja DPR secara bertahap mulai dapat diatasi dengan adanya berbagai dukungan untuk memenuhi kebutuhan dimaksud. Prioritas agenda publik berkaitan dengan reformasi merupakan sebuah ujian yang sangat menentukan arah pengembangan kemampuan DPR dalam berpolitik secara profesional di tengah tingginya tuntutan masyarakat untuk perbaikan di beberapa aspek kehidupan sehari-hari. Keterbukaan para anggota dewan dalam menerima berbagai masukan terutama berkaitan dengan upaya perbaikan kinerja DPR secara keseluruhan merupakan sebuah tolok ukur dalam membangun interaksi antara lembaga perwakilan rakyat dengan berbagai lapisan lingkungan politik. Lingkungan politik dimaksud menyangkut aspirasi atau tuntutan yang berkembang baik di tingkat suprastruktur maupun infrastruktur.

Sinyelemen Menko Ekuin (saat itu dijabat Kwik Kian Gie) tentang kasus KKN dan pernyataan Presiden ketika menjawab pertanyaan mengenai kasus pembubaran Depsos dan Deppen dalam Sidang Paripurna DPR, merefleksikan respons yang belum seimbang dari DPR terhadap tuntutan publik. Sehingga tidak heran, lalu muncul opini seolah-olah DPR terlampaui sensitif pada kritik yang disampaikan menyangkut penampilannya.²² Pemulihan kehidupan bangsa yang dilanda krisis berat dalam kurun waktu

²² Lihat misalnya tajuk rencana *Media Indonesia*, 17-12-1999

panjang sangat membutuhkan sebuah keterpaduan gerak antara DPR dengan eksekutif sesuai dengan fungsi masing-masing. Sebaliknya, sikap sensitif DPR terhadap kritik yang disampaikan akan sangat mempengaruhi tingkat kemampuan membangun respons positif terhadap tuntutan publik.

Suatu hal patut dicatat dalam hubungan DPR-Eksekutif, adalah mulai berjalannya forum konsultasi antara Pimpinan DPR/Fraksi-fraksi DPR dengan Presiden menurut kurun waktu yang berkesinambungan sesuai pertimbangan masalah yang dianggap penting untuk dibahas. Meskipun bukan forum rapat yang mengikat secara resmi, hal ini berguna untuk menyatupadukan langkah kekuatan nasional dalam mengatasi atau merespons permasalahan yang sedang dihadapi. Pengambilan tempat konsultasi secara bergantian antara di gedung DPR dan istana kepresidenan mempunyai makna tersendiri secara simbolis dalam kesetaraan hubungan DPR-Eksekutif, karena dimasa Orde Baru hal itu tidak pernah dilakukan.

Kualitas interaksi antara DPR dengan lingkungan politik juga dipengaruhi suasana di tingkat makro infrastruktur politik secara keseluruhan. Pengaruh semacam ini terutama sangat dirasakan ketika negara Indonesia memasuki sistem multi partai. Persoalan persaingan antar partai sangat mempunyai ruang memadai untuk masuk dan mempengaruhi kapasitas para anggota DPR dalam memformulasikan lebih lanjut berbagai tuntutan yang disampaikan pada dirinya. Aspek psikologis yang menjadi jembatan antara para Anggota menurut pemilahan fraksi sebagai akibat perbedaan ideologi partai akan menjadi spesifikasi tersendiri di tingkat internal DPR.

Isu-isu bersifat primordial berpotensi menyerpa dalam perjuangan masing-masing fraksi guna menampilkan sebuah sarana perwakilan publik yang kredibel. Ruang kebebasan ideologis yang dibuka setelah gerakan reformasi melanda kehidupan politik nasional masih membutuhkan sebuah kematangan dalam mengelola proses keterbukaan, agar perbedaan pendapat tetap diikat dalam norma-norma prinsipil yang erat dan terhindar dari benturan sempit bernuasa ikatan primordial.

Kendala pengelolaan proses politik DPR yang mengarah pada kepentingan publik mengalami pergeseran dari pertimbangan fraksi menuju pada persoalan di antara basis ideologis masing-masing partai yang menjadi

induk fraksi (dalam batas-batas tertentu kecuali tentunya pada Fraksi TNI/Polri). Peraturan Tata Tertib menetapkan bahwa pengajuan usul RUU tidak lagi memakai persyaratan jumlah fraksi minimal, tetapi cukup oleh jumlah minimal anggota pengusul itu sendiri. Di masa Orde Baru, ketentuan jumlah minimal fraksi menyebabkan tersendatnya para anggota DPR mengajukan usul inisiatif RUU untuk dibahas lebih lanjut dengan pemerintah.

Dengan diubahnya persyaratan ini dan amandemen UUD 1945 memberikan kekuasaan DPR dalam membentuk rancangan undang-undang yang tidak lagi hanya sekedar sebagai hak inisiatif, sebenarnya formulasi aspirasi publik dalam bentuk kebijaksanaan lebih mudah dibandingkan saat sebelumnya. Kemampuan menangkap peluang kebijaksanaan tersebut, tentunya dengan mengingat basis ideologis kepartaian yang beragam. Pada titik ini penampilan setiap anggota DPR dimata masyarakat sangat tergantung pada kemampuan corak penggalangannya dalam penuangan sebagai sikap DPR terhadap kasus-kasus yang berkembang di tengah publik.

Ruang keterbukaan yang berkaitan dengan eliminasi persyaratan fraksi ternyata belum tuntas tidak hanya pada beberapa hak kelembagaan DPR tetapi juga menyentuh hak individu anggota DPR. Menurut Peraturan Tata Tertib, hak amandemen adalah hak anggota, tetapi ini hanya bersifat formal, karena anggota bersangkutan berbicara atas nama fraksinya, sehingga muncul kesan pengusul adalah fraksi.²³ Derajat resistensi fraksi terhadap inisiatif atau pemikiran anggota DPR dapat mengarahkan peranan DPR dalam penyusunan agenda publik masih berada pada tahap dilema klasik antara kepentingan orsospol dengan aspirasi rakyat. Jarak yang senjang antara rakyat dengan wakilnya di parlemen dapat menjadi sebuah fenomena ironis di tengah tingginya harapan publik terhadap perlindungan kepentingan atau aspirasi dirinya melalui jalur kelembagaan di DPR. Hal ini setidaknya tampak dari tingginya aksi unjuk rasa yang disampaikan kepada DPR tentang beberapa kebijaksanaan pemerintah atau persoalan lain yang menyangkut kepentingannya.

Posisi DPR dalam proses penyusunan agenda publik tidak terlepas dari berbagai hal yang mendukung pelaksanaannya di tingkat lapangan sesuai

²³ Arifin Sari Surungantan Tambunan, *Op. cit.*, h. 181.

kualitas sumber daya yang dimiliki. Faktor staf pendukung di lingkungan Sekretariat Jenderal sangat mendukung kinerja para anggota DPR dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Beberapa kasus di parlemen negara lain dapat menjadi studi perbandingan. Sebagai contoh, di Mongolia sebagai negara demokratis termuda hasil pemilihan umum pada musim panas 1990 lalu, parlemennya didukung oleh 50 staf untuk 430 anggota Majelis Rendah (*State Great Hural*) dan 53 anggota Majelis Tinggi (*State Baga Hural*). Yang menarik adalah 86 % staf parlemen berpendidikan tinggi, 38% adalah ahli hukum, 34% adalah spesialis di bidang ekonomi, dan ilmu politik, sedangkan 20% adalah insinyur dan dosen.²⁴

Keandalan posisi staf dalam mendukung kinerja anggota DPR terutama dikaitkan dengan penunaian fungsi-fungsi baik di bidang pengawasan, anggaran dan legislatif. Setidaknya hal ini dapat dilihat dari keberadaan P3I (Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi) Sekretariat Jenderal DPR selama ini. Keberadaan sebuah *supporting system* di parlemen pada bidang penelitian secara permanen kiranya dapat mencegah pemborosan dana apabila dibandingkan dengan cara sekedar menyewa tenaga ahli dari luar secara kontrak. Kehadiran tenaga pendukung ini jelas sangat bermanfaat di tengah kesibukan anggota DPR dalam menunaikan tugasnya menyangkut berbagai hal sebagai wakil rakyat. Setidaknya, pola dukungan secara informatif searah dengan keperluan dalam hal penguasaan permasalahan sebagai Suatu ciri keunggulan di era globalisasi.

Dengan keberadaan sekitar 43 tenaga peneliti dari 5 bidang (politik dalam negeri, hubungan internasional, ekonomi, kesejahteraan sosial, dan hukum) di P3I, proses profesionalisme kerja dalam dukungan informasi bagi para anggota DPR masih memerlukan waktu cukup panjang untuk tampil secara benar-benar prima. Selama 10 tahun berdirinya lembaga ini, para peneliti P3I telah banyak memberikan *supply* informasi kepada para anggota, baik bagi pimpinan, fraksi, komisi, maupun individu masing-masing anggota DPR. Kajian yang diberikan mulai dari bentuk penyusunan draft RUU, analisis RUU, usulan pertanyaan, pointers, pidato, makalah tentang suatu persoalan

²⁴ Soccoro, L. Reyes & Ma. Lourdes J. Brillantes (Editor), *Legislative Support Services in Asia*, Op. cit., h. xiv.

aktual dan sebagainya. Sementara itu pihak lembaga atau yayasan asing telah menaruh minat cukup tinggi untuk turut memberikan bantuan dalam pengembangan DPR guna semakin bersikap responsif dalam menghadapi tuntutan publik. Tercatat beberapa yayasan asing berpartisipasi dalam mengembangkan sumber daya manusia (SDM) Sekretariat Jenderal DPR guna mampu mendukung kinerja para anggota DPR dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil rakyat, seperti halnya Asia Foundation, Konrad Adenauer Stiftung, UNDP dan sebagainya.

Dalam konteks pemberdayaan DPR juga dilakukan proses pembagian kerja berdasarkan Komisi dan Sub Komisi sesuai dengan permasalahan dan partner kerjanya masing-masing yang semakin memperkuat keperluan dukungan informasi dimaksud. Melalui sebuah *data base* yang mendukung kinerja para anggota DPR secara memadai diharapkan muncul sebuah sikap dan tindakan yang konstruktif dari peranan pengawasan DPR terhadap perilaku eksekutif. Di samping itu, dibentuk Panitia Anggaran sebagai alat kelengkapan DPR yang para anggotanya terdiri dari seluruh Komisi (Komisi I s/d IX) guna membahas RAPBN (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Hal ini kiranya merupakan sebuah upaya sangat penting guna membangun kekuasaan penyusunan keuangan negara yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai prinsip kedaulatan rakyat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 23 UUD 1945. Bertolak dari dukungan semacam ini kiranya dapat dibentuk sebuah pemahaman pengawasan yang dilakukan DPR terhadap proses pemerintahan dalam kerangka kegiatan DPR secara keseluruhan yang lebih terfokus dibandingkan saat sebelumnya.

Meskipun diakui, untuk jangkauan pengawasan di bidang RAPBN terdapat catatan bahwa di masa Orde Baru, muatan pos pembayaran utang luar negeri dalam format RAPBN yang disebut sebagai pengeluaran rutin, jelas sangat mempengaruhi fluktuasi kemampuan negara dalam menjalankan misi keadilan dan kesejahteraan. Kasus-kasus kebocoran anggaran di masa lalu, dengan segala keterbatasannya merupakan catatan bagi DPR guna semakin memperkuat upaya pengawasan menyangkut keuangan negara. Hal ini berlaku pada berbagai hal yang dilakukan oleh alat-alat kelengkapan kerjanya, termasuk menyangkut kunjungan anggota dewan ke daerah pemilihan di waktu reses.

Konteks pengawasan yang semakin penting dilakukan DPR, terlihat menjadi sebuah tahap tersendiri ketika ruang kepartaian memperoleh ruang yang luas sebagai akibat reformasi berkaitan dengan kebebasan ideologi. Proses penyusunan kabinet yang menjadi wahana pembagian kursi di antara partai-partai tergolong besar hasil pemilu 1999 menyebabkan aspek kompromi lebih tampil dibandingkan usaha membangun oposisi terhadap eksekutif. Di samping itu, kecenderungan pemerintah yang membentuk lembaga-lembaga ekstra kabinet, sebagaimana tercermin pada DEN (Dewan Ekonomi Nasional) dan DPUN (Dewan Pengembangan Usaha Nasional) yang kemudian pasca Sidang Tahunan MPR dibubarkan, kiranya menjadi catatan tersendiri bagi peran pengawasan DPR.

Sejauh mungkin, sebenarnya pembentukan lembaga-lembaga semacam itu harus memperoleh persetujuan atau minimal berupa pemberitahuan kepada DPR agar tidak berdasarkan pemahaman sepihak dari eksekutif semata terhadap keperluan pengembangan potensi nasional yang sedang dilanda krisis saat ini. Bahkan pada konteks pembentukan DPUN, kontroversi menyertai pembentukannya mengingat keterlibatan beberapa konglomerat bermasalah sebagai akibat kredit macet berskala raksasa justru diharapkan dapat berperan untuk mengundang investor menanamkan modalnya di tanah air.

Kehati-hatian sangat diperlukan dalam menanggapi masalah pembentukan lembaga ekstra kabinet, mengingat sentimen emosional dapat saja mengganggu proses pemulihan kehidupan kebangsaan, seperti menyangkut soal pribumi-non pribumi, atau bernuasa SARA (suku, agama, ras, dan antar golongan). Sehingga, nantinya diharapkan tidak terjadi tumpang tindih kewenangannya satu sama lain terutama terhadap kerja kabinet itu sendiri yang jika dibiarkan berlarut-larut akan membawa biaya tersendiri bagi kepentingan nasional. Kesadaran dan gaya manajemen pemerintahan yang terkadang kontroversial dari eksekutif dalam menghadapi akumulasi persoalan kronis peninggalan regim sebelumnya perlu dibarengi dengan kelincahan gerak politik DPR dalam menanggapi isu-isu yang sedang berkembang.

Dengan meluasnya iklim politik kebebasan, posisi ideologi yang berkembang di tingkat partai mempunyai arti tersendiri bagi pengembangan pola perwakilan politik. Relevansi ideologi bagi keterwakilan politik ialah peranannya sebagai mata rantai yang menghubungkan pihak yang diwakili dengan pihak yang mewakili. Ideologi dipahami oleh anggota masyarakat menjadi sarana untuk mengidentifikasi wakil mereka. Artinya, untuk menilai apakah seorang calon wakil mempunyai sikap, pandangan atau kehendak sesuai dengan yang diharapkan; maka anggota masyarakat menggunakan ideologi yang didukung oleh calon tersebut.

Pemberian kepercayaan atau dukungan kepada calon ditentukan berdasarkan tingkat kecocokan yang dihasilkan oleh proses penilaian tersebut.²⁵ Dalam sistem multi partai hasil Pemilu 1999 pengelompokan kutub ideologi partai lebih tercermin pada dua sisi yaitu kekuatan nasionalis di satu sisi, terutama dengan peranan PDI Perjuangan dan PKB (Partai Kebangkitan Bangsa) beserta aliansi partai-partai lainnya, dan kekuatan Islam aliansi poros tengah di sisi lain. Pengelompokan kutub ideologis antar sisi-sisi kekuatan di DPR merupakan sebuah hal wajar, selama keterikatan mereka pada aturan main politik yang demokratis tetap menjadi pegangan. Pengelompokan di DPR hasil Pemilu 1999 yang sangat mencerminkan prinsip pluralitas, jelas lebih sehat dibandingkan dengan kondisi DPR yang terlampau stagnan dengan ditandai penguasaan secara absolut arena pengambilan keputusan DPR oleh kekuatan birokrasi sipil, Golkar dan ABRI dimasa Orde Baru.

Kuatnya jalur pengaruh ideologi terhadap karakter perwakilan politik DPR dapat diikuti dengan pembukaan akses publik yang lebih luas tentang berbagai aktivitas DPR beserta hasil-hasil yang dicapainya, tanpa mengurangi keleluasan para anggota DPR guna melakukan manuver politik ketika menyerap aspirasi pihak yang diwakilinya. Pembukaan akses ke parlemen bertujuan agar tidak terjadi silang kepentingan secara terlampau tajam antara masing-masing wakil partai dalam memperjuangkan ideologi tuntutan konstituent-nya. Dengan demikian, hadirnya beberapa wadah kemasyarakatan yang memonitor kinerja DPR (*parliament watch*), kiranya perlu ditanggapi

²⁵ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, h. 74.

positif dalam upaya memperkuat peranan kelembagaan DPR terhadap iklim demokratisasi di tanah air. Kritik dapat diarahkan pada tingkat kehadiran para anggota DPR dalam rapat-rapat yang diselenggarakan di DPR yang tergolong masih kurang disiplin. Daftar hadirpun kadangkala hanya berlaku di tingkat absensi tanpa dibarengi dengan kehadiran secara fisik yang sesuai dalam hal jumlahnya. Hanya saja patut pula dilihat kegiatan rapat yang padat dan pada saat tertentu justru berjalan secara bersamaan waktunya, semakin membuka peluang rendahnya tingkat kehadiran dimaksud.

Catatan Forum Komunikasi Massa---wadah pengkajian wartawan yang sehari-hari meliput di DPR---pernah mengeluarkan rilis tentang rendahnya kehadiran anggota Dewan dalam rapat-rapat Komisi. Selama persidangan II tahun sidang 1999/2000, tercatat 13 anggota Dewan yang tidak pernah sekalipun menghadiri rapat-rapat komisi.²⁶ Tingkat kehadiran anggota fraksi juga dianggap belum memuaskan, yaitu: dari 153 anggota F-PDIP tingkat kehadirannya 69,8 persen, F-Partai Golkar 72,84 persen dari 120 anggota, PPP 60 persen dari 58 anggota, PKB 55,3 persen dari 51 anggota. Tingkat kehadiran F-Reformasi mencapai 72,84 persen dari 41 anggota, F-TNI/Polri 86,7 persen, F-PBB 53,13 persen, FKKI 53,09 persen, F-PDU 72,6 persen, dan F-PDKB 45,19 persen.²⁷ Sementara itu, sikap kritis terhadap kinerja DPR menjadi landasan bagi salah satu tolok ukur keberhasilan membangun muatan kemanusiaan yang adil dan demokratis. Kemungkinan untuk memperbesar peluang penghargaan menyangkut dua sisi nilai kemanusiaan itu tetap optimis meskipun pola perwakilan politik yang diwarnai beragam ideologi partai akan sangat berkesan partisan. Perspektif menyangkut muatan gerakan reformasi dalam kondisi tuntutan publik yang sangat kuat ke arah keterbukaan, kiranya dapat menjadi jembatan di antara perbedaan kepentingan dan ideologis antar partai.

Dalam konteks berbeda, setelah reformasi bergulir muncul optimisme bahwa demokratisasi tergantung pada ada tidaknya aturan perundangan yang mendorong partisipasi politik rakyat secara luas. Dimasa lalu, peluang untuk memberdayakan kedaulatan rakyat terbelenggu oleh adanya paket

²⁶ *Media Indonesia*, 26-10-2000.

²⁷ *Ibid.*

undang-undang Bidang Politik yang sering dikatakan anti demokrasi.²⁸ Berbagai fenomena politik baru yang muncul setelah pemilu 1999 diselenggarakan, memang mengharuskan dilakukan penataan terhadap perangkat hukum yang mengelola secara langsung arah perjalanan di tingkat suprastruktur DPR dan infrastruktur kepartaian atau kekuatan sosial politik lainnya (termasuk keberadaan wakil dari TNI/Polri). Seperti diketahui Sidang Tahunan MPR tahun 2000 telah menetapkan bahwa keberadaan wakil TNI/Polri di DPR selambat-lambatnya hanya sampai tahun 2004. Masalah mekanisme pengangkatan dan akar hubungan wakil dengan pihak yang diwakili merupakan catatan dalam membangun kinerja DPR terhadap tuntutan publik. Di samping itu, keputusan untuk membentuk KPU independen juga mengisyaratkan pembaharuan terhadap paket undang-undang bidang politik.²⁹

Penyesuaian secara bertahap komposisi keanggotaan dan pendefinisian kembali pelaksanaan peranan DPR dalam agenda pemilu, mengacu kepada kebutuhan pembentukan ruang komunikasi antara rakyat dengan lembaga perwakilan yang semakin intensif dan menghindarkan salah pengertian. Pengalaman masa lalu ditandai dengan minimnya pengetahuan publik di masa lalu tentang kinerja DPR yang pada gilirannya menghasilkan opini generalisasi tentang kemampuan dan integritas para wakil rakyat di tengah kendala struktur politik bersifat hegemoni pada sebuah orsospol mayoritas. Penilaian secara proporsional tentang kinerja DPR jelas akan mempengaruhi legitimasi model sistem politik yang dianut secara keseluruhan tanpa mengabaikan kemungkinan rangkaian perubahan yang dapat dilakukan. Ukuran penilaian yang digunakan dapat memperlihatkan ayunan langkah manajemen kekuasaan dalam mengambil sikap di antara tertib partisipasi massa di satu pihak dan dinamika lingkungan politik di pihak lainnya.

²⁸ Dr. Indria Samego et al., *Menata Negara: Usulan LIPI Tentang RUU Politik*, Penerbit Mizan, Bandung, 1998, h. 5.

²⁹ Rapat Pimpinan DPR setuju pembentukan KPU baru dengan 9 anggota independen, yang bebas dari unsur pemerintah maupun partai politik. KPU "baru" akan menggantikan KPU "lama" yang anggotanya berjumlah 53 orang. Pembentukan KPU baru segera direalisasikan setelah DPR mempercepat revisi UU No. 3/1999 tentang Pemilu, khususnya yang mengatur keberadaan KPU. Lihat *Kompas*, 25-1-1999.

Gagasan media center yang akan berperan sebagai wadah untuk menginformasikan kegiatan DPR dan respons masyarakat secara timbal balik, membuka harapan bagi proses pembentukan kematangan politik nasional di tengah gejala yang berkembang dalam euforia reformasi. Persepsi publik terhadap kinerja DPR berdasarkan hasil pengetahuan yang dimilikinya dan pemahaman para anggota DPR mengenai aspirasi rakyat diwakilinya, merupakan investasi bagi DPR dalam menjalankan peranan perwakilan politik. Di samping itu, segi moralitas yang mengarahkan kinerja para anggota DPR agar dapat bergerak secara profesional mulai dibangun dengan rencana pembentukan semacam kode etik parlemen. Dengan persepsi politik yang dilandasi nilai-nilai rasional konstruktif, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem politik akan dapat terhindar dari titik terendah dan upaya pemulihan secara bertahap memperoleh momentum untuk sesegera mungkin direalisasikan. Hal ini sejalan dengan konteks sosialisasi bagi para anggota masyarakat yang akan menjadi pola budaya politik kebangsaan (*civic culture*) bersifat partisipan.³⁰

Penggunaan sebuah wadah komunikasi secara efektif bagi DPR dalam rangka membentuk sifat hubungan yang rasional kritis dengan rakyat yang diwakilinya, setidaknya menjadi antitesis dari kondisi sebelumnya yang ditandai kecenderungan monopoli eksekutif terhadap media massa. Kesan ini terungkap ketika muncul keluhan adanya proses pemberitaan pers yang lebih mengajukan pernyataan pihak eksekutif daripada pertanyaan atau gugatan kritis dari para anggota DPR dalam rapat-rapat yang diselenggarakan.

Garis kepertaian yang kuat dalam rekrutmen anggota DPR di tengah masih berlakunya mekanisme pengangkatan bagi 38 anggota Fraksi TNI/Polri, tampaknya harus ditunggu jawabannya terhadap penampilan DPR yang prima di tengah tingginya tuntutan publik. Tanpa kemampuan menjawab persoalan ini, karakter anggota DPR dalam merespons karakter media massa hanya tetap tampil secara individual sebagaimana saat sebelumnya dalam

³⁰ Tentang masalah budaya politik, lihat antara lain Gabriel A. Almond, "Political Socialization and Culture" dan "Political Participation" dalam Mochtar Mas'ood dan Collin Mac Andrews (Editor), *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1987, h. 34-51.

proses komunikasi politik antara wakil dengan pihak yang diwakilinya. Kesan pers tentang gagalnya anggota Pansus DPR kasus Aceh guna memperoleh keterangan mendalam dari beberapa petinggi TNI yang diundang ke DPR, melahirkan pertimbangan titik rawan profesionalisme kerja DPR dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Demikian pula keseriusan pemerintah dalam menindaklanjuti berbagai rekomendasi hasil Pansus/Panja DPR menyangkut berbagai kasus lainnya, telah pula membentuk kritik mengenai masalah tersebut.

Mengingat rekrutmen partai yang sangat strategis dalam menghasilkan sebuah kinerja wakil rakyat yang profesional, maka kualitas seleksi para kader merupakan hal menentukan dalam membentuk DPR sebagai wadah perjuangan aspirasi publik. Seperti diketahui, sekurangnya terdapat 5 (lima) jenis partai politik yang dapat dikualifikasi berdasarkan komitmennya terhadap ideologi dan kepentingan, yaitu: (1) Partai Proto; (2) Partai Kader; (3) Partai Massa; (4) Partai Diktatorial; (5) Partai *Catch -All*.³¹

"Partai Proto adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti pada saat sekarang. Partai semacam ini muncul di Eropa pada sekitar masa pertengahan hingga akhir abad ke-19. Ciri paling menonjol partai proto adalah perbedaan antara kelompok anggota atau "ins" dengan non anggota atau "outs". Selebihnya, partai ini belum menunjukkan ciri sebagai partai politik dalam pengertian modern. Dengan demikian, sesungguhnya partai proto adalah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologis masyarakat.

Partai Kader merupakan perkembangan lebih lanjut dari partai proto. Partai ini muncul sebelum diterapkannya sistem hak pilih secara luas bagi rakyat hingga sangat bergantung pada masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan terbatas, kepemimpinan, serta para pemberi dana. Tingkat organisasi dan ideologi partai kader sesungguhnya masih rendah, karena aktivitasnya jarang didasarkan pada program dan organisasi yang kuat. Keanggotaan partai ini terutama berasal dari golongan kelas menengah ke atas. Akibatnya, ideologi yang dianut partai ini adalah konservatisme ekstrim atau maksimal reformisme moderat. Hal ini menyebabkan partai kader tidak memerlukan organisasi besar yang dapat

³¹ Mark N. Hagopian, "Regimes, Movement, and Ideologies" dalam Ichlasul Amal (Editor), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, PT Tiara Wacana Yogyakarta, 1988, h. xi.

memobilisasi massa.

Partai Massa muncul pada saat terjadi perluasan hak pilih rakyat sehingga dianggap sebagai suatu respons politik dan organisasional bagi perluasan hak pilih. Berarti, latar belakang kelahiran baik partai proto maupun partai kader. Sementara itu, partai diktatorial sebenarnya merupakan sub tipe dari partai massa, tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal.³²

Seleksi kader partai yang sangat menentukan kemampuan para anggotanya di parlemen guna berperan sebagai wakil rakyat, kiranya telah mempunyai peluang sehubungan dengan adanya kecenderungan tertentu pada anggota DPR hasil pemilu 1999 lalu. Bersama wakil TNI/Polri yang diangkat dengan porsi 7,5% (38 dari 500 anggota), ke 19 partai membentuk 10 fraksi. Lebih baik dari DPR sebelumnya, segenap anggotanya berpendidikan SLTP dan SLTA sebanyak 17,6% sedangkan yang berpendidikan akademi, S1 dan Pasca Sarjana adalah sebanyak 82,4%. Dari segi komposisi usia merekapun tergolong lebih muda, karena sebanyak 40% berusia di antara 30-49 tahun, sedangkan yang berusia di antara 50 - 69 tahun adalah sebanyak 60%.³³

Ruang partisipasi massa yang dibuka luas menempatkan kecenderungan pertumbuhan sistem multi partai di tanah air lebih menekankan pada jenis partai massa dibandingkan jenis lainnya. Persoalannya adalah kemampuan seleksi para kader partai yang jauh dari nuansa patrimonial dan mengacu pada nilai-nilai profesional berpolitik terlihat masih menjadi sesuatu yang dapat dipertanyakan. Dalam batas-batas tertentu, hal ini terlihat dari belum berjalannya penempatan para kader partai yang benar-benar mampu mengakar di tingkat bawah. Pasal 68 UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu menyebutkan: "... (3) Penentuan calon terpilih anggota DPR dari masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum oleh PPI berdasarkan pengajuan Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat dengan

³² *Ibid.*

³³ Arbi Sanit, "Setahun Kiprah DPR", makalah disampaikan dalam Seminar Sehari *Fungsi DPR-RI Pasca Perubahan UUD 1945*, makalah disampaikan dalam Seminar DPR-RI tanggal 23 Nopember 2000 di Jakarta. Meskipun demikian, menurutnya, potensi dinamisasi DPR tersebut kemungkinan dapat dinetralisasikan oleh kemampuan anggota DPR untuk berkiprah secara kurang arif, tidak akurat dan kurang relevan. Pendidikan dan pengalaman yang berkembang tidak sesuai dengan kebutuhan DPR sebagai lembaga politik kenegaraan.

mengacu kepada suara terbanyak/terbesar yang diperoleh Partai Poltik tersebut di Daerah Tingkat II. (4) Tata cara pengesahan calon terpilih anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II secara nasional diatur KPU." Sehingga, model campuran distrik-proporsional yang dianut masih mengundang posisi parsial dalam mendukung lahirnya mekanisme kaderisasi berdasarkan dinamika di tingkat bawah, karena campur tangan elit pusat partai masih dimungkinkan untuk memasukan calonnya atau menjegal pencalonan kader lainnya.

Mekanisme *treshold* dan munculnya blok-blok kepartaian dalam DPR melalui proses alami dan wajar, diharapkan dapat mengantisipasi efek negatif sistem multi partai. Mekanisme ini juga dapat menjadi kualifikasi yang berarti bagi tuduhan yang sering diungkapkan, yaitu bahwa sistem pemilihan perwakilan berimbang mempermudah fragmentasi partai dan munculnya partai baru secara berlebihan. Pada saat yang sama, keinginan untuk menciptakan pemerintahan atau eksekutif yang kuat dapat dilakukan tanpa harus mengekang munculnya DPR dengan komposisi yang benar-benar mencerminkan keanekaragaman opini dan kepentingan—suatu hal yang sangat alami di masyarakat.³⁴

Kemampuan bersifat individual yang masih berkembang dalam penampilan politik anggota DPR merupakan sebuah konsekuensi dari sebuah proses kaderisasi kepartaian yang lamban guna memperkuat akarnya di tingkat bawah secara berjenjang. Sehingga tidak heran, media massa lebih banyak mengutip pernyataan beberapa anggota DPR tertentu saja yang kadangkala didasarkan pada aspek popularitas sumber berita bersangkutan. Meskipun dalam batas-batas tertentu mulai terdapat pola penyajian tanggapan dari para anggota DPR yang lebih proporsional secara kelembagaan dibandingkan saat sebelumnya, kesan pertimbangan popularitas dikalangan wartawan terlihat masih cukup muncul ke atas permukaan. Terlepas dari ruang lingkup pernyataan anggota DPR yang tarik menarik antara perspektif individual dan kelembagaan, eksistensi hubungan antara DPR dengan eksekutif dibuka peluang untuk terus dikembangkan saling mengingatkan posisi politik masing-masing, terutama dalam menghadapi berbagai isu yang

³⁴ Ichlasul Amal & Rizal Panggabean, *iReformasi Sistem Multi Partai Dalam Rangka Meningkatkan Peran DPR dalam Proses Legislatif*, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press & AIPI, Jakarta, 1995, h. 303.

sedang hangat berkembang.

Peristiwa Presiden dan Ketua DPR saat menyampaikan pidatonya ketika DPR meminta penjelasan pemerintah tentang kasus pembubaran Deppen/Depsos dan ketika pemerintah menyampaikan pengantar RAPBN 2000 beserta Nota Keuangannya dapat merefleksikan keinginan membangun hubungan kelembagaan secara demokratis. Potensi pergerakan hubungan DPR-Eksekutif yang semakin terbuka sangat ditentukan oleh arah tindak lanjut pernyataan semacam itu dalam dinamika rapat-rapat kerja Komisi DPR dengan partner departemen/non departemen pemerintah. Padahal, sikap terbuka yang dijalin antara Pemerintah dan DPR ternyata masih menghadapi kendala di tingkat operasional dalam proses interaksi secara langsung antara para wakil rakyat dengan pihak yang diwakilinya.

Setidaknya, kasus 12 anggota DPR tergabung dalam Komisi I dan II yang gagal ke Maluku Utara untuk melihat langsung konflik antar warga setempat, menggambarkan masalah fungsi komunikasi politik badan legislatif tersebut.³⁵ Apresiasi aparat dan masyarakat terhadap anggota DPR meskipun cukup tinggi belum sepadan dibandingkan dengan perlakuan terhadap kehadiran kalangan eksekutif. Titik perhatian anggota DPR terhadap rakyat di daerah pemilihannya masih mengandung perdebatan dalam kaitan dengan loyalitasnya pada induk orsospol.

Akibatnya perlu dukungan lebih lanjut untuk memperkuat fokus politik wakil rakyat terhadap rakyat yang diwakilinya. Keperluan ini mempunyai arti strategis guna menelaah dan memberikan suasana kondusif bagi upaya peredaan ketegangan ketika beberapa wilayah di tanah air akhir-akhir ini semarak dengan berbagai aksi kerusuhan massal. Keterlibatan DPR dalam proses politik itu masyarakat merupakan manifestasi dari semakin kuatnya tarik menarik kepentingan proses kemandirian publik dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi.

Efektifitas DPR merumuskan persoalan publik untuk disampaikan kepada pemerintah guna penyelesaian lebih lanjut akan sangat tergantung pada kemampuan para anggota DPR dalam menghindarkan diri dari

³⁵ Suara Pembaruan, 23-1-2000.

benturan kepentingan politik strategi partai induknya dengan substansi masalah yang sedang dihadapi. Terdapat tiga titik singgung yang sangat mempengaruhi kemampuan politik masing-masing anggota DPR tersebut:

Pertama, akses informasi dan politik yang akan menentukan pemilihan sumber daya pendukung anggota DPR bersangkutan dalam menyampaikan atau bahkan memberikan rekomendasinya kepada eksekutif. Proses pemberdayaan sarana teknis dan ruang pengendalian politik fraksi yang semakin longgar, merupakan point tertentu bagi anggota DPR hasil Pemilu 1999 dalam mengartikulasikan aspirasi publik kepada pemerintah.

Kedua, struktur politik yang dibangun regim ditataran riil atau bukan sekedar legal formal yang mencerminkan hubungan antar lembaga tertinggi/tinggi negara. Sejauh ini, keadaan pasca keruntuhan regim Orde Baru banyak ditandai dengan meluasnya iklim kebebasan yang jelas mempunyai pengaruh signifikan bagi kesetaraan hubungan kelembagaan tersebut.

C. Penutup:

Suasana politik nasional dan lokal yang semakin berkembang dinamis mengisyaratkan rentang kegiatan DPR akan semakin dibawa pada arah kapasitasnya dalam menjawab tuntutan publik. Terdapat beberapa catatan lebih lanjut mengenai masalah peran perwakilan politik DPR dalam masa transisi politik saat ini di tanah air.

Pertama, sejauh ini, terlihat belum maksimalnya respons DPR dalam menjalankan missinya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Berkaitan dengan ketidakpuasan ini adalah terutama menyangkut keteringgalan mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi dibidang legislasi dan anggaran dibandingkan dengan bidang pengawasan ditengah semakin kentalnya muatan politik fungsi pengawasan yang dijalankan.

Namun satu hal positif patut dicatat, ketidakpuasan bukan berarti meniadakan sama sekali harapan bagi perlindungan dari DPR terhadap kepentingan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya, yang berarti masih menunjukkan gejala kepercayaan pada para wakil rakyat. Di samping itu, perbaikan tingkat pendidikan dan masuknya kalangan politisi muda dengan berbagai latar belakang profesi sebelumnya sebagai anggota DPR jelas

membawa warna tersendiri setelah belunggu keterlibatan beberapa birokrat sebagai wakil rakyat mulai dapat dieliminasi. Aturan main politik yang fair akan menentukan arah perjalanan kehadiran para politisi semacam itu dalam tatanan kerja alat-alat kelengkapan DPR agar terhindar dari kendala berdimensi moralitas dan kemampuan profesional. Respons positif yang dibangun dalam menjawab tuntutan publik dalam proses penyusunan agenda reformasi akan sangat menentukan masa depan demokratisasi di Indonesia.

Kedua, peran perwakilan politiknya melalui kelembagaan DPR sangat diwarnai oleh sistem kepartaian dan sistem pemilu yang dijalankan. Pilihan untuk melakukan kompetisi kepartaian secara fair dan demokratis guna mengarah pada aspek program atau bahkan agenda RUU di satu sisi dan pembaharuan sistem pemilu, merupakan pilihan guna semakin memperkuat komunikasi antara wakil rakyat dan pihak rakyat yang diwakilinya. Kuatnya komunikasi politik ini dapat membawa makna positif dalam melampaui masa transisi politik yang masih harus dihadapi agar dapat terjadi proses demokrasi secara terkonsolidasi dan terhindar dari iklim ketidakpastian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Amal, Ichlasul (Editor), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1998.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1982.
- _____, _____ dan Ambong, Ibrahim, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press & AIPI, Jakarta, 1995.
- Budiman, Arief, Hartley, Barbara, dan Kingsbury, Damien, *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Bigrat Publishing, Yogyakarta, 2000.
- Huntington, Samuel P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti Press, Jakarta, 1995.
- O'Donnel, Guillermo, Schmitter, Philippe C., dan Whitehead, Laurence, *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Amerika Latin*, LP3ES, Jakarta, 1993.
- Haris, Syamsuddin, *Menggugat Politik Orde Baru*, Penerbit Grafiti kerjasama dengan Institut Studi Informasi, Jakarta, 1998.
- Lipjhart Arend, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1999.
- Mas'ood, Mochtar dan Mac Andrews, Collin (Editor), *Perbandingan Sistem Politik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1987.
- Reyes, Socoro L. & Brillantes, Ma. Lourdes, *Legislative Support Service In Asia*, Congressional Research and Training Service, Republic of The Philipines, 1994.
- Samego, Indria, *Menata Negara: Usulan LIPI Tentang RUU Politik*, Penerbit Mizan, Bandung, 1998.
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, Jakarta, 1985.

Tesis :

Tambunan, Sari Surungantan, Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analisis Mengenai Pengaturannya Tahun 1966-1997, Disertasi untuk dipertahankan di hadapan Sidang Terbuka Senat Guru Besar Univ. Indonesia, 25 Maret 1998 di Jakarta.

Makalah :

Arbi Sanit, "Setahun Kiprah DPR-RI", makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Fungsi DPR RI Pasca Perubahan UUD 1945, 23 Nopember 2000 di Jakarta.

Koran :

Media Indonesia, 26-10-2000.

_____, 4-12-2000

_____, 30-12-1999

_____, 13-12-1999

_____, 17-12-1999

_____, 31-12-1999

Kompas, 11-9-2000

_____, 25-1-1999

Suara Pembaruan, 23-1-2000.

Dokumen:

Sekjen Dephankam, Bahan Konferensi IPU (Inter-Parliamentary Union) tanggal 15-21 Oktober 2000.

TRANSFORMASI PERAN FRAKSI DAN PENGARUHNYA TERHADAP TINGKAT KEMANDIRIAN ANGGOTA DALAM MENJALANKAN TUGAS KEDEWANAN (Tinjauan pada Era Orde Baru dan Era Reformasi)

Siti Nur Solechah

A. Pendahuluan

Pada era Orde Baru, keberadaan DPR-RI mengalami krisis citra di mata masyarakat. DPR dinilai belum mampu berbuat banyak dan apa yang telah dihasilkannya belum sepadan dengan tuntutan Konstitusi. Sistem dan iklim politik masa Orde Baru tidak kondusif mendukung berperannya DPR secara baik. Disamping itu Peraturan Tata Tertib DPR yang ada pada waktu itu dianggap membelenggu pelaksanaan fungsi-fungsi Dewan.

Sistem dan iklim politik Orde Baru yang tidak kondusif pada berfungsinya DPR tersebut terlihat dari perangkat peraturan perundang-undangan yang menghambat fungsi DPR, juga sistem Pemilu yang digunakan serta birokrasi yang tidak terpisah dari DPR. UUD 1945 sendiri menunjukkan adanya *executive heavy*. Ketentuan lain misal UU tentang Pemilu¹, berdasarkan UU tersebut, segala pengaturan pelaksanaan Pemilu diserahkan kepada Pemerintah, sehingga Pemerintah dapat menyaring calon-calon anggota DPR. Sistem *Proportional Representatif* dengan kombinasi sistem daftar telah memberikan implikasi negatif yakni menjadikan anggota DPR merasa lebih terikat pada partai dan kurang loyalitasnya kepada konstituennya.

¹ UU tentang Pemilu pada era tersebut adalah UU No. No. 15 Tahun 1969 yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 1 Tahun 1985.

UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD yang ada waktu itu² mengatur tentang ketentuan hak *recall*. Adanya hak *recall* menyebabkan anggota DPR tidak berani menyuarakan pendapat individunya secara bebas, kritis dan vokal, apalagi jika pendapat tersebut bertentangan dengan kebijaksanaan Pemerintah.

Disamping itu, komposisi keanggotaan DPR didominasi Golkar yang hampir 'tak terpisahkan' dari birokrasi, serta ABRI yang memperoleh kursi di DPR, menyebabkan kungkungan birokrasi terhadap DPR menjadi kuat. Hal ini mempengaruhi kemandirian DPR dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Komposisi yang demikian menyebabkan adanya tumpang tindih yang amat besar antara DPR dan birokrasi. Sehingga DPR sukar berbeda pendapat dengan Pemerintah.

Tingkat keterikatan anggota DPR yang jauh lebih besar kepada fraksi atau organisasi induknya menyebabkan para anggota DPR tidak dapat menjalankan fungsi-fungsi sebagaimana mestinya. Dalam hal ini keaktifan para anggota DPR akan sangat tergantung dari kebijaksanaan fraksi maupun organisasi induknya.

Faktor internal yang determinan berpengaruh adalah keberadaan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR yang memberikan peran besar kepada fraksi³. Peran fraksi dirumuskan sedemikian rupa sehingga menonjolkan kesan adanya dominasi fraksi. Tatib DPR pada era Orde Baru dianggap membelenggu penggunaan hak-hak Dewan. Peran fraksi yang besar terlihat pada persyaratan tentang penggunaan hak-hak Dewan yang mempersyaratkan adanya dukungan dua fraksi atau lebih misal pada penggunaan hak mengadakan penyelidikan, hak mengajukan pernyataan pendapat, dan hak mengajukan RUU Usul Inisiatif, juga pada mekanisme pengambilan keputusan. Penggunaan hak-hak DPR pada era ini dibebani dengan syarat yang berat, dan prosedur pelaksanaan yang rumit dan panjang serta kesan adanya dominasi fraksi.

² Yakni UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, j.o. UU No. 2 tahun 1985, j.o. UU No. 5 Tahun 1995

³ Peraturan Tata Tertib itu misalnya adalah Peraturan Tata Tertib yang tertuang dalam Keputusan DPR-RI No. 10/DPR-RI/III/82-83. Tatib ini paling lama berlaku yakni dari DPR-RI periode masa bakti 1982-1987 s/d periode 1992-1997.

Faktor ketatnya perumusan di Tata Tertib DPR yang dianggap menghambat teraktualisasinya kedaulatan Anggota karena dikooptasi oleh fraksi antara lain dapat dilihat dari perumusan tentang tugas fraksi yang dinyatakan bahwa Fraksi bertugas menentukan dan mengatur sepenuhnya segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing (Pasal 40 (1)). Perumusan tugas fraksi tersebut mempunyai arti sangat luas.

Perumusan seperti tersebut di atas sangat berpengaruh pada tingkat kemandirian anggota-anggota DPR. Ketidakmandirian anggota-anggota DPR kemudian menjadikan DPR secara kelembagaan menjadi tidak mandiri pula. Hal ini pada muara akhirnya, dirasakan ada kesenjangan antara apa yang menjadi aspirasi masyarakat dengan apa yang diputuskan oleh DPR.

Sementara pada era Reformasi ini, Pemilu 7 Juni 1999 telah menghasilkan anggota-anggota DPR terpilih, dan mendapat legitimasi yang kuat dari masyarakat. Euforia dan antusiasme demokrasi yang menandai era ini telah memberikan spirit untuk melakukan langkah-langkah signifikan menata kembali berbagai aspek baik politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan keamanan. Penataan kelembagaan pada tataran suprastruktur politik telah meletakkan DPR pada posisi yang kuat. Penataan hubungan antar lembaga tinggi negara dimulai dengan melakukan Amandemen Pertama dan Kedua terhadap UUD 1945.

UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, memuat tentang hak memanggil (*hak sub poena*). Ketentuan ini dilengkapi dengan ancaman pidana terhadap tindakan yang dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPR (*contempt of parliament*). Dalam hal fungsi pengawasan, kedaulatan anggota DPR sangat dijamin untuk secara tegas mengawasi jalannya tugas Presiden, tanpa ada lagi ancaman *recalling* dari partainya karena mekanisme *recalling* telah dihapus oleh UU No. 4 Tahun 1999. Tiadanya ancaman *recalling* menjadikan DPR sekarang semakin kuat mengontrol. Sedang UU No. 3/99 tentang Pemilu yang menggunakan kombinasi Sistem Proporsional Representatif dengan sistem semi distrik, hal ini sedikit banyak membuat Anggota memiliki keterikatan nyata dengan daerah yang diwakilinya. Sementara itu berbagai pernyataan politik yang dilancarkan DPR akhir-akhir ini menunjukkan

perbedaan kualitas yang jauh berbeda dengan DPR Orde Baru. Pada era ini posisi Dewan tidak lagi canggung di mata Eksekutif.

Pada masa pemerintahan Habibie, Tata Tertib DPR yang digunakan adalah Tatib yang tertuang dalam Keputusan DPR-RI No. 9/DPR-RI/1997-1988, yang dibuat oleh anggota DPR hasil Pemilu 1997 pada masa Orde Baru. Sedang pada pemerintahan Abdurrahman Wahid, DPR hasil Pemilu 1999 telah menyempurnakan Tatib DPR, dan penyempurnaan itu tertuang dalam Keputusan DPR No. 16/DPR RI/1999-2000. Tatib DPR tersebut berlaku sejak Oktober 1999 yakni waktu pelantikan Anggota DPR-RI hasil Pemilu 1999. Inti dari perubahan Tatib DPR adalah meredusir peran politik fraksi. Peran politik fraksi yang dikurangi oleh Tatib yang baru, bisa dilihat pada persyaratan penggunaan hak-hak DPR. Juga bisa dilihat pada tata cara pengambilan keputusan.

Sedangkan tugas fraksi yang pada era Orde Baru berarti sangat luas/longgar, maka pada era Reformasi ini peran fraksi bersifat sebagai koordinator (Pasal 17 ayat (1)), disamping menjalankan tugas untuk meningkatkan disiplin, efektivitas, efisiensi anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR. Intinya tugas fraksi pada era Reformasi ini adalah menghilangkan peran politis fraksi. Sehingga suara anggota DPR yang pada era Orde Baru dikendalikan oleh fraksi, maka pada era Reformasi ini suara mereka berada pada individu anggota itu sendiri. Jadi iklim demokratis yang kini berkembang dan dikembangkan di tubuh DPR telah menggeser kendali suara Anggota dari fraksi ke individu Anggota.

Permasalahan yang akan dikaji dalam tinjauan ini adalah bahwa pada era Reformasi, perumusan peran fraksi menurut Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/1999-2000 tentang Tatib DPR, disamping fraksi menjalankan tugas untuk meningkatkan kemampuan, disiplin, efektifitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas kedewanan, maka peran fraksi pada era Reformasi ini hanya sebagai koordinator kegiatan-kegiatan anggota fraksinya. Ada transformasi peran fraksi dari peran politis pada era Orde Baru menjadi bersifat koordinatif pada era Reformasi ini. Hal ini mengakibatkan suara anggota DPR yang pada era Orde Baru dikendalikan

oleh fraksi, maka pada era Reformasi ini suara anggota relatif berada pada individu Anggota DPR sendiri.

Sehingga pokok-pokok masalah yang akan diangkat dalam tulisan ini adalah sebagai berikut;

1. Bagaimana sistem dan iklim politik yang berpengaruh pada politik legislatif pada era Orde Baru dan pada era Reformasi?
2. Mengapa terjadi transformasi peran fraksi dari peran politis yang dirumuskan dalam Tatib DPR pada era Orde Baru menjadi bersifat koordinatif seperti yang dirumuskan pada Tatib DPR pada era Reformasi?
3. Bagaimana implikasi Tatib DPR terhadap kemandirian anggota-anggota DPR pada era Orde Baru dan pada era Reformasi dalam menjalankan tugas-tugas kedewanan?

Adapun tujuan penulisan tinjauan ini bertujuan untuk mengetahui apa latar belakang adanya transformasi peran fraksi DPR - RI. Disamping itu tulisan ini juga ingin mengetahui bagaimana implikasi reformasi terhadap Tatib DPR tersebut terhadap *performance* Anggota khususnya kemandirian anggota Dewan dalam melaksanakan tugas-tugas kedewanan pada era Orde Baru dan pada era Reformasi.

Tulisan yang bersifat tinjauan ini meninjau peran DPR pada era Orde Baru yang menggunakan Tatib DPR yang tertuang dalam Keputusan DPR-RI No. 10/DPR-RI/III/82-83. Dipilihnya Tatib tersebut dengan alasan bahwa Tatib ini paling lama diimplementasikan pada era Orde Baru yakni dari periode DPR masa bakti 1982-1987 sampai dengan periode DPR masa bakti 1992-1997. Sedangkan peran DPR pada era Reformasi adalah peran DPR dibawah Tatib yang telah disempurnakan yakni yang tertuang dalam Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/II/1999-2000, yaitu era kepemimpinan Gus Dur 1999 - sekarang. Era kepemimpinan Habibie tahun 1997-1999 tidak menjadi sorotan utama karena Tatib DPR yang digunakan pada era Habibie masih menggunakan Tatib DPR warisan Orde Baru.

B. Kerangka Teori

"Lembaga Perwakilan, Partai Politik dan Pemilihan Umum merupakan kegiatan-kegiatan yang tidak mungkin dipisahkan"⁴. Lembaga perwakilan rakyat dibentuk melalui pemilihan umum. Partai-partai yang mendapat kursi melalui Pemilu menempatkan wakil-wakilnya di DPR dan tergabung dalam fraksi-fraksi. Pengertian fraksi menurut Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/1999-2000 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI adalah "pengelompokan Anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil Pemilihan Umum dan ABRI yang diangkat" (Pasal 14).

Istilah fraksi merupakan salah satu istilah yang digunakan untuk menyebut *political group/party group* yang ada di parlemen. Istilah lain selain fraksi, juga sering digunakan istilah *faction, club, group* dan sebagainya.⁵ Dalam pengertian fraksi terkandung maksud adanya "elemen disiplin partai, partai harus dihormati. Anggota-anggota di dalam partai harus menyampaikan hal-hal yang menjadi kebijakan partai, mereka yang tidak mengindahkan kebijakan partai terancam posisinya. Kalau disiplin partai yang akan dipegang, maka keberadaan fraksi itu penting."⁶

Pada era Reformasi, di tubuh DPR sendiri anggota-anggota DPR menggugat besarnya peran fraksi yang terumuskan pada Peraturan Tata Tertib DPR yang ada pada era Orde Baru. Peran fraksi yang dirasakan mendominasi dan menekan kebebasan Anggota dalam melaksanakan tugas kedewanan dirasakan perlu dikurangi pada era ini.

Sementara itu *performance* anggota-anggota DPR sekarang dibanding dengan anggota-anggota DPR pada era Orde Baru, memang berbeda. Keberadaan DPR sekarang yang baru berumur lebih dari setahun sejak pelantikannya pada 1 Oktober 1999, telah mengesankan bahwa hak-hak DPR semakin optimal difungsikan. Namun fungsi yang secara optimal diperankan adalah fungsi pengawasan, sedang fungsi legislatif dan fungsi anggaran masih belum optimal dijalankan.

⁴ Bintang R Saragih, SH, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, (Jakarta, 1988) Hal. 167

⁵ Memorandum: European Parliamentary Rules Regarding party Group, tanpa tahun.

⁶ Prof. Ichlasul Amal, Makalah Seminar *Tata Tertib DPR-RI, di DPR-RI*, Jakarta, 22 Juni 1999

Dalam hal menjalankan fungsi pengawasan ini, maka pada prakteknya telah mengarah kepada adanya perseteruan antara Presiden dan lembaga DPR. Di satu sisi perseteruan tersebut menampakkan bahwa anggota-anggota DPR telah menjalankan peran sebagai wakil rakyat, namun di sisi lain menyiratkan adanya perseteruan antar partai sehingga penilaian sementara kalangan bahwa anggota-anggota DPR sering terlihat lebih mengedepankan kepentingan partai.

Untuk menganalisis apakah mereka mewakili rakyat atau partai, maka teori yang digunakan adalah teori perwakilan politik. Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakil yaitu teori mandat dan teori kebebasan.⁷ Dalam teori mandat wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakil dalam proses kehidupan politik. Oleh karenanya wakil diharapkan selalu memberikan pandangan, bersikap dan bertindak sejalan dengan mandat dalam melaksanakan tugasnya. Pandangan wakil secara pribadi tidak diperkenankan dipergunakan dalam kualifikasinya sebagai wakil.

Dalam teori kebebasan, wakil dianggap perlu merumuskan sikap dan pandangannya tentang masalah yang dihadapi tanpa terikat secara ketat kepada terwakil. Toh terwakil telah memberikan kepercayaan kepadanya selaku wakil. Karenanya pertimbangan wakil secara pribadi yang memperhatikan seluruh aspek yang terkait kepada masalah yang dihadapi amat menentukan keputusan dan sikap wakil. Logika teori kebebasan, wakil lebih berfokus kepada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakil tidak merasa terwakili dalam beberapa atau sejumlah masalah karena ketidak sefahamannya dengan wakil tidak dapat dielakkan dalam teori ini.

Karena diakuinya kebebasan wakil dalam melaksanakan tugasnya, maka wakil seperti itu disebut wakil yang bertipe *wali/trustee*. Sebaliknya wakil yang didasarkan kepada teori mandat disebut sebagai wakil yang bertipe *utusan/delegate*. Selain kedua tipe tersebut maka ada tipe kombinasi

⁷ Drs. Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 37

antar keduanya, dan tipe kombinasi tersebut disebut tipe *politico*.⁸ Disini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari issue (materi) yang dibahas.

Pada umumnya para legislator menuntut gagasan tentang delegasi dan perwalian untuk melegitimasi kegiatan legislatif bagi diri mereka sendiri dan juga bagi konstituen mereka⁹. Secara luas tampaknya bahwa warga negara lebih suka melihat para wakil rakyat sebagai utusan/delegasi, sementara legislator lebih suka melihat dirinya sendiri sebagai wakil rakyat.

Dennis F. Thomson menyatakan bahwa banyak wakil rakyat menolak untuk melihat diri mereka sendiri entah sebagai delegasi atau wali, dan mengingkari bahwa mereka mengalami konflik di antara peran-peran ini. Mereka yakin bahwa mereka berpikir seperti pikiran konstituen mereka, dan tidak melihat pokok persoalan yang membedakan antara melaksanakan penilaian mereka sendiri dan mengikuti keinginan konstituen.¹⁰

Lebih lanjut dikatakan bahwa dimensi peran wakil rakyat yang lain adalah tidak mempertimbangkan bagaimana warga negara seharusnya diwakili, melainkan warga negara mana yang seharusnya diwakili. Sesuai dengan kategori tradisional tentang negara dan distrik, kategori-kategori lain merumitkan kehidupan legislator. Kadangkala para legislator memperlihatkan kesetiaan pada suatu partai politik, entah karena mereka berhutang budi pada saat pemilihan partai lebih dari apapun, atau karena mereka

⁸ *Ibid*, Hal. 38

Menurut Gilbert Abcarian, ada 4 tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, yaitu; Si wakil bertindak sebagai "wali" (*trustee*), Si wakil bertindak sebagai "utusan"/*delegate*, Si wakil bertindak sebagai "*politico*", dan Si wakil bertindak sebagai "*partisan*". Sedang menurut Prof. Dr. A. Hoogerwerf ada lima model yakni; model *delegate*, model *trustee*, model *politico*, model kesatuan yaitu anggota Parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat, dan model diversifikasi/penggolongan yaitu anggota Parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu. Lihat Bintan R. Saragih, S.H., Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hal. 84-85

⁹ Richard F. Fenno, dalam Dennis F. Thomson, *Etika politik Pejabat Negara*, Penerjemah Benyamin Molan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999, hal. 144

¹⁰ Dennis F. Thomson, *Ibid*, hal. 144-145

membutuhkan dukungan partai untuk program legislatif mereka sendiri. Beberapa legislator secara tepat melihat diri mereka sendiri sebagai wakil dari kelompok yang kurang terwakili dalam badan legislatif.

Dimensi lain dari peran wakil rakyat adalah dimensi yang menunjukkan jenis-jenis persoalan yang harus dihadapi seorang legislator/anggota DPR. Seorang legislator misalnya, hendaknya bertindak sebagai seorang delegasi pada isu kesejahteraan yang akan mengalokasikan dana bagi orang miskin disuatu daerah, tetapi legislator itu juga harus bertindak sebagai seorang wakil rakyat pada kebijakan yang lain, misal pada kebijakan luar negeri.

Menghadapi banyak peran yang mungkin secara syah dipilih oleh legislator, dan banyak faktor yang mempengaruhi pilihan itu, maka memang tidak ada prinsip umum yang bisa menentukan bahwa satu peran, atau bahkan satu kombinasi peran, terbukti paling sesuai¹¹. Alasannya adalah bahwa prinsip semacam itu telah terbukti sukar dipahami, bukan hanya karena adanya begitu banyak peran yang harus dipilih, melainkan juga karena pilihan itu tergantung pada apa yang terjadi dalam sistem legislatif. Dalam suatu sistem yang ideal, kita dapat mengandaikan bahwa setiap legislator melakukan apa yang harus dia lakukan, dan bahwa sistem sebagai keseluruhan berfungsi sebagaimana seharusnya. Namun dalam kondisi-kondisi aktual, tidak satupun dari pengandaian ini bisa bertahan. Oleh karena itu dalam memilih bagaimana memenuhi tugas dan perannya, seorang legislator harus memperhitungkan perilaku aktual para legislator lain, juga badan-badan lain dan ciri-ciri umum dari sistem politik secara keseluruhan.

Mill mengatakan bahwa "apa yang seharusnya diusahakan adalah adanya suatu susunan perwakilan yang benar-benar seimbang di antara berbagai jenis wakil. Tugas seorang wakil rakyat manapun tergantung pada apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh wakil lain, dan dengan demikian peran yang tepat dari seorang wakil rakyat tidak bisa ditentukan tanpa rujukan pada status sistem legislatif"¹².

¹¹ Ibid, hal. 147

¹² Mill dalam Ibid, hal 148

Dennis F. Thomson yang merumuskan tentang etika legislatif tidak dapat memberitahu kepada wakil rakyat apakah bertindak sebagai seorang wakil rakyat atau delegasi, saat menyangkut isu tertentu. Itu berarti bahwa etika legislatif memberikan satu keleluasaan besar kepada para legislator dalam pilihan-pilihan peran dan keputusan mereka tentang kebijakan. "Sejauh ini para pakar yang mengikuti Burke sudah memberikan ruang lingkup pada penilaian independen atas legislator, dan itu adalah tepat".¹³

Sedang mengenai pengertian kemandirian Anggota, dalam *The Encyclopedia of Democracy*, dikatakan bahwa orang yang mandiri atau otonom adalah "a person who makes, and acts upon, his or her own decisions"¹⁴ Jadi tingkat kemandirian seorang anggota DPR disini, berarti derajat kemandirian Anggota dalam menyampaikan pendapat atau bersikap berdasarkan keputusannya sendiri tanpa ada kekuatan luar yang memaksa.

Seorang anggota DPR dikatakan mandiri, apabila Anggota tersebut bisa mengambil keputusan sendiri dalam menyampaikan pendapat atau menentukan sikap. Sebagai anggota dari suatu fraksi, maka seorang anggota dituntut untuk mengindahkan *guidance* fraksi. Tapi anggota yang mandiri, maka kata putus tetap berada pada diri Anggota itu sendiri apakah pendapat dan sikap yang dibela paralel atau tidak dengan *guidance* fraksi.

Pada era ini, agenda demokrasi mendapat perhatian yang begitu besar. Antusiasme demokrasi yang terlihat baik pada mereka yang berada pada tataran akar rumput maupun pada tataran elit politik sering tampak berlebihan. Demokrasi sering diartikan sebagai kebebasan, dan bahkan kebebasan sering diekspresikan secara berlebihan atau bahkan kebablasan.

Sejak pasca runtuhnya Pemerintah Orde Baru, maka pada tahap ini Indonesia sedang berada pada masa transisi menuju demokrasi. "Transisi dibatasi, di satu sisi, oleh dimulainya proses perpecahan sebuah rezim otoritarian, dan di sisi lain, oleh pengesahan beberapa bentuk demokrasi, kembalinya beberapa bentuk pemerintahan otoriter, atau kemunculan suatu alternatif revolusioner"¹⁵. Bagaimana transisi menuju demokrasi berlangsung,

¹³ *Ibid*, hal 149

¹⁴ *The Encyclopedia of Democracy*, Editor in Chief; Seymour Martin Lipset, Vol. I, Routledge, London

¹⁵ *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jilid III, Guillermo O'Donnell dan Philippe C Schmitter, Penerjemah Nurul Agustina, LP3ES, Jakarta, hal. 2

Samuel Huntington (1991) mengenalkan adanya empat model perubahan politik yakni transformasi (*transformation*), penggantian (*replacement*), intervensi (*intervention*), dan transplasi (*transplacement*)¹⁶

Pada model transisi transformasi, dalam kasus ini pemerintah meliberalisasi sistem politik yang ada, demokrasi datang dari atas. Transisi ini terjadi ketika negara (*state*) kuat dan masyarakat sipil (*civil society*) lemah. Model transisi yang kedua adalah penggantian, dimana pemerintah dipaksa menyerahkan kekuasaannya dan digantikan oleh kekuatan-kekuatan oposisi, demokratisasi muncul dari bawah. Transisi model ini terjadi ketika negara lemah dan masyarakat sipil kuat. Model ketiga adalah campuran antara transformasi dan penggantian, oleh karenanya disebut transplasi. Model ini terjadi karena pemerintah masih kuat dan kekuatan-kekuatan oposisi tidak cukup kuat untuk menggulingkan penguasa yang ada. Jadi, sebuah proses negosiasi berlangsung antara pemerintah dan oposisi untuk menentukan transformasi sistem politik bertahap menuju sistem politik yang lebih demokratis. Model keempat adalah intervensi, model ini adalah transisi menuju demokrasi yang dipaksakan oleh kekuatan luar (bisa dari negara lain).

Namun dalam kenyataannya, keempat model transisi ini tidak berlangsung dalam bentuknya yang asli. Sebagai contoh dalam proses demokratisasi dari atas (transformasi), desakan dari bawah meskipun lemah selalu berlangsung. Serupa dengan demokratisasi dari bawah, semacam negosiasi dengan pemerintah juga dilakukan. Hanya dalam kasus-kasus yang ekstrim model transisi yang asli berlangsung. Transisi menuju demokrasi dalam konteks ini selalu merupakan campuran antara beberapa model.

Sementara itu, kondisi perekonomian Indonesia dari awal krisis sampai sekarang tetap dalam kondisi buruk, hal ini karena masalah politik yang mendasar belum terpecahkan. Tanpa pemecahan masalah politik tidak mungkin masalah ekonomi terselesaikan. Keempat model transisi tersebut masing-masing diadvokasikan oleh kekuatan politik tertentu, transformasi

¹⁶ Arief Budiman, dkk; *Harapan dan Kecemasan: Menatap Arah Reformasi Indonesia*. Penerjemah Endi Haryono (koordinator), PT. Bayu Indra Grafika, Yogyakarta, hal. 52 - 53

oleh pemerintah Habibi, penggantian oleh mahasiswa, transformasi oleh pemimpin-pemimpin politik rakyat yang dikenal sebagai Empat Tokoh, yakni Abdurrahman Wahid, Megawati, Amien Rais dan Sri Sultan Hamengku Buwono X.

Namun demikian, dalam perkembangannya tampak semakin jelas bahwa transisi melalui jalur transplasi, yakni negosiasi antara pemerintah dengan kelompok-kelompok oposisi bakal menjadi model paling mungkin. Dari sejak lengsernya mantan Presiden Soeharto, Gus Dur sebagai salah satu tokoh Ciganjur, telah merintis adanya "dialog nasional" dengan mengundang mantan Presiden Soeharto bergabung untuk mendapatkan agenda yang bisa mencegah kerusuhan sosial. Terakhir dialog diadakan oleh keempat tokoh; Gus Dur, Megawati, Amien Rais, dan Akbar Tanjung serta Sri Sultan Hamengku Bowono X di Yogyakarta tanggal 1 Agustus 2000.

Seperti yang disinyalir oleh Guillermo O'Donnell dan Philippe C. Schmitter, diantara ciri-ciri dari masa transisi salah satunya adalah, bahwa selama masa itu;

"aturan main politik sama sekali tidak menentu. Tidak hanya karena aturan main tersebut bekerja dalam perubahan yang terus menerus terjadi, tapi juga karena biasanya aturan tersebut dipertarungkan dengan sengit. Para pelaku politik tidak hanya berjuang untuk sekedar memuaskan kepentingan-kepentingan pribadi sesaat dan atau kepentingan orang lain yang mereka wakili, namun juga berjuang untuk menetapkan peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur yang konfigurasinya dapat menentukan siapa yang mungkin akan menang atau kalah di masa mendatang"¹⁷.

Demikian juga dalam presentasinya tentang aspek-aspek internal dan proses transisi, Guillermo O'Donnell dan Philippe C. Schmitter antara lain menyebutkan bahwa transisi dari otoritarianisme dicirikan oleh :

"ketidakterdugaan dan ketidakmenentuan tentang kekuatan mendasar dan niat sesungguhnya berbagai kekuatan domestik yang bermain. Bagi kebanyakan organisasi politik yang bersaing, hasil akhir demokrasi (jika

¹⁷ Guillermo O'Donnell dan Philippe C Schmitter; *Transisi Menu Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jilid IV, Penerjemah Nurul Agustina, LP3ES, Jakarta, hal. 2

memang itu bisa diwujudkan) sering dipandang sebagai solusi "peringkat kedua"; sangat sering memang, kelompok-kelompok politik substansial terdahulu bahkan gagal untuk menyelamatkan diri dalam proses transisi¹⁸.

Masa transisi selesai, jika;

"abnormalitas" tidak lagi menjadi ciri sentral kehidupan politik, yaitu ketika para pelaku politik telah menetapkan dan mematuhi seperangkat peraturan yang kurang lebih eksplisit. Peraturan-peraturan itu menentukan jalur-jalur yang bisa mereka gunakan untuk memperoleh akses terhadap posisi-posisi pemerintahan, cara-cara syah yang bisa mereka ikuti dalam konflik di antara mereka, prosedur yang harus mereka terapkan dalam membuat keputusan, dan kriteria yang bisa mereka manfaatkan untuk menyisihkan pihak lain dari kancah permainan. Dengan kata lain, normalitas menjadi ciri utama kehidupan politik, jika mereka yang aktif dalam politik sudah beranggapan bahwa masing-masing pihak akan mematuhi aturan main yang disepakati.¹⁹

Demikianlah, masing-masing kelompok harus berjuang di dua medan; melenyapkan sistem otoritarian lama, dan memperjuangkan berbagai penataan institusional baru sehingga sangat kondusif bagi perwujudan kepentingan mereka yang tidak saja berhadapan dengan kekuatan-kekuatan yang berkaitan dengan rezim lama namun juga dengan sekutu-sekutu baru mereka. Dengan demikian, persoalan demokrasi adalah untuk membangun kompromi antara berbagai kekuatan yang bersekutu untuk mewujudkannya, tidak hanya untuk menyediakan pengamanan bagi kekuatan-kekuatan yang membela rezim lama.

C. Pembahasan

1. Keberadaan dan Peran Fraksi pada Era Orde Baru

Lembaga perwakilan rakyat dibentuk melalui pemilihan umum. Partai-partai yang mendapat kursi melalui Pemilu menempatkan wakil-wakilnya di DPR dan tergabung dalam fraksi-fraksi. Fraksi dasar pijakannya adalah partai, dan segi positif dari adanya fraksi adalah ada yang memberi arahan.

¹⁸ *op-cit*, hal 11

¹⁹ *Transisi Menuju Demokrasi Jilid IV*, hal. 105

Dalam konteks kepartaian dan keparlemenan di Indonesia, maka sebagai konsekuensi Sistem Proporsional Representatif, maka anggota Dewan tidak mungkin meninggalkan fraksi karena mereka menjadi anggota Dewan adalah melalui partai.

Dari Parlemen-parlemen negara-negara yang tergabung dalam International Parliamentary Union (IPU), yang di Parlemennya mengatur tentang fraksi adalah Parlemen Jerman, Belanda, Liechtenstein dan Indonesia.²⁰ Di negara-negara lain tidak ada fraksi di parlemen. Seperti di Inggris misalnya, keterlibatan partai politik hanya sampai pada proses pemilihan umum saja, namun setelah masuk ke Parlemen, partai tidak mempunyai hak untuk intervensi lagi, kecuali ada Whip yang bertugas untuk mengingatkan kesetiaan anggota-anggota dari partai tertentu pada ideologi partainya. Whip hanya sebagai koordinator anggota-anggota suatu partai yang dipilih oleh ketua partai, tapi fraksi tidak eksis di Parlemen.

Seperti yang sudah disinggung pada Kerangka Teori, bahwa dibentuknya fraksi antara lain untuk tujuan mendisiplinkan anggota dengan maksud untuk menghormati partai. Maka logika adanya fraksi, diharapkan dalam berpendapat dan bersikap Anggota hendaknya mengindahkan pendirian atau kebijakan partai melalui fraksi masing-masing. Dengan diterapkannya Sistem Pemilu Proporsional Representatif dengan kombinasi *list system*, maka massa pemilih memilih tanda gambar dan daftar calon legislatif yang telah ditentukan partai. Sehingga ada kesan pada masyarakat bahwa anggota DPR mewakili partai.

Pada era Orde Baru, lembaga eksekutif melakukan pengendalian politik baik terhadap lembaga-lembaga pada tataran suprastruktur politik maupun infrastruktur politik. Atas nama pembinaan politik, negara tetap berupaya mempertahankan sekaligus memperkuat pengendaliannya atas partai-partai politik. Melalui pembinaan politik, pemerintah tampaknya berharap pada munculnya pemimpin-pemimpin partai yang secara aspiratif, akomodatif terhadap obsesi ganda negara Orde Baru yakni; pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik.

²⁰ Diketahui dari *Chronicle of Parliamentary Elections*, Volume 30, Inter Parliamentary Union (IPU) Geneva 1991

Pola pengendalian oleh eksekutif terhadap partai telah memperpanjang rantai pengendalian partai terhadap fraksi dari partai yang bersangkutan di DPR. Pembinaan politik yang dilakukan pemerintah atas partai adalah misinterpretasi terhadap pembinaan pemerintah yang berarti evaluasi atas program ataupun pengawasan terhadap kemungkinan "penyimpangan ideologis" sebagaimana diatur oleh UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. "Pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah lebih mempunyai arti menyeleksi elit partai yang diduga cenderung kritis terhadap pemerintah. Hal ini telah menjadi "pintu masuk" bagi negara untuk membenarkan intervensinya di dalam kehidupan partai".²¹ Pola yang sama dengan korporatisasi atas partai politik oleh pemerintah Orde Baru, juga ditemukan pada korporatisasi yang dilakukan partai politik terhadap fraksi dari partainya di DPR.

Seperti yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83, pasal 3 dari Tata Tertib tersebut menyatakan bahwa DPR yang jumlah anggotanya sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, terdiri atas wakil-wakil rakyat dari Organisasi Peserta Pemilihan Umum dan Golongan Karya ABRI, yang mengelompokkan diri dalam fraksi-fraksi.

Selanjutnya pada pasal 40 diatur tentang tugas fraksi, yang menyatakan bahwa fraksi bertugas menentukan dan mengatur sepenuhnya segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing (ayat 1). Fraksi juga bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR (ayat 2). Guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi, DPR menyediakan sarana dan anggaran yang memadai menurut pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi (ayat 3).

Dari perumusan tentang tugas fraksi terutama pasal 40 ayat (1) diatas, bahwa fraksi bertugas menentukan dan mengatur "sepenuhnya" segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing. Pengertian mengatur sepenuhnya disini berarti memberikan peran yang sangat besar untuk mengatur anggota-anggotanya. Fraksi juga mendapat peran sentral dalam mekanisme pelaksanaan tugas DPR. Semua tidak bisa lepas dari fraksi, seakan-akan fraksi merupakan jantungnya DPR. Demikian besarnya

²¹ Syamsudin Haris *Pembinaan Politik, Demokrasi dan Pembentukan Civil Society : Problematik Kepartaian Indonesia di Bawah Orde Baru*, dalam Jurnal Ilmu Politik No. 17, 1997, hal. 64 - 66.

peran fraksi, maka pada era Orde Baru sering dipertanyakan keterwakilan anggota DPR terhadap masyarakat yang telah memilihnya.

Peran sentral fraksi pada masa Orde Baru bermakna politis, hal ini didasarkan pada alasan bahwa fraksi pada prakteknya mengendalikan sikap/perilaku anggota-anggota fraksinya agar sejalan dengan kepentingan politik eksekutif. Pengendalian ini dilakukan secara berantai setelah sebelumnya fraksi juga telah terkooptasi oleh DPP-nya. DPP masing-masing partai dikooptasi oleh Pemerintah, seperti yang dinyatakan oleh Mohtar Mas'ood bahwa praktek pada era Orde Baru sebetulnya mengulang praktek yang ada pada rezim Soekarno dimana sudah menjadi tradisi bahwa "badan eksekutif langsung mengendalikan politik legislatif. Hasilnya adalah suatu parlemen yang umumnya tanggap terhadap perintah lembaga eksekutif dan dengan patuh melaksanakan perintah itu, dengan akibat mengurbankan proses pembahasan dan pertimbangan yang seksama".²²

Paralel dengan sinyalemen Mohtar Mas'ood di atas, maka Syamsul Mu'arif menyatakan bahwa ;

"Ketika sistem politik belum kuat, maka otoritas diambil sepenuhnya oleh Pemerintah, dan peran yang menonjol waktu itu adalah peran ABRI. Pada waktu itu dikenal Rapat Setengah Kamar atau Rapat Seperempat Kamar, dan rapat itu biasanya dipimpin oleh Kasospol ABRI. Rapat Setengah Kamar atau Seperempat Kamar tersebut biasanya atas permintaan Menteri yang mengajukan RUU yang berkaitan dengan lingkup tugas menteri yang bersangkutan. Dalam pertemuan itu Menteri yang bersangkutan menjelaskan mana yang dianggap strategis/penting, dan mana yang bisa ditawarkan (tidak strategis). Jadi pembahasan intensnya dilakukan dalam rapat pertemuan tersebut. Apa yang disepakati dalam rapat tersebut "diselamatkan" bersama. Adalah hal yang dirasa ganjil pada waktu itu kalau apa yang sudah disepakati dalam rapat dengan unsur ABRI dan Menteri kemudian dimentahkan lagi oleh Anggota dalam pembahasan RUU selanjutnya. Namun pada tahun 1990-an, peran ABRI surut, maka rapat Setengah atau Seperempat Kamar itu sulit dilakukan".²³

²² Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik; Orde Baru 1966 - 1971*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 157

²³ Wawancara dengan Syamsul Mu'arif, Ketua Fraksi-Partai Golkar, pada tanggal 15 Oktober 1999. Catatan : Praktek itu Pak syamsul ketahui dari tahun 1987, tapi berawal kapan dia tak tahu. Rapat 1/2 kamar misalnya adalah rapat antara fraksi (F-KP dan F-ABRI) dengan menteri. Rapat 1/4 kamar (Komisi, F-ABRI dan F-KP). Praktek itu hilang sejak tahun 1992. Sering juga ada pertemuan bukan diadakan oleh Kasospol tapi oleh menteri dan melibatkan F-KP, F-ABRI juga dengan fraksi yang lain (F-PDI dan F-PPP).

Dalam hal pembahasan RUU, maka pada prakteknya dikenal ada RUU yang mempunyai muatan politis dan ada RUU yang tidak bermuatan politis. Dalam hal pembahasan RUU yang mempunyai muatan politis, maka dari pihak militer/ABRI terlebih dahulu mengadakan pembahasan dengan wakil-wakil dari fraksi-fraksi di DPR. Dalam pembahasan tersebut dibahas materi yang harus "diselamatkan" dan mana materi yang bisa "ditawar". Setelah ada kesepakatan terhadap materi/substansi masalah dari RUU tersebut, maka baru secara formal RUU dibahas di DPR melalui empat tingkat pembicaraan RUU hingga menjadi UU.

Pada era Orde Baru, ABRI dijadikan kaki tangan rezim otoriter Orde Baru. Menurut pengamat militer Salim Said, pada masa Orde Baru dalam kehidupan kepartaian, militer/ABRI mempunyai *proxy* yaitu Golkar. Kekuatan yang ada di belakang Golkar adalah ABRI²⁴. Pada era Orde Baru, demi menjaga stabilitas nasional, maka ABRI ikut berperan dalam proses pembahasan RUU yang hampir seluruhnya merupakan RUU yang datang dari Eksekutif.

Sementara di Fraksi Persatuan Pembangunan, dalam pembahasan RUU, sebelum pembahasan tingkat II, III dan IV, maka diadakan rapat fraksi untuk menyusun DIM. Menurut Hartono Mardjono²⁵, Ketua fraksi atau minimal salah satu pimpinannya, tergantung pada urgensi permasalahan atau strategis tidaknya suatu RUU selalu memimpin rapat.

Peraturan Tata Tertib DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83 pada era Orde Baru mengatur bahwa penggunaan hak mengajukan RUU Usul Inisiatif, juga hak mengajukan pernyataan pendapat dan hak mengadakan penyelidikan, mempersyaratkan 'didukung oleh tidak hanya terdiri dari satu fraksi'. Bagi F-KP hal ini tidak menjadi masalah, karena F-KP sekubu dengan F-ABRI. Namun bagi F-PP dan F-PDI, hal ini menjadi masalah serius dan menghambat aktualisasi politik mereka. "Karena secara epistemologis, ada perbedaan kepentingan dan kompetisi politik diantara mereka"²⁶.

²⁴ Seminar BKSAP DPR-RI, pada 26 September 2000

²⁵ Hartono Mardjono pada periode DPR-RI 1982-1987 adalah anggota DPR dari F-PP, sekarang adalah anggota DPR dari F-Reformasi.

²⁶ Arbi Sanit dalam R. Eep Saefulloh Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Pengantar Dr. Maswadi Rauf, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 195

Seperti yang disinyalir oleh Eep Saefulloh Fatah, kedudukan subordinat yang didiami oleh F-PDI dan F-PP juga mempolakan kultur patronase terselubung diantara sebagian elemen dua fraksi ini kepada kekuatan politik yang lebih besar, yaitu kekuatan negara dimana dalam tubuh DPR direpresentasikan oleh dua fraksi hegemonik yakni F-KP dan F-ABRI.

Keadaan tersebut memperlihatkan adanya dominasi kekuatan hegemonik di dalam DPR terhadap kekuatan inferior. Dan ini mempolakan sebuah bangunan struktural dalam DPR yang dicirikan oleh senjangnya kapabilitas antara fraksi hegemonik dengan fraksi inferior tersebut. Fungsi-fungsi DPR tentu saja menjadi amat tergantung pada dua fraksi hegemonik di dalamnya.

Sementara dalam hal pelaksanaan fungsi pengawasan, maka praktek pada masa itu fraksi merupakan suatu institusi yang sangat menentukan keberadaan Anggota, lebih-lebih pada Fraksi-Karya Pembangunan. Kasus *direcall*-nya Bambang Warih Koesoema dari keanggotaan Dewan karena yang bersangkutan dituduh telah membuat sejumlah dosa politik. Dosa-dosa politik yang dituduhkan F-KP kepadanya tiga diantaranya adalah Pertama, kesalahannya dalam Rapat Kerja dengan menteri²⁷. Pernyataan-pernyataan Bambang dalam rapat-rapat tersebut dianggap tidak mengikuti tata krama yang ada. Seperti misalnya menyarankan Menaker Abdul Latif mundur. Kedua, juga dianggap melecehkan mantan menteri Tungky Ariwibowo. Ketiga, Bambang dinilai tak pernah dinilai tidak pernah mengunjungi daerah pilihannya, Jawa Timur. Namun dugaan kuat *direcall*-nya Bambang adalah karena Bambang berhasil mengungkap kasus kredit macet di tubuh Grup Kanindo milik Robby Tjahyadi.

Alasan *pererecall*-an yang didasarkan pada pelanggaran disiplin menurut sementara pengamat kurang kuat. Tidak seperti *direcall*-nya Sri Bintang Pamungkas yang *direcall* dari keanggotaan oleh DPP PPP karena Bintang telah mendirikan partai baru, PUDI yang pada waktu itu tidak memungkinkan baginya membentuk partai baru karena UU Kepartaian tidak mengakomodasi pendirian partai baru di luar dua partai yakni PPP dan PDI

²⁷ Majalah Sinar, 11 Februari 1995

serta satu golongan yaitu Golongan Karya. Bintang harus memilih salah satu tetap di PPP atau keluar dari PPP²⁸.

Kemandirian Anggota

Politik legislatif yang secara ketat dikendalikan oleh eksekutif pada era Orde Baru, menciptakan mekanisme pengendalian fraksi-fraksi di DPR atas anggota-anggotanya. Sementara fraksi-fraksi dikendalikan oleh DPPnya, dan DPP masing-masing partai telah terkooptasi oleh pemerintah. Hal ini mengakibatkan kemandirian anggota DPR secara individu tidak tampak pada era itu.

Yang *powerful* dalam fraksi adalah ketua fraksi dan sekretaris fraksi. Dengan konsesi tertentu maka ketua dan sekretaris fraksi mengendalikan anggota-anggotanya sehingga anggota-anggota DPR tidak mandiri dalam bersikap dan mengemukakan pendapat-pendapatnya dalam mengemban tugas-tugas kedewanan.

Menurut Hartono Mardjono, yang memegang kendali di DPP adalah Ketua Umum dan Sekjen. Kedua pejabat tersebut didekati dengan dua hal yaitu; iming-iming²⁹ dan amang-amang³⁰. Sehingga partai politik bisa dikendalikan Presiden dan fraksi dikendalikan oleh DPP. Sehingga yang terjadi di partai adalah adanya rivalitas di intern fraksi, terjadi politik belah bambu; dengan mengangkat yang atas menginjak kebawah, atau politik gaya katak; menyembah ke atas menyepak ke bawah. Sistem yang begini menyebabkan adanya kesenjangan antara aspirasi rakyat dan putusan Dewan. Kebebasan menyatakan aspirasi rakyat, menyorot kebijakan Pemerintah, dibatasi dengan batasan-batasan yang cukup ketat. Adanya kesenjangan tersebut menjadikan DPR sebagai lembaga stempel kekuasaan, menjadi lembaga legitimasi Pemerintah atau lembaga penformalan dari policy Pemerintah.

Juga dengan adanya hak *recall* sedikit banyak menyebabkan anggota DPR tidak berani menyuarakan pendapat individunya secara

²⁸ Republika, 1 Juni 1996

²⁹ Iming-iming adalah sesuatu yang menggiurkan yang diberikan dengan mengharap ada timbal balik dari yang menerimanya. Iming-iming ini bisa berupa jabatan dan uang.

³⁰ Amang-amang berarti mengancam dengan menghunus parang (mengancam).

bebas, kritis dan vokal, apalagi jika pendapat tersebut bertentangan dengan kebijaksanaan Pemerintah. Pada muara akhirnya berimplikasi negatif pada keberadaan anggota DPR terpilih yang merasa dirinya lebih terikat pada partai dan khususnya pada DPPnya. Kedua hal tersebut pada gilirannya mempengaruhi anggota DPR dalam bersikap dan menyampaikan pendapatnya. Singkat kata pada era Orde Baru faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemandirian anggota DPR dalam menyampaikan pendapat individunya adalah perwakilan dari militer, dan secara tidak langsung DPP yang mengendalikan fraksi dari partainya di DPR. Pada muara akhirnya masing-masing fraksi mengarahkan atau mengendalikan anggota-anggota fraksinya di DPR dalam bersikap dan menyampaikan pendapatnya. Yang sulit diupayakan dalam sistem yang demikian adalah bagaimana menciptakan adanya equilibrium untuk mewakili rakyat dan mewakili partai, mewakili partai karena mereka menjadi anggota DPR atas nama partai dan atas jasa partai.

2. Keberadaan dan Peran Fraksi pada Era Reformasi

Sementara pada era Reformasi, di tubuh DPR sendiri anggota-anggota DPR menggugat besarnya peran fraksi yang terumuskan pada Peraturan Tata Tertib DPR yang ada pada era Orde Baru. Peran fraksi yang dirasakan mendominasi dan menekan kebebasan Anggota dalam melaksanakan tugas kedewanan dirasakan perlu dikurangi pada era ini. Sehingga Peraturan Tata Tertib DPR yang disempurnakan pada era Reformasi ini mengurangi peran dominan fraksi, dan memberikan peluang pada otonomi anggota-anggotanya dalam menjalankan tugas-tugas kedewanan.

Tatib yang disempurnakan dan berlaku sekarang tertuang dalam Keputusan DPR-RI No. 16/DPR RI/1999-2000. Bab V dari Tatib tersebut mengatur tentang fraksi, dan tugas fraksi dirumuskan pada pasal 17 yang menyebutkan bahwa; Fraksi bertugas mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan anggota Fraksi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya (ayat 1). Fraksi bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR. (ayat 2).

Tugas fraksi yang pada Tatib era Orde Baru dirumuskan demikian longgar, yakni bertugas menentukan dan mengatur sepenuhnya segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi masing-masing. Maka pada era Reformasi ini tugas fraksi terumuskan dalam perumusan yang terbatas yakni hanya bertugas mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan anggota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Menurut Ketua Fraksi Partai Golkar Syamsul Mu'arif bahwa "Sekarang dominasi fraksi tidak bisa dipraktekkan lagi. Yang penting adalah *political will*, egalitarianisme ini menyuburkan demokrasi, sekarang ketua fraksi tidak bisa sok berkuasa sendiri"³¹.

Sementara tugas fraksi yang lain yakni meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas, relatif tidak berubah seperti pada era Orde Baru yakni seperti meminta anggota fraksi untuk menyiapkan Daftar Isian Masalah (DIM) setiap ada RUU yang masuk, dan DIM dibahas di poksi masing-masing, kemudian dibawa ke fraksi untuk dibahas. Juga menugaskan kepada Anggota untuk membuat Pemandangan Umum, juga Pemandangan Akhir Fraksi, kemudian dibawa ke poksi dan selanjutnya dibawa ke fraksi. Untuk meningkatkan kemampuan Anggota, maka Fraksi sering mengadakan diskusi dengan para pakar atau berdiskusi dengan peneliti PPPI Setjen DPR-RI untuk meminta masukan mengenai masalah-masalah aktual yang sedang dihadapi Dewan. Atau Fraksi membentuk kelompok-kelompok untuk membahas masalah-masalah aktual tersebut dan masalah-masalah lain.

Pelaksanaan hak-hak DPRpun telah mengurangi peran Fraksi dalam mekanismenya. Hak mengajukan RUU Usul Inisiatif yang menurut Tatib No. 10/DPR-RI/III/82-83 mempersyaratkan diajukan oleh 20 orang dan lebih dari satu fraksi, maka Tatib No. 16/DPR-RI/II/1999-2000 hanya mensyaratkan diajukan oleh 10 orang dan tidak ada persyaratan diajukan oleh lebih dari satu fraksi, juga RUU Usul Inisiatif bisa diajukan oleh komisi atau gabungan komisi. Demikian juga dengan penggunaan hak mengajukan pernyataan pendapat yang menurut Tatib No. 10/DPR/III/82-83 harus diajukan 20 orang dan diajukan oleh lebih dari satu fraksi, maka Tatib sekarang mempersyaratkan hanya diajukan oleh 10 orang anggota dan tidak ada persyaratan diajukan oleh lebih dari satu fraksi.

³¹ Wawancara, tanggal 15 Oktober 1999

Pelaksanaan hak mengadakan penyelidikan, yang pada era Orde Baru diajukan oleh sejumlah orang sesuai dengan UU, dan diajukan oleh lebih dari satu fraksi, maka Tatib sekarang diajukan oleh sejumlah orang sesuai dengan UU dan tidak mensyaratkan diajukan oleh lebih dari satu fraksi. Sementara pelaksanaan hak meminta keterangan kepada presiden yang pada era Orde Baru mensyaratkan diajukan oleh 20 orang anggota, maka pada Tatib sekarang mensyaratkan diajukan oleh 10 orang.

Demikian juga dengan pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak. Pada era Orde Baru, pasal 155 ayat (3) menyatakan bahwa penghitungan suara dilakukan dengan menghitung secara langsung tiap-tiap anggota rapat, fraksi demi fraksi, kecuali dalam hal pemungutan suara secara rahasia. Perumusan ini terasa janggal, perumusan ini memanipulasi peran individu Anggota dengan mengaitkannya dengan peran fraksi. Karena logika pengambilan keputusan dengan cara voting, maka yang dikedepankan adalah anggota DPR secara individual bukan didasarkan atas fraksi lagi.

Sedang pada Tatib sekarang pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak yang bersifat terbuka seperti yang diatur pada pasal 187 dihitung secara orang perorang dan tidak lagi memperhitungkan fraksi, pasal tersebut menyatakan bahwa; pemberian suara secara terbuka untuk menyatakan setuju, menolak, atau tidak menyatakan pilihan (abstain) dilakukan oleh anggota rapat yang hadir dengan cara lisan, mengangkat tangan, berdiri, tertulis, atau dengan cara lain yang disepakati oleh rapat (ayat 1). Penghitungan suara dilakukan dengan menghitung secara langsung tiap-tiap anggota rapat (ayat 2).

Pengurangan peran fraksi juga diwujudkan dalam mekanisme persidangan pada forum-forum sidang DPR yang sering tidak lagi memperhitungkan suara fraksi demi fraksi tapi mekanisme penyampaian pendapat atau penentuan sikap "dilepas" kepada anggota. Bahkan pada rapat paripurna sekalipun penyampaian pendapat dilepas ke anggota. Pada era Orde Baru tidak ada praktek penyampaian pendapat langsung oleh anggota, anggota dalam menyampaikan pendapat adalah menyuarakan suara/pendirian fraksi melalui juru bicara yang ditunjuk oleh fraksi, lebih-lebih dalam forum rapat sidang paripurna.

Peran militer yang mengintervensi politik legislatif tidak lagi dipraktekkan sejak sekitar awal 1990-an dan DPR periode DPR-RI 1992 - 1997, tidak ada lagi praktek Rapat Setengah atau Seperempat Kamar dengan pihak militer seperti pada era Orde Baru.³² Hilangnya intervensi militer pada politik legislatif pada periode DPR 1992 - 1997, tidak lepas dari perkembangan politik yang berkembang sejak akhir 1980-an, dimana peran sosial politik ABRI dituntut untuk dihapus, minimal dikurangi. Karena "ABRI yang tetap berpolitik akan merusak kompetisi politik, mendistorsi kebijakan politik, dan ABRI bisa menjadikan keamanan negara sebagai alat bargaining politik".³³

Kemandirian Anggota

Pada era Reformasi ini, di usia DPR yang baru berumur lebih dari setahun sejak pelantikannya tanggal 1 Oktober 1999, kinerja DPR pantas mendapat penghargaan. Hak mengajukan RUU usul inisiatif yang pada era sebelumnya tidak pernah diwujudkan, sejumlah UU yang berasal dari RUU Usul Inisiatif Dewan antara lain adalah UU tentang Pembentukan Propinsi Banten, UU tentang Pembentukan Propinsi Bangka Belitung, UU Pembentukan Propinsi Gorontalo, dan sekarang DPR tengah mengupayakan RUU Usul Inisiatif DPR tentang Kepresidenan, dan UU tentang Penyiaran dan sebagainya. Sepanjang tahun 1999 DPR juga telah berhasil membuat UU yang berasal dari inisiatif DPR yakni UU No. 17/99 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU No. 8/99 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 44/99 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh, dan UU No. 5/99 tentang Larangan Praktek Monopoli Persaingan Usaha Tidak Sehat. Demikian pula dengan fungsi pengawasan terhadap Eksekutif, pada era Reformasi ini telah optimal dilaksanakan.

Dengan dilakukannya penataan kelembagaan dan diperbaharainya perangkat peraturan perundang-undangan, terutama amandemen pertama dan kedua UUD 1945, hal tersebut telah memberikan landasan yang kuat pada beroperannya DPR. Hal ini mendorong para Anggota untuk menggunakan hak-haknya serta memainkan peran-peran strategisnya dalam

³² Syamsul Muairif, wawancara

³³ Denny J.A., "ABRI : Perubahan Ideologi ?", Gatra, 24 April 1999

memperjuangkan dan melindungi kepentingan rakyat. Kenyataan baru ini membuka peluang bagi DPR untuk bisa memainkan posisi dan perannya sebagai wakil rakyat yang sesungguhnya. Tuntutan terciptanya tatanan baru itu lahir sebagai antitesis terhadap kondisi politik yang terjadi sebelumnya.

Penyempurnaan Tatib pada era ini telah memberikan keleluasaan kepada Anggota untuk memberdayakan dirinya sendiri. Dengan penyempurnaan Tatib yang telah menghilangkan pengekanan pada para Anggota DPR dalam iklim keterbukaan dan demokratis yang dibawa oleh semangat reformasi, menjadikan Anggota-anggota DPR kini bisa bersuara lantang dan artikulatif.

Anggota-anggota DPR pada era ini menampilkan *performance* yang lebih baik dibanding pada era Orde Baru. Para Anggota dalam menyampaikan pendapat dan bersikap terkesan mandiri. Bahkan ada sejumlah Anggota yang berani berseberangan dengan fraksinya seandainya *guidence* dari fraksi tidak sesuai dengan kata hati nuraninya. Fenomena ini terlihat pada implementasi fungsi pengawasan yakni ketika pelaksanaan voting untuk pelaksanaan hak interpelasi tentang pemecatan dua anggota Kabinet yakni Yusuf Kalla dan Laksamana Sukardi. Maka ada fenomena bahwa walaupun ada pengarahan dari fraksi masing-masing tentang pendirian fraksi yang harus diikuti oleh anggota-anggotanya, namun toh ada dua anggota dari F-PDIP yang tetap kukuh pada pendiriannya dan berseberangan dengan pendirian fraksi. Mereka adalah Aberson Marle Sihaloho dan Marah Simon M Syah dari F-PDIP, dan Abdullah Syarwani dari F-PP.

Pelaksanaan hak interpelasi didukung 332 dari 431 anggota DPR. F-PDIP dan Golkar secara kelembagaan menginstruksikan anggota-anggotanya untuk melaksanakan apa yang dikehendaki fraksi. Namun diantara 130 anggota dari F-PDIP, 128 anggota menyatakan setuju sementara Sihaloho menyatakan tidak setuju dan Marah Simon abstain. Di F-PG tidak ada "pembelot", sementara di Fraksi-Persatuan Pembangunan (F-PP) Abdullah Syarwan, satu-satunya anggota F-PPP yang menolak hak interpelasi dari 43 anggota. Kemandirian dari ketiga "pembelot" tersebut yang tidak mau tunduk pada kemauan fraksi menunjukkan bahwa Anggota Dewan memiliki prinsip dan kemandirian yang tidak lagi bisa didikte

³⁴ Kompas, 1 Juli 2000

fraksinya³⁴.

Sementara Rapat Konsultasi antara DPR - Presiden yang dilakukan dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan, seringkali menjadi forum 'pengadilan' bagi Presiden. Demikian juga dengan Rapat Kerja dengan menteri-menteri dimana para menteri sering menjadi seperti "terdakwa".

Dalam pelaksanaan fungsi Perundangan-undangan, maka pada era ini, faktor yang mempengaruhi tingkat kemandirian anggota DPR dari pihak militer sudah tidak ada. Faktor yang masih berpengaruh adalah datang dari fraksi. Faktor tidak langsung yang datang dari DPP partai yang bersangkutan diperkirakan masih tetap ada mengingat Sistem Pemilu yang digunakan masih mendasarkan pada Sistem Proporsional Representatif, walaupun ada nuansa distrik yakni pada pencalonan anggota DPR yang dinominasikan oleh kabupaten atau kota (setingkat Daerah Tingkat II menurut UU No. 5 tahun 1974). Namun kemandirian Anggota pada era ini tidak mudah dipengaruhi dan didikte fraksinya lagi.

Perkembangan demokrasi yang berkembang di masyarakat kita yang ternyata juga diwarnai oleh adanya anarkhisme massa dan kekacauan. Seperti yang disinyalir oleh Salim Said, bahwa "sekarang ini kita tidak mempunyai sistem, tidak ada warisan Orde Baru yang membekas"³⁵. Paralel dengan dinamika perkembangan di masyarakat, maka di dalam kelembagaan DPR, disamping tercipta iklim kebebasan, maka ditemui pula adanya fenomena sikap-sikap anggota DPR yang terkesan tidak mau diatur. Seperti tidak mengindahkan Peraturan Tatib yang mengharuskan keanggotaan DPR semuanya masuk kedalam fraksi-fraksi, namun ada anggota yang tidak mau masuk ke fraksi dan menjadi anggota independen.

Di DPR terasa pula iklim seperti yang telah dinyatakan oleh O'Donnell dan Schmitter, bahwa dalam era transisi menuju demokrasi ada ciri bahwa aturan main politik sama sekali tidak menentu. Tidak hanya aturan main yang bekerja dalam perubahan yang terus menerus terjadi, tapi juga karena biasanya aturan tersebut dipertarungkan dengan sengit. Para pelaku politik tidak hanya berjuang untuk sekedar memuaskan kepentingan-kepentingan

³⁵ Op-cit, Makalah Diskusi BKSAP

pribadi sesaat dan atau kepentingan orang lain yang mereka wakili, namun juga berjuang untuk menetapkan peraturan dan prosedur yang konfigurasinya menentukan siapa yang kalah dan yang menang. Disamping itu pada masa transisi seperti tidak ada peraturan, karena batasan-batasan lama tidak dipercayai, maka tidak seorangpun menganggapnya serius dan akibatnya bingung membedakan mana perilaku yang pantas dan mana yang tidak pantas. Fenomena ini terlihat pada adanya perseteruan antara Presiden dan DPR tentang penggunaan hak interpelasi dan penggunaan hak angket yang menurut Presiden ilegal.

Politik Indonesia masa transisi merupakan politik yang muncul karena euphoria. Orang atau kelompok masyarakat pada umumnya merasa boleh melakukan apa saja karena terbebas dari belenggu kekuasaan. Hal ini membawa implikasi yang luas untuk masa transisi itu sendiri.

"Salah satu kritik kepada Anggota DPR sekarang adalah bahwa Anggota DPR dikenal bersikap kritis dan berani. Namun keberanian dan sikap kritis Anggota DPR tersebut tidak lagi memiliki langkah yang berarti dari sisi kemajuan politik bangsa. Gambaran dari sistem politik yang cenderung demokratik akan tetapi tidak produktif tertangkap dari ketertinggalan konflik kebijaksanaan terhadap konflik posisi dan isu"³⁶. Dalam melaksanakan fungsi kontrolnya, Anggota DPR lebih suka mengembangkan isu yang belum tentu isu tersebut sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan rakyat. Hal ini terlihat dari pantauan media massa dimana DPR sangat serius dan cepat membahas isu-isu yang memojokkan posisi Presiden dengan segera membentuk Panitia Khusus. Sebaliknya terkesan lamban dalam hal menuntaskan kasus BLBI yang mencapai Rp. 144,4 triliun³⁷, suatu besaran angka yang apabila bisa diselesaikan akan bisa dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pada era Reformasi ini kemandirian Anggota DPR lebih tinggi dibandingkan dengan rendahnya kemandirian Anggota pada era Orde Baru. Walaupun di sisi lain menyisakan masalah. Misal, bahwa fraksi hanya sebagai

³⁶ Arbi Sanit, *Republika*, 22-6-2000

³⁷ Laporan BPK kepada DPR tahun 1999

koordinator dan hak bersuara berada pada diri Anggota, hal ini sering mengacaukan mekanisme kerja DPR. Hal ini terlihat misalnya pada Sidang Paripurna yang sering riuh rendah diwarnai oleh interupsi sejumlah anggota. Juga sering terdengar teriakan yang terkesan berselera rendah, dan penyampaian pendapat yang sering bersifat emosional. Gaduhnya suasana Sidang Paripurna ini dikritik Presiden bahwa DPR seperti Taman Kanak-kanak.³⁸

Fenomena lain yang tampak pada era Reformasi ini adalah terbentuknya semacam kaukus yang tidak lagi terikat fraksi. Hal ini terlihat pada adanya perkumpulan Anggota muda lintas fraksi yang dijuluki pers dengan Koboï DPR. Juga Forum Curah Pendapat yang memformalkan forum diskusi tersebut dengan nama Kaukus 11 Nopember yang dideklarasikan pada 5 Desember 2000. Sementara pengamat mengatakan bahwa melalui kaukus yang bisa terbentuk dan bubar dengan sendirinya setiap saat, memungkinkan model ini akan lebih efektif diterapkan karena memungkinkan Anggota lebih bisa menyerap aspirasi rakyat tanpa harus mendapat tekanan dari fraksi. Karena lewat fraksi setiap urusan menjadi birokratis dan bertele-tele.

D. Penutup

Kesimpulan

Pada era Orde Baru sistem dan iklim politik yang melingkungi DPR tidak kondusif bagi pelaksanaan fungsi-fungsi DPR secara optimal. Hal tersebut terlihat pada perangkat hukum yang meminggirkan posisi lembaga DPR. Dalam sistem dan iklim politik Orde Baru tersebut lembaga eksekutif melakukan pengendalian politik terhadap lembaga-lembaga negara termasuk DPR. Pengendalian politik ini dimaksudkan untuk mencapai obsesi ganda negara Orde Baru yakni; pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik. Pola yang sama terdapat pada tubuh DPR dimana Fraksi mengendalikan anggota-anggotanya. Tatib DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83 merumuskan tugas Fraksi dalam rumusan yang sangat longgar, dimana Fraksi bertugas menentukan

³⁸ Kritik Presiden Abdurrahman Wahid pada Sidang Paripurna menjawab pertanyaan DPR seputar likuidasi Depsos dan Deppen.

dan mengatur sepenuhnya urusan Fraksi masing-masing. Fraksi juga mendapat peran sentral dalam mekanisme pelaksanaan tugas DPR.

Peran sentral fraksi pada masa Orde Baru bermakna politis, hal ini didasarkan pada alasan bahwa fraksi pada prakteknya mengendalikan sikap/perilaku anggota-anggota fraksinya supaya paralel dengan kepentingan politik Eksekutif. Sementara fraksi-fraksi dikendalikan oleh DPPnya, dan DPP masing-masing partai telah terkooptasi oleh Pemerintah. Disamping itu demi menjaga stabilitas nasional, maka ABRI ikut berperan dalam politik legislatif, hal itu tampak pada proses pembahasan pendahuluan RUU. Hal-hal tersebut ditambah dengan adanya hak *recall* bagi partai politik mengakibatkan kemandirian anggota DPR secara individu dalam menyampaikan pendapat dan bersikap, menjadi tidak tampak pada era itu.

Pada era Reformasi ini, telah terjadi transformasi peran Fraksi dari peran politis seperti yang dirumuskan pada Tatib No. 10/DPR-RI/III/82-83, menjadi berperan koordinatif pada Tatib No. 16/DPR-RI/I/1999-2000. Pengurangan peran dominasi fraksi dalam iklim keterbukaan dan demokratis yang dibawa oleh semangat reformasi, menjadikan Anggota-anggota DPR kini bisa bersuara lantang dan artikulatif. Anggota-anggota DPR pada era ini menampilkan *performance* yang lebih baik dibanding pada era Orde Baru.

Dengan penyempurnaan Tatib dan tidak adanya mekanisme *recall* dalam perpolitikan di tanah air yang semakin dinamis dan demokratis ini, telah menggeser suara Anggota yang pada era Orde Baru terletak di Fraksi maka pada era Reformasi ini suara Anggota relatif ada pada diri Anggota sendiri. Kemandirian Anggota dalam bersikap dan menyampaikan pendapat pada era Reformasi ini lebih tinggi dibanding pada era Orde Baru di mana kemandirian Anggota sangat rendah atau bahkan tidak tampak ada kemandirian dalam bersikap dan menyampaikan pendapat.

oooOOOooo

DAFTAR PUSTAKA

- BUDIMAN, Arif, dkk
2000, *Harapan dan Kecemasan; Menatap Arah Reformasi Indonesia*, Penerjemah Endi Haryono (koordinator), PT. Bayu Indra Grafika, Yogyakarta
- FATAH, R. Eep Saefulloh
1994, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, Pengantar Dr. Maswadi Rauf, Ghalia Indonesia, Jakarta
- INTER PARLIAMENTARY UNION (IPU)
1997, *Chronicle of Parliamentary Elections*, Volume 30, Geneva
- MAS'OEED, Mohtar
1989, *Ekonomi dan Struktur Politik; Orde Baru 1966 - 1971*, LP3ES, Jakarta
- O'DONNELL, Guillermo, dan C SCHMITTER, Philippe
1993, *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jilid III, Penerjemah Nurul Agustina, LP3ES, Jakarta
- , *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jilid IV
- SARAGIH, Bintan R, SH
1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- SANIT, Arbi
1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta,
- LIPSET, Seymour Martin (Editor in Chief)
Tanpa tahun, *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. I, Routledge, London
- THOMSON, Dennis
1999, *Etika politik Pejabat Negara*, Penerjemah Benyamin Molan, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

Himpunan Peraturan Perundang-undangan di bidang politik
Memorandum: European Parliamentary Rules Regarding party Group, tanpa
tahun.

Himpunan Tata Tertib DPR-RI
Keputusan DPR-RI No. 16/DPR-RI/1999-2000 tentang Peraturan Tata Tertib
DPR-RI

Makalah :

Seminar *Tata Tertib DPR-RI*, di DPR-RI, Jakarta, 22 Juni 1999
Seminar BKSAP DPR-RI, pada 26 September 2000

Majalah :

Jurnal Ilmu Politik No. 17, 1997
Sinar, 11 Februari 1995
Gatra, 24 April 1999

Harian :

Republika, 1 Juni 1996
Kompas, 1 Juli 2000
Republika, 22-6-2000

====-SNS-====

**FENOMENA PENGADUAN MASYARAKAT KE DPR RI
DAN TINDAK LANJUTNYA
(MASA KEANGGOTAAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA 1999/2004)**

Ahmad Budiman

1. Latar Belakang Masalah

Harapan publik yang begitu besar terhadap keberadaan wakil rakyatnya untuk mampu menyelesaikan semua permasalahan, langsung atau tidak langsung mampu mengangkat citra Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) di mata masyarakat. Dalam prakteknya, aspirasi masyarakat tersebut memang harus diperjuangkan oleh anggota Dewan karena memang itulah salah satu fungsi yang diemban oleh lembaga perwakilan ini. Masalahnya adalah apakah setiap aspirasi yang disampaikan masyarakat tersebut mampukah diperjuangkan dengan ditindaklanjuti oleh Dewan, yang tidak hanya ditampung belaka. Tentunya bila hal ini tidak berhasil diperjuangkan, berarti memperpanjang dan melengkapi ketidakpercayaan masyarakat kepada wakil rakyatnya.

Sikap tidak percaya dari masyarakat kepada wakil rakyatnya, tidak bisa tidak akan mendorong tumbuh dan berkembangnya gerakan "*parlemen jalanan*". Hal ini memang beralasan, karena rakyat menilai wakilnya telah gagal memperjuangkan aspirasi mereka. Apalagi bila kita mengkaitkannya dengan salah satu fungsi Dewan sebagaimana termuat dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI yaitu menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat, kedudukan DPR sangat penting sebagai "*jembatan*" aspirasi masyarakat dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.

Gonjang-ganjing kehidupan politik Indonesia memuncak dengan terjadinya Reformasi yang dipelopori oleh para mahasiswa dengan cara menduduki gedung DPR RI. Pada masa sebelum dan saat reformasi, pengaduan masyarakat ke DPR sangat bervariasi. Berdasarkan hasil penelitian terdahulu mengenai pengaduan masyarakat yang dilakukan oleh

penulis terungkap : pengaduan masyarakat dapat dibagi atas dua cara yaitu pengaduan masyarakat melalui surat dan pengaduan masyarakat dalam bentuk delegasi. Pengaduan masyarakat melalui surat ialah aspirasi masyarakat melalui bahasa tulisan disampaikan ke DPR melalui kurir atau menggunakan jasa pos tanpa disertai suatu pertemuan dengan salah satu unsur di DPR. Sedangkan pengaduan masyarakat dalam bentuk delegasi ialah orang atau orang-orang yang atas nama sendiri atau ditunjuk/diutus oleh suatu perkumpulan/organisasi/instansi dan sebagainya untuk menyampaikan aspirasinya secara langsung dan tatap muka di DPR.

Penelitian dilakukan dengan cara mendapatkan data mengenai pengaduan masyarakat selama satu tahun (12 bulan), pada Bagian Humas dan Asses II Sekretariat Jenderal DPR RI. Periode penelitian dimulai dari bulan Oktober 1997 hingga September 1998. Pertimbangan penentuan periode penelitian yaitu Bulan Oktober 1997 hingga April 1998 adalah masa sebelum reformasi. Bulan Mei 1998 adalah awal terjadinya Reformasi. Bulan Juni hingga Bulan September 1998 adalah era Reformasi yang masih terus berjalan. Penelitian menggunakan metode kuantitatif dengan pengolahan datanya dilakukan dengan pendekatan analisis isi. Unit analisisnya yaitu perkeseluruhan isi pengaduan masyarakat (melalui surat dan delegasi). Sedangkan untuk mengetahui tindak lanjut dari pengaduan masyarakat tersebut dilakukan dengan metode kualitatif dengan menggunakan teknik penarikan *purposive sampling*, dalam hal ini dipilih Fraksi Karya Pembangunan (FKP) DPR RI dengan alasan sebagai Fraksi dengan jumlah anggotanya yang terbesar.

Hasil penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

- ◆ Frekuensi surat pengaduan masyarakat yang diterima DPR dari bulan Oktober 1997 hingga bulan September 1998 berjumlah 1357 surat.
- ◆ Frekuensi terbesar surat pengaduan masyarakat yang diterima DPR terjadi pada bulan Mei 1998 berjumlah 173 surat.
- ◆ Bidang politik merupakan bidang yang paling banyak diadukan melalui surat pengaduan masyarakat yaitu 433 surat dengan puncaknya pada bulan Mei 1998 sejumlah 103 surat.

- ◆ Delegasi pengaduan masyarakat yang diterima DPR dari bulan Oktober 1997 hingga bulan September 1998 berjumlah 418 delegasi.
- ◆ Delegasi pengaduan masyarakat yang paling banyak diterima DPR terjadi pada bulan Juni 1998 sejumlah 129 delegasi.
- ◆ Bidang politik merupakan bidang yang paling banyak diadukan melalui delegasi pengaduan masyarakat yaitu 206 delegasi dengan puncaknya terjadi pada bulan Juni 1998 sejumlah 75 delegasi.

Uraian singkat hasil penelitian terdahulu dimaksud untuk mendapatkan gambaran mengenai aktivitas pengaduan masyarakat ke DPR. Hasil penelitian tersebut setidaknya dapat memberikan makna, bahwa eskalasi politik yang terjadi di tanah air juga turut mempengaruhi kuantitas dan kualitas pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada Wakilnya di Dewan. Oleh karena itu hasil penelitian terdahulu yang walaupun tidak dicarikan korelasi dengan penelitian selanjutnya, setidaknya menjadi teramat penting sebagai usaha menambah wawasan kita dalam menilai berbagai hal yang terdapat pada pengaduan masyarakat, seperti faktor kuantitas maupun kondisi politik yang terjadi di tanah air serta tindaklanjut yang telah dilakukan oleh DPR terhadap pengaduan masyarakat tersebut.

Gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa telah berdampak pada terjadinya pergantian kepemimpinan nasional. Lebih lanjut hal tersebut berakibat dipercepatnya Pemilihan Umum guna memilih wakil-wakil rakyat yang lebih dipercaya oleh seluruh masyarakat. Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juli 1999 dan diikuti oleh 48 Partai. Sejak tanggal 1 Oktober 1999 DPR masa bakti 1999-2004 terbentuk, sebanyak 500 anggota dari 21 Partai menempati DPR, yang selanjutnya dikelompokkan dalam Fraksi-Fraksi di DPR sebanyak 10 Fraksi. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib yang dimiliki, DPR baru mulai melaksanakan tugas-tugasnya, yang diawali dengan pembentukan Fraksi-Fraksi (10 Fraksi). Pemilihan Pimpinan DPR dan kemudian berlanjut dengan pembentukan Alat-alat kelengkapan DPR, yaitu 9 (sembilan) Komisi, satu Panitia tetap yaitu Panitia Anggaran, dan 3 (tiga) Badan yaitu Badan Legislasi, Badan Kerja Sama Antar Parlemen, dan Badan Urusan Rumah Tangga (DPR RI; 2000 : 2)

Penilaian masyarakat terhadap pelaksanaan Pemilu yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil) menyebabkan kepada pengakuan terhadap eksistensi anggota DPR. Tidak seperti anggota DPR pada masa Orde Baru, legitimasi anggota DPR pada masa kini benar diakui oleh seluruh masyarakat Indonesia. Hal ini berdampak kepada meningkatnya kepercayaan rakyat terhadap DPR sebagai suatu lembaga perwakilan yang dapat menerima dan memperjuangkan aspirasi yang disampaikan masyarakat kepadanya. Ditinjau dari segi pendidikan politik, hal ini menunjukkan meningkatnya pendidikan politik masyarakat Indonesia. Karena, aspirasi yang mereka miliki dapat disalurkan kepada lembaga formal yang memang berfungsi untuk hal tersebut. Tentunya harapan yang dibawa oleh masyarakat adalah aspirasi yang telah disalurkan kepada lembaga formal yang benar dapat diterima dan diperjuangkan secara maksimal.

Gejala yang terlihat hingga saat ini adalah kerap terlihatnya peningkatan pengaduan masyarakat ke DPR yang dari tahun ke tahun terus meningkat. Keadaan yang berkembang dewasa ini, aspirasi yang diajukan masyarakat ke DPR dapat dibedakan ke dalam dua persoalan yaitu persoalan mereka sendiri ataupun memprotes kebijakan pemerintah. Tak jarang delegasi yang datang ke DPR adalah merupakan "delegasi bayaran" yang bertujuan menyuarakan aspirasi dari orang-orang yang memiliki kepentingan dibelakang aksi tersebut.

Melihat dari beragamnya aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPR, kiranya menuntut optimalisasi peran DPR itu sendiri, terutama dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat tersebut. Bahwa aspirasi tersebut tidak hanya diterima dan ditampung semata, tapi yang terpenting adalah tindak lanjutnya. Berdasarkan paparan dalam latar belakang inilah, penulis tertarik untuk mengetahui fenomena yang terjadi dari pengaduan masyarakat ke DPR yang keberadaannya dari hasil Pemilu 1999 yang baru lalu.

B. Permasalahan.

Dari uraian terdahulu, timbul pertanyaan yang berkaitan dengan pengaduan masyarakat yaitu :

- Bagaimana jumlah dan isi pengaduan masyarakat yang disampaikan ke DPR hasil Pemilu 1999 ?
- Fenomena apa saja yang dapat diketahui dari pengaduan masyarakat yang disampaikan ke DPR tersebut?
- Bagaimana tindak lanjut dari pengaduan masyarakat tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian adalah mengetahui dan mendapatkan gambaran yang tepat jumlah pengaduan masyarakat yang disampaikan ke DPR hasil Pemilu 1999. Juga diketahui fenomena pengaduan masyarakat yang terjadi dewasa ini. Dan pada akhirnya diketahui tindak lanjut yang dapat serta telah dilakukan oleh Anggota Dewan terhadap pengaduan masyarakat yang diterimanya.

Secara teoritis penelitian ini berguna mengkaji dan mengembangkan ilmu komunikasi khususnya komunikasi politik yang terjadi di DPR terutama dalam menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Sedangkan secara praktis, penelitian ini berguna memberikan masukan kepada Anggota Dewan mengenai fenomena yang terjadi dari pengaduan masyarakat dan tindak lanjutnya.

D. Tinjauan Pustaka

Esensi dari sebuah negara demokrasi adalah kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Namun alangkah sulitnya bila seluruh rakyat dari suatu negara ingin berkuasa semuanya. Untuk itu diperlukan suatu lembaga yang merupakan lembaga perwakilan dari seluruh rakyat untuk menyalurkan kekuasaannya. Demikian kiranya Indonesia, implementasi kekuasaan rakyat dilaksanakan oleh sebuah lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI).

Keberadaan DPR berdasarkan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 (Sekretariat Jenderal MPR RI; 2000 : 8 - 9) yaitu :

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan rakyat diatur dengan undang-undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun

Pasal 20

- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20 A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang

Pasal 22 A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang

Pasal 22 B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Dalam menjalankan tugasnya, DPR memiliki fungsi (Bintan R Saragih; 1989 : 125) sebagai berikut :

1. Bersama Presiden membentuk Undang-undang dan
2. Bersama Presiden membentuk Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
3. Menurut penjelasan pasal 23 UUD 1945 dalam menetapkan APBN ini kedudukan DPR lebih kuat dari Pemerintah
4. Mengawasi Pemerintah
5. Forum komunikasi antara rakyat dengan Pemerintah dan DPR sendiri.

Pada intinya, fungsi yang diemban DPR sebagai suatu lembaga perwakilan terdiri dari tiga fungsi utama yaitu fungsi perundang-undangan, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Menurut Arbi Sanit (1992 : 252 - 253) :

Melalui fungsi perwakilan tersebut DPR membuat kebijaksanaan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili di dalam lembaga tersebut. Dalam hal ini DPR bertindak sebagai pelindung kepentingan dan penyalur aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Fungsiperundang-undangan memungkinkan DPR sebagai wakil rakyat menuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat ke dalam kebijaksanaan formil dalam bentuk undang-undang, termasuk dalam tugas ini adalah kewenangan DPR dalam menghasilkan APBN, mengubah RUU dan amandemen. Fungsi pengawasan, lembaga ini melindungi kepentingan rakyat sebab melalui penggunaan kekuasaan yang dilandasi oleh fungsi ini, DPR dalam mengoreksinya melalui pelaksanaan berbagai hak DPR.

Sedangkan di dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI 1999 disebutkan :

(1) Wewenang dan tugas DPR :

- a. bersama-sama dengan Presiden membentuk undang-undang;
- b. bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap :
 - 1) pelaksanaan undang-undang;
 - 2) pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Negara serta pengelolaan keuangan negara; dan

- 3) kebijaksanaan Pemerintah sesuai dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- d. membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan;
- e. membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan persetujuan atas pernyataan perang serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden
- f. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- g. melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan / atau undang-undang kepada DPR

Sebagai lembaga perwakilan, DPR memiliki kewajiban untuk menerima dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Di era reformasi dimana eksistensi anggota DPR dibentuk dari sistem Pemilu yang sangat memperhatikan nilai-nilai demokrasi, maka sudah pada tempatnya anggota Dewan memperjuangkan aspirasi yang disampaikan masyarakat ke DPR. Setiap anggota Dewan secara khusus dituntut memiliki sikap tanggap dan mau serta mampu memperjuangkan segala aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat dari daerah pemilihannya (konstituennya). Sedangkan dalam lingkup luas, semua anggota Dewan memiliki kewajiban untuk memperjuangkan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat ke DPR tanpa membedakan daerah pemilihan ataupun bidang permasalahan yang disampaikan masyarakat tersebut.

Model komunikasi "ABX" Newcomb kiranya dapat menjelaskan keterkaitan hubungan antara anggota Dewan sebagai elite politik dengan masyarakat yang menyampaikan aspirasi sebagai massa. Model komunikasi ini ingin menguraikan hubungan antara elite politik dengan masyarakat dalam membicarakan dan menghadapi isu yang berkembang. Dalam menghadapi isu tersebut perlu suatu kesamaan persepsi dari kedua komponen tersebut.

Artinya, elite dan masyarakat sadar benar akan permasalahan yang menjadi isu tersebut. Ketentuan untuk terbentuknya kesamaan persepsi menyebabkan komunikasi yang dilakukan kedua komponen tersebut, efektif dalam menghadapi isu yang dibicarakan. Implementasinya, komunikasi pengaduan masyarakat efektif manakala terjadi kesamaan persepsi antara anggota Dewan sebagai elite politik dengan masyarakat dalam menghadapi aspirasi tersebut. Dan untuk itu, pendistribusian delegasi kepada Komisi atau Anggota Dewan yang membidangi dan mengerti aspirasi tersebut dapat menyebabkan komunikasi berlangsung efektif.

Mengenai hubungan antara si wakil dan terwakil, menurut A Hoogerwer (dalam Bintan R Saragih; 1987 : 86) ada lima model yaitu :

- a. *Model delegate* (utusan) : di sini si wakil bertindak sebagai yang diperintah seseorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya.
- b. *Model trustee* (wali) : di sini si wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jadi ia dapat bertindak berdasarkan pendirian sendiri.
- c. *Model politicos* : di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai penguasa penuh
- d. *Model kesatuan* : di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat
- e. *Model diversifikasi* (penggolongan) : anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu.

Mengkaitkan dengan kutipan tersebut, keberadaan anggota DPR adalah identik dengan model kesatuan, yaitu anggota DPR dilihat sebagai wakil dari seluruh rakyat. Hal ini membawa konsekuensi, setiap anggota DPR harus memperjuangkan aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat secara aktif dalam menyampaikan aspirasinya ke DPR dapat dinilai sebagai keberhasilan pendidikan politik kepada masyarakat. Bahwa masyarakat secara tepat menyalurkan aspirasinya kepada lembaga formil yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah menerima dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Keberhasilan pendidikan politik masyarakat itu tidak terlepas dari sosialisasi politik yang menurut Almond (1986 : 13) secara efektif dapat dilakukan melalui jalur sekolah, keluarga, teman bermain dan media massa.

Dari keempat agen sosialisasi politik tersebut, berdasarkan

kemampuan daya jangkau dan efek yang dihasilkannya, media massa merupakan agen yang cukup efektif ketimbang ketiga agen sosialisasi politik yang lainnya. Melalui media massa pula masyarakat ramai diajak mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilainya menurut kemampuan masing-masing. Dengan demikian rakyat dididik kearah kewarganegaraan yang sadar dan bertanggungjawab dan partisipasi politik dapat dibina. Di pihak lain, bagi anggota Dewan terbuka kesempatan untuk bertindak sebagai pembawa suara rakyat dan mengajukan perasaan-perasaan dan pandangan-pandangan yang berkembang secara dinamis dalam masyarakat ramai. Dengan demikian "gap" antara yang memerintah dan yang diperintah dapat sekedar diperkecil. Dalam beberapa negara baru peranan edukatif Dewan mungkin lebih efektif daripada peranan-peranan lainnya.

Bagi masyarakat muara dari berkembangnya pendidikan politik masyarakat adalah terciptanya partisipasi politik masyarakat. Partisipasi politik menurut Huntington (dalam Arbi Sanit; 1985 : 95) :

Bertujuan untuk mempengaruhi penguasa baik dalam artian memperkuatnya, maupun dalam pengertian menekannya sehingga memperhatikan atau memenuhi kepentingan pelaku partisipasi. Tiga tujuan partisipasi politik di Indonesia yaitu *pertama*, memberikan dukungan kepada penguasa dan pemerintah yang dibentuknya beserta sistem politik yang disusunnya. *Kedua*, partisipasi politik dimaksudkan sebagai usaha untuk menunjukkan kelemahan penguasa dengan harapan supaya penguasa merubah ataupun memperbaiki kelemahan tersebut. *Ketiga*, partisipasi politik sebagai tantangan terhadap penguasa dengan maksud menjatuhkannya sehingga terjadi perubahan pemerintahan atau sistem politik.

Mekanisme pengaduan masyarakat dari kajian ilmu komunikasi dapat dijelaskan melalui model komunikasi Wesley dan Maclean, yaitu anggota DPR itu pada dasarnya merupakan komunikator politik bagi masyarakat sekaligus juga sumber berita bagi pers. Karena fungsinya sebagai anggota Dewan itu, ia dapat membuat suatu pernyataan politik yang kemudian dapat diliput oleh media massa untuk disebarluaskan kepada seluruh masyarakat. Media massa juga dapat menanyakan langsung kepada anggota Dewan untuk mendapat kejelasan dan kelengkapan berita. Apabila ada hal-hal yang tidak dimengerti atau tidak sesuai dengan hati nuraninya, masyarakat dapat

menanyakan kepada media massa, misalnya melalui surat pembaca. Selain itu masyarakat juga dapat menanyakan atau menyampaikan aspirasinya secara langsung kepada komunikator politik tersebut, yaitu dalam bentuk pengaduan masyarakat kepada DPR. Selain menerima aspirasi pengaduan masyarakat ini juga dimaksudkan memberikan masukan kepada anggota Dewan terutama dalam membantu mengoptimalkan fungsi pengawasan Dewan terhadap kerja dan hasil kerja yang telah dilakukan eksekutif.

Bagi DPR sendiri penanganan pengaduan masyarakat telah diatur di dalam Peraturan Tata Tertib DPR yaitu :

Pasal 139

- (1) DPR menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup dan wewenang DPR.
- (2) Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum, sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (4) huruf c dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) huruf d, DPR menerima penyampaian dan pengaduan masyarakat secara langsung dan/atau melalui surat.

Pasal 140

- (1) Masyarakat yang datang secara langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasi dan/atau pengaduan diterima dan disalurkan oleh Sekretariat Jenderal ke Komisi yang membidangnya dan/atau Fraksi-Fraksi.
- (2) Dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, Komisi melaksanakan ketentuan, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (4) dan ayat (5), sedangkan Fraksi dapat mengambil langkah-langkah sesuai dengan kebijaksanaan masing-masing.

Walaupun di dalam Peraturan Tata Tertib DPR disebutkan Fraksi dan Komisi yang dapat menerima pengaduan masyarakat, namun pada kenyataannya Pimpinan Dewan juga sering kali menerima aspirasi masyarakat tersebut baik yang dilakukan melalui surat pengaduan masyarakat maupun delegasi pengaduan masyarakat.

Eksistensi Fraksi di DPR utamanya dalam menindaklanjuti pengaduan masyarakat, masih cukup dominan. Berkaitan dengan keberadaan

Fraksi di DPR, Bintan R Saragih (1987 : 162) menyatakan, "kegiatan para anggota DPR diarahkan, diawasi dan dikoordinir oleh Fraksinya sebagai tangan induk organisasinya, sehingga peranan seorang anggota Dewan lebih banyak ditentukan atau diatur oleh Fraksi. Disiplin dan kesetiaan para anggota terhadap Fraksinya adalah wajar dalam sistem perwakilan seperti ini." Di dalam Tatib DPR disebutkan Fraksi bertugas mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan anggota Fraksi dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Fraksi juga bertugas meningkatkan kemampuan, disiplin, efektivitas, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR. Guna kelancaran pelaksanaan tugas Fraksi, DPR menyediakan sarana dan anggaran yang memadai menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi.

Pimpinan DPR ialah alat kelengkapan DPR merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif. Masa jabatan Pimpinan DPR sama dengan masa keanggotaan DPR. Pimpinan DPR terdiri atas satu orang ketua dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) orang Wakil Ketua yang mencerminkan Fraksi-Fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota Fraksi. Salah satu tugas Pimpinan DPR yaitu mengadakan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas Komisi serta alat kelengkapan DPR yang lain, serta mengadakan konsultasi dengan Presiden dan Pimpinan Lembaga Tinggi Negara lainnya setiap waktu diperlukan.

Mengenai Komisi di DPR, BN Marbun (1995 : 234) menjelaskan :

Setiap anggota, kecuali anggota Pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu Komisi. Komisi mempunyai tugas di bidang perundang-undangan, anggaran dan pengawasan. Untuk menjalankan tugas, Komisi diantaranya dapat mengadakan Rapat Kerja (Raker) dengan Presiden yang diwakili oleh menteri, Rapat Dengar Pendapat (RDP) maupun Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) serta kunjungan kerja. Di bidang pembentukan undang-undang, komisi mempunyai tugas dan tanggungjawab yang cukup berat. Dalam membahas dan membicarakan satu RUU, komisi mengadakan persiapan, serta penyempurnaan perumusan satu RUU, baik yang berasal dari pemerintah maupun dari usul Inisiatif DPR yang diputuskan Badan Musyawarah akan dibahas dalam satu rapat komisi atau rapat gabungan komisi. Di bidang pengawasan kegiatan eksekutif, komisi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk

APBN serta peraturan pelaksanaannya sesuai ruang lingkup tugas komisi tersebut. Salah satu tugas komisi yang cukup mendasar dari setiap komisi ialah menampung suara rakyat, termasuk surat-surat masuk, mengenai hal-hal yang tercakup dalam ruang lingkup tugas setiap komisi.

Pengaduan masyarakat ke DPR dapat dibedakan atas dua cara yaitu berupa delegasi yang datang langsung ke DPR, dan dapat pula berupa surat pengaduan atau surat tembusan. Untuk delegasi yang datang langsung ke DPR, pengaduannya dicatat dan disalurkan melalui Bagian Hubungan Masyarakat Sekretariat Jenderal DPR sesuai dengan keinginan delegasi kepada Fraksi dan atau komisi di DPR. Setiap surat pengaduan, baik yang langsung ataupun berupa surat tembusan, diproses oleh Pembantu Asisten bidang Pengaduan Masyarakat, Asisten Sekretaris Jenderal bidang Pengawasan Legislatif.

E. Prosedur Penelitian

Untuk meneliti pengaduan masyarakat ke DPR, penulis menggunakan pendekatan kuantitatif dengan metode penelitiannya adalah analisis isi. Karena itu :

- ◆ Kategori untuk penelitian ini ialah pengaduan masyarakat yaitu ungkapan rasa tidak senang, tidak puas atau bisa juga berupa dukungan masyarakat mengenai berbagai hal yang disampaikan kepada DPR sebagai suatu aspirasi. Aspirasi sendiri diartikan sebagai harapan dan tujuan untuk keberhasilan pada masa yang akan datang.
- ◆ Definisi kategori untuk penelitian ini yaitu :
 - pengaduan masyarakat dalam bentuk delegasi ialah orang atau orang-orang yang atas nama sendiri atau ditunjuk/diutus oleh suatu perkumpulan/organisasi/instansi dan sebagainya untuk menyampaikan aspirasinya secara langsung dan tatap muka ke DPR
 - Pengaduan masyarakat dalam bentuk surat ialah aspirasi masyarakat melalui bahasa tulisan disampaikan ke DPR melalui kurir atau menggunakan jasa pos tanpa disertai suatu pertemuan dengan salah satu unsur di DPR.

- Unit analisis untuk pengaduan masyarakat adalah keseluruhan isi pengaduan masyarakat baik melalui delegasi maupun melalui surat.
- Data mengenai pengaduan masyarakat melalui delegasi dan pendistribusiannya didapat melalui Bagian Humas Setjen DPR RI. Data mengenai pengaduan masyarakat melalui surat dan pendistribusiannya didapat melalui Asses II DPR RI. Data mengenai delegasi yang diterima, masalah yang diadukan dan tindak lanjut dari Fraksi didapat melalui Sekretariat Fraksi yang membidangi pengaduan masyarakat.
- Metode observasi yaitu untuk mengetahui perilaku delegasi masyarakat yang datang ke DPR RI berikut tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak terkait misalnya Aparat, Sekretariat DPR maupun oleh Anggota Dewan itu sendiri.
- Metode penelitian kualitatif digunakan untuk mengetahui tindak lanjut penanganan pengaduan masyarakat. Penarikan dengan menggunakan purposive sampling digunakan untuk mendapatkan jawaban dari wakil Fraksi di DPR dalam menangani penanganan pengaduan masyarakat tersebut. Untuk hal tersebut dipilih Fraksi PDI Perjuangan (F-PDIP) sebagai partai pemenang Pemilu 1999 juga sebagai partai yang paling banyak menempatkan anggotanya di DPR. Fraksi yang lainnya adalah Fraksi Reformasi (F-Reformasi) dengan alasan fraksi ini merupakan gabungan dari dua partai peserta Pemilu 1999 yaitu Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Keadilan (PK) yang kemudian menamakan diri sebagai Fraksi Reformasi yang berarti sama dengan era yang sedang dilalui Bangsa Indonesia.
- Responden dalam penelitian ini adalah Anggota Dewan, Fraksi-Fraksi di DPR dan Bagian Humas serta Asses II Setjen DPR RI.
- Data penelitian yaitu Bulan Oktober 1999 hingga bulan September 2000.
- Keseluruhan hasil penelitian yang didapat di lapangan kemudian dianalisis sesuai dengan metode yang digunakan sebelumnya untuk mendapatkan jawaban mengenai fenomena pengaduan masyarakat ke DPR.

F. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaduan masyarakat ke DPR dapat digolongkan ke dalam dua cara yaitu melalui surat pengaduan masyarakat dan melalui delegasi pengaduan masyarakat. Pengklasifikasian masalah untuk surat pengaduan masyarakat telah dilakukan oleh Asess II DPR RI, sedangkan pengklasifikasian masalah untuk delegasi pengaduan masyarakat dilakukan oleh Bagian Humas Setjen DPR RI. Hasilnya adalah sebagai berikut :

Berdasarkan Tabel. 1 terungkap, pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui surat pengaduan dari bulan Oktober 1999 sampai dengan bulan September 2000 berjumlah 1891 surat pengaduan masyarakat dengan rincian bulan Oktober 1999 berjumlah 87 surat, bulan November 1999 berjumlah 131 surat, bulan Desember 1999 berjumlah 173 surat, bulan Januari 2000 berjumlah 128 surat, bulan Februari 2000 berjumlah 243 surat, bulan Maret 2000 berjumlah 243 surat, bulan April 2000 berjumlah 193 surat, bulan Mei 2000 berjumlah 198 surat, bulan Juni 2000 berjumlah 144 surat, bulan Juli 2000 berjumlah 143 surat, bulan Agustus 2000 berjumlah 145 surat dan bulan September 2000 berjumlah 123 surat. Bila dilihat frekuensi pengaduan masyarakat tiap bulannya, maka bulan Februari 2000 adalah yang paling banyak pengaduan masyarakat sejumlah 243 surat pengaduan dan bulan Oktober 1999 adalah yang paling sedikit pengaduan masyarakat sejumlah 87 surat pengaduan.

Melihat dari bidang masalah yang diajukan masyarakat ke DPR dari bulan Oktober 1999 hingga bulan September 2000, bidang politik adalah bidang masalah yang paling banyak diajukan masyarakat sejumlah 358 surat pengaduan dan bidang agama adalah bidang masalah yang paling sedikit diajukan masyarakat sejumlah 22 surat pengaduan. Sedangkan frekuensi bidang masalah dilihat tiap bulannya, maka frekuensi terbesar terdapat pada bidang ekonomi dan keuangan untuk bulan April 2000 sejumlah 47 surat pengaduan.

Pengaduan masyarakat yang dilakukan melalui delegasi masyarakat ke DPR antar bulan Oktober 1999 hingga bulan September 2000 mencapai 863 delegasi dengan jumlah orang yang hadir sebanyak 74.659 orang. Pada tiap bulannya, jumlah delegasi masyarakat yang menyampaikan aspirasinya

ke DPR memang sangat bervariasi. Untuk bulan Oktober 1999 delegasi masyarakat yang mengajukan aspirasinya mencapai 164 delegasi, bulan November 1999 berjumlah 82 delegasi, bulan Desember 1999 berjumlah 75 delegasi, bulan Januari 2000 berjumlah 39 delegasi, bulan Februari 2000 berjumlah 103 delegasi, bulan Maret 2000 berjumlah 50 delegasi, bulan April 2000 berjumlah 43 delegasi, bulan Mei 2000 berjumlah 77 delegasi, bulan Juni 2000 berjumlah 57 delegasi, bulan Juli 2000 berjumlah 43 delegasi, bulan Agustus 2000 berjumlah 91 delegasi dan bulan September 2000 berjumlah 39 delegasi. Berdasarkan data tersebut, maka pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui delegasi masyarakat ke DPR paling banyak terjadi pada bulan Oktober 1999 sebanyak 164 delegasi. Sedangkan jumlah orang yang merupakan bagian dari delegasi masyarakat ke DPR, paling banyak terjadi pada bulan April 2000 sejumlah 17.442 orang.

Melihat dari materi, bidang politik adalah yang paling banyak disampaikan delegasi pengaduan masyarakat ke DPR dari bulan Oktober 1999 hingga bulan September 2000 yaitu sebanyak 288 delegasi. Sedangkan materi bidang pendidikan adalah materi yang paling sedikit disampaikan delegasi pengaduan masyarakat ke DPR yaitu sebanyak 13 delegasi. Sedangkan yang termasuk pada kelompok lain-lain adalah bidang masalah di luar bidang yang telah ada dan kunjungan delegasi/perorangan untuk kepentingan pribadi.

Mencermati hasil penelitian pengaduan masyarakat ke DPR baik yang dilakukan melalui surat maupun delegasi masyarakat, menunjukkan harapan masyarakat yang begitu besar kepada Dewan untuk mampu menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi masyarakat utamanya pada bidang politik. Di satu sisi, kondisi yang demikian dapat dijadikan cerminan, bahwa pendidikan politik masyarakat cukup memadai. Artinya, mereka paham bahwa aspirasi masyarakat sangat tepat jika disalurkan kepada lembaga perwakilan yang memang bertugas untuk hal tersebut yaitu DPR. Terangkatnya pendidikan politik masyarakat tentunya terkait erat dengan kemampuan agen-agen sosialisasi politik sebagaimana dikemukakan Almont, utamanya melalui media massa. Hampir setiap hari media massa menayangkan berita-berita politik khususnya yang terjadi dan dilakukan oleh anggota Dewan. Sebagaimana kemampuan agenda setting media, bahwa

semakin lama suatu media memberitakan suatu berita maka selama itu pula masyarakat membicarakan masalah tersebut, dan ini semua dapat mempengaruhi pengetahuan masyarakat terhadap tugas dan wewenang DPR. Karena itu tak salah bila begitu besarnya harapan yang digantungkan masyarakat kepada DPR, yang diyakini dapat memperjuangkan semua aspirasi yang dimilikinya. Kondisi yang kondusif ini pada hakekatnya cukup positif, terutama dalam mencegah terjadinya aksi "*parlemen jalanan*" yang acap kali berpotensi untuk terjadinya pemaksaan kehendak, kekacauan bahkan korban jiwa

Selain faktor pendidikan politik, dinamika pengaduan masyarakat dapat terpengaruh oleh kondisi politik yang berkembang di tanah air. Era reformasi, yang dipahami oleh sebagian masyarakat sebagai era kebebasan, mendorong masyarakat untuk mempercayai lembaga DPR sebagai lembaga yang mampu memperjuangkan aspirasinya. DPR adalah "*rumah rakyat*" dan anggota DPR dipilih oleh rakyat, karena itu masyarakat beranggapan bahwa semua aspirasinya pasti diterima dan diperjuangkan anggota dewan. Anggapan inilah yang sering kali membuat masyarakat memaksakan kehendaknya, bahwa semua anggota Dewan harus dan pasti mampu memperjuangkan aspirasinya. Pemaksaan kehendak itu diantaranya diwujudkan dengan upaya bermalam di Gedung DPR (*seperti apa yang telah dilakukan oleh karyawan PT Kong Tai Indonesia*) selama beberapa waktu atau juga meneriakkan yel-yel dan tetabuhan lainnya, guna memberikan dukungan saat rekan-rekan mereka melakukan dialog dengan anggota Dewan. Menanggapi permasalahan tersebut dijelaskan :

Merujuk pada Prosedur Tetap (Protap) yang ditandatangani oleh Sekjen DPR RI ditetapkan waktu penerimaan delegasi/pengunjuk rasa adalah pada hari kerja pukul 09.00 WIB sampai dengan 16.00 WIB yang ditolerir sampai dengan pukul 18.00 WIB, sepanjang telah ada persetujuan dari Pimpinan Fraksi, Komisi DPR RI. Tugas Humas untuk menerima, mengatur dan mendelegasikan delegasi adalah sesuai dengan dengan batas waktu yang ditentukan dalam Protap tersebut (Pukul 09.000 sampai dengan 16.00 WIB). Setelah waktu tersebut, delegasi menjadi tanggungjawab Bagian Pengamanan Dalam (Pamdal) tentunya dengan mendengarkan penjelasan dari Bagian Humas terhadap perlakuan yang telah diberikan kepada delegasi masyarakat tersebut. Semua delegasi selambat-lambatnya pukul 18.00 WIB sudah harus meninggalkan Komplek Gedung DPR RI dan tidak dibenarkan

untuk bermalam. Khusus untuk masalah buruh PT Kong Tai Indonesia (KTI) yang harus bermalam di Gedung DPR, karena Protap yang dimaksud memang belum ada, sehingga mereka dapat bermalam di DPR dengan toleransi 1 bulan. Namun demikian penanganan kasus buruh KTI ini tetap dibicarakan dan dibahas di tingkat Pimpinan untuk kemudian dicarikan solusinya (lihat lampiran A).

Upaya melakukan aksi penekanan ini, merupakan salah satu gejala yang dilakukan delegasi untuk menyampaikan aspirasinya ke DPR. Usaha masyarakat dengan melakukan pemaksaan untuk tetap bertahan di DPR memang sangat rentan terhadap terjadinya pelanggaran hukum maupun kesusilaan, terutama yang dilakukan oleh para pengunjung rasa. Gejala seperti ini terjadi, salah satunya kepada karyawan PT Kong Tai Indonesia yang melakukan aksi penekanan dengan memaksa untuk tetap bermalam di DPR lebih dari satu bulan, hingga aspirasinya terpenuhi.

Perusahaan yang mengalami kebangkrutan tersebut, tidak mampu untuk membayar pesangon bagi karyawannya, sedangkan karyawan beranggapan pesangon merupakan hak mereka yang harus dipenuhi oleh pihak perusahaan. Permasalahan inilah yang akhirnya menggiring mereka untuk menyampaikan aspirasinya ke DPR. Sesuai dengan mekanisme pengaduan masyarakat yang berlaku di Dewan, aspirasi karyawan PT KTI tersebut telah diterima oleh Komisi VI DPR RI yang juga membidangi masalah tenaga kerja. Upaya penyelesaian dilaksanakan, antara lain dengan melakukan pertemuan unsur tripartit (Pemerintah, buruh dan perusahaan) dan Komisi VI DPR RI sebagai mediatornya. Berdasarkan pertemuan tersebut disepakati, pihak perusahaan memiliki kewajiban untuk segera membayar pesangon kepada mantan karyawannya. Namun hingga batas waktu yang ditetapkan, pihak perusahaan belum juga melaksanakan kewajibannya, karena pemilik perusahaan tersebut telah kembali ke Hongkong dan tidak bersedia memenuhi kewajibannya. Hal inilah yang membuat karyawan PT KTI memaksakan diri untuk menginap di DPR hingga pesangon mereka terpenuhi. Dalam proses menunggu inilah, pelanggaran hukum dan kesusilaan terjadi (baik sengaja maupun tidak). Bentuk pelanggaran hukum tersebut diantaranya melakukan pemaksaan meminta bantuan kepada setiap orang (terutama anggota Dewan) yang berada di gedung wakil rakyat tersebut.

Sedangkan pelanggaran kesusilaan (baik sengaja maupun tidak) terutama dialami oleh para pekerja wanita yang bermalam di DPR.

Kecendrungan terjadinya pelanggaran hukum dan kesusilaan, menyebabkan permasalahan ini turut diangkat dalam Rapat Pimpinan Dewan. Hasilnya, Pimpinan Dewan segera memanggil pihak perusahaan untuk membayar pesangon yang dijanjikan kepada karyawan. Kesepakatannya, pesangon yang diberikan kepada karyawan antara lima ratus ribu rupiah sampai dengan satu juta rupiah. Kesimpulannya, upaya pemaksaan penyampaian aspirasi masyarakat dengan cara bermalam di DPR sangat beresiko terjadinya pelanggaran hukum dan kesusilaan.

Disamping delegasi yang datang ke DPR untuk menyampaikan aspirasinya, ada juga "*delegasi bayaran*" yang hadir ke DPR untuk menyuarakan aspirasi orang atau kelompok yang mendanai aksi mereka. Berdasarkan observasi yang dilakukan penulis, "*delegasi bayaran*" memiliki ciri : Massa yang dibawa sangat tergantung kepada koodinator lapangan, hanya koordinator yang menyampaikan aspirasinya, setiap kali datang ke DPR membawa aspirasi yang berbeda-beda, sangat memperhatikan waktu berdemo, (umumnya) mengenakan atribut yang sama, dan pada umumnya spanduk yang digunakan merupakan hasil sablon. Sedangkan Bagian Humas dapat memberikan ciri-ciri terhadap "*delegasi bayaran*" tersebut yaitu : "orang yang dibawa dalam delegasi tersebut sama dari waktu - ke waktu, masalah yang dibawakannya berbeda-beda, sifat kedatangannya dadakan, sangat emosional terutama bila tidak berhasil bertemu dengan yang ditujunya, terikat dengan waktu untuk berdemo. Sedangkan mekanisme penerimaan dan penyalurannya adalah sama dengan delegasi pada umumnya" (lihat lampiran A). Mengenai munculnya fenomena "*delegasi bayaran*", sebenarnya hal ini sangat bertolak belakang dengan upaya peningkatan pendidikan dan partisipasi politik masyarakat. Upaya ini lebih tepat dijadikan sebagai upaya pembodohan pendidikan politik masyarakat. Karena, dengan imbalan uang masyarakat dipaksa menyuarakan aspirasi yang belum tentu mereka tahu, paham dan memiliki kepentingan langsung terhadap aspirasi tersebut.

Hal lain yang muncul dari aktivitas delegasi pengaduan masyarakat adalah fenomena "*delegasi dukung*" dan "*delegasi penentang*" Presiden Abdurrahman Wahid. Sebagaimana dikemukakan Huntington dalam kerangka

teori terdahulu, partisipasi politik di Indonesia dapat dibedakan ke dalam tiga jenis yang diantaranya adalah seperti fenomena yang terjadi. Ini berarti, aktivitas "*dukung*" dan "*menentang*" adalah wajar dan dapat dijadikan cerminan bagi tumbuh dan berkembangnya demokrasi pada masyarakat Indonesia. Perlu diingat, keberadaan delegasi ini tentunya tidak dengan menggunakan cara pemaksaan dan kekerasan diantara masing-masing kelompok yang justru bertentangan dengan esensi penerapan demokrasi. Namun karena jumlah anggota delegasi sangat banyak dan begitu cepat terbentuk jiwa massa, keberadaannya sangat berpotensi untuk terjadinya pelanggaran terhadap aturan yang berlaku. Pembentukan jiwa massa akan semakin tersulut bila ada pihak-pihak yang dengan sengaja melakukan provokasi kepada kedua kelompok tersebut. Walaupun belum sampai terjadi kejadian yang merugikan, namun kondisi ini harus segera diantisipasi oleh semua pihak, agar tidak meruncing menjadi pertentangan serta permusuhan yang dapat merugikan bangsa dan negara.

Sedangkan pengaduan masyarakat yang dilakukan melalui surat, hampir tidak ada perubahan dari waktu ke waktu. Penerimaan surat pengaduan masyarakat tetap dilakukan oleh Asses II Setjen DPR yang sebagian besar dari surat pengaduan tersebut ditujukan dan didistribusikan kepada Ketua DPR. Surat yang telah diidentifikasi masalahnya kemudian disampaikan ke Ketua DPR untuk mendapatkan arahan, guna menjawab permasalahan dalam surat pengaduan tersebut. Jawaban tersebut kemudian disampaikan kembali kepada di pengirim surat oleh Asse II Setjen DPR RI berdasarkan arahan Ketua DPR. Ini sebabnya hampir tidak ada fenomena baru yang ditemui dari pengaduan masyarakat yang dilakukan melalui surat pengaduan masyarakat.

Dari sisi materi ditemukan beberapa temuan melalui penelitian pengaduan masyarakat ke DPR. Dalam kurun waktu Oktober 1999 hingga September 2000 bidang masalah yang paling banyak diajukan masyarakat ke DPR baik melalui surat atau delegasi adalah bidang politik. Kondisi ini sangat wajar mengingat DPR merupakan lembaga politik yang salah satu fungsinya adalah fungsi pengawasan. Mengutip kembali pendapat Arbi Sanit mengenai fungsi pengawasan yaitu lembaga ini melindungi kepentingan rakyat sebab melalui penggunaan kekuasaan yang dilandasi fungsi ini, DPR

dapat mengoreksinya melalui pelaksanaan berbagai hak DPR.

Asprasi yang disampaikan masyarakat kepada DPR utamanya menyangkut kondisi politik yang terjadi di tanah air, mengandung muatan makna yang sangat dalam, agar kondisi politik yang kurang kondusif dapat segera teratasi. Pihak eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan memiliki tanggungjawab yang besar dalam memperbaiki situasi politik yang terjadi di tanah air. Agar dalam implementasinya pihak eksekutif tetap berjalan dalam koridor hukum yang berlaku, maka DPR perlu mengadakan fungsi pengawasan. Kiranya wajar bila pada akhirnya masyarakat banyak menyampaikan aspirasinya ke DPR terutama bidang politik. Artinya, masyarakat menaruh harapan yang cukup besar agar situasi politik di tanah air segera pulih kembali. Dan menjadi tanggungjawab DPR lah untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat dengan cara melakukan fungsi pengawasan terhadap aktivitas eksekutif.

Banyaknya masalah politik yang disampaikan masyarakat ke DPR setidaknya dapat dijadikan ukuran bagi kesadaran politik masyarakat Indonesia. Masyarakat menginginkan adanya keseimbangan antara Pemerintah dengan DPR dalam menjalankan tugas pemerintahannya. Kesadaran politik masyarakat mendorongnya untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pembangunan dengan cara menyampaikan aspirasi ke DPR. Sekali lagi, DPR memiliki kewajiban untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat, sekaligus juga bertanggungjawab melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

Banyaknya delegasi yang datang ke DPR pada bulan Oktober 1999 memang terkait erat dengan pelaksanaan Sidang Umum MPR 1999 salah satu agendanya adalah pelantikan anggota MPR/DPR hasil Pemilu 1999. Pemilu yang menurut banyak orang sangat demokratis dengan menggunakan asas Luber dan Jurdil, telah menempatkan wakil rakyat yang duduk di DPR. Karena itu tidak salah bila masyarakat begitu menaruh harapan yang besar kepada wakil rakyat, untuk mampu menerima dan memperjuangkan aspirasinya. Sedangkan untuk bidang masalah lain, jumlahnya sangat bervariasi dan relatif kecil tiap bulannya. Hal ini disebabkan hanya masyarakat yang dirugikan atau mengerti terhadap masalah tersebut yang menyampaikan aspirasinya ke DPR.

Berdasarkan hasil observasi dapat disimpulkan, tidak semua delegasi masyarakat yang datang ke DPR mengetahui dengan pasti kepada siapa aspirasinya tersebut disampaikan. Hal inilah yang menjadi tugas dari Bagian Humas yaitu :

Delegasi yang telah mengisi formulir pengaduan masyarakat dapat disalurkan sesuai dengan keinginan delegasi tersebut, apabila telah ada jawaban dari Pimpinan Dewan, Komisi atau Fraksi di DPR melalui Sekretariat berupa kesediaan untuk menerima delegasi. Bagi Ketua DPR, harus ada penyesuaian waktu bagi delegasi yang ingin menghadap Ketua DPR. Wakil Ketua DPR, delegasi dapat disalurkan sesuai dengan bidang masalah yang ditangani para Wakil Ketua DPR yaitu Koordinator Politik (korpul), Koordinator Ekonomi dan Keuangan (korekeu), Koordinator Industri dan Pembangunan (korinbang) dan Koordinator Kesejahteraan Rakyat (korkesra). Komisi di DPR, disesuaikan dengan bidang masalah yang menjadi penanganan masing-masing Komisi. Fraksi di DPR, sesuai dengan keinginan delegasi dan kesediaan Fraksi tersebut (lihat lampiran A).

Bagi Dr. A.W. Batara dari F-PDIP, prinsip yang dikembangkan dalam menerima delegasi pengaduan masyarakat yaitu : apresiasi terhadap suara rakyat : "Vox populi vox dei", kesediaan memahami pendapat yang berbeda, objektif dan bebas prasangka, sikap yang mendekati keadilan dan mengingat kepentingan yang bisa berbeda antara kelompok-kelompok masyarakat. Untuk tindaklanjutnya masukan-masukan yang sesuai dengan fungsi legislasi dimanfaatkan langsung yang setelah diolah untuk diteruskan kepada pihak-pihak yang berkompeten, misalnya eksekutif (lihat lampiran B)

Hal penting dalam pengaduan masyarakat sebenarnya terletak pada aspek tindak lanjut dari pengaduan tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Tata Tertib DPR yaitu dalam menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat, Komisi akan membawa aspirasi tersebut dalam Rapat Kerja atau Rapat Dengar Pendapat atau Rapat Dengat Pendapat Umum atau juga melalui peninjauan langsung saat kunjungan kerja pada masa reses. Selanjutnya Komisi menentukan tindak lanjut hasil pelaksanaan tugas Komisi sebagaimana tersebut di atas. Berikut ditampilkan hasil penelitian mengenai tindaklanjut aspirasi masyarakat yang telah dilakukan oleh Fraksi PDI Perjuangan (F-PDIP) dan Fraksi Reformasi (F- Reformasi) yaitu :

I. Fraksi PDI Perjuangan (F-PDIP)

1. Tanggal 29 Agustus 2000 menerima Sugiono dan kawab-kawan wakil karyawan Perum Percetakan Negara. Masalah yang diadukan menyangkut status PNS (Deppen) yang dipekerjakan di Perum tersebut. Tindak lanjut pertemuan tersebut adalah diundangnya Dirut Perum Percetakan, Koordinator BIKN dan delegasi tersebut. Dari pertemuan tersebut disepakati masalah tersebut harus selesai dalam 1 bulan. Pertemuan lainnya adalah antara F-PDIP dengan Tim Klarifikasi inter departemen.
2. Tanggal 19 Juli 2000 menerima Ny. Nurdiana SH dari Kota Lahat Sumbagsel. Tuntutan ganti rugi tanah milik adat Desa Padang Lengkuas, Lahat Sumsel yang diserobot PT Arta Prigel tahun 1995. Tindak lanjutnya Pimpinan Fraksi mengirim surat No. 848 tanggal 12/9/2000 agar tuntutan tersebut ditindaklanjuti sebelum masyarakat mengambil tindakan yang dapat merugikan. Surat tersebut ditujukan kepada Gubernur Sumsel dengan tembusan kepada Mendagri, Bupati Lahat, Kepala BPN Lahat, Ketua DPRD tk II Lahat, Camat Lahat dan kuasa masyarakat.
3. Tanggal 23 Agustus 2000 menerima PC Kamiparho SBSI Kodya bandar Lampung dengan tuntutan permohonan pengesahan UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh. Tindak lanjutnya adalah menerima masukan delegasi untuk rapat Poksi dan Komisi VI
4. Tanggal 16 Juni 2000 menerima Sariani Muchtar dengan tuntutan mohon bantuan penyelesaian masalah tanah di Jl. Kebon Kacang XXIX No. 3 Jakarta Pusat. Tindak lanjutnya F-PDIP mengirim surat No. 849 tanggal 12/9/2000 ke Ketua PN Jakpus serta meminta copy putusan : PN Jakpus No. 389/1974 G. 12/9/2000, PT DKI Jakarta No. 157/197 Pl. 02/12/2000, MA Reg. No. 1762 K/SIP/1982. Tanggal 27/9/2000 Fraksi menerima copy putusan MA dari PN Jakpus.

II. Fraksi Reformasi (F-Reformasi)

1. Tanggal 24/11/1999 menerima Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) UI No. 102/SP/SL/BEM UI/XI/1999 dengan tuntutan diadilinya penindasan rakyat Aceh terutama kepada Soeharto, menuntut mundur Presiden Abdurrahman wahid dan Megawati jika dalam waktu 3 bulan tidak dapat menyelesaikan kasus Aceh, menolak penyelesaian Aceh dengan cara militer dan kekerasan, menuntut wakil rakyat untuk proaktif mendesak pemerintah dalam kasus Aceh. Asiprasi tersebut diterima sebagai masukan Fraksi.
2. Tanggal 15/8/2000 menerima delegasi Ormas-ormas Islam dengan tuntutan amandemen UUD 1945 Pasal 29. Aspirasi ini diterima untuk dibawa pada BP MPR.

3. Tanggal 9/3/2000 menerima Serikat Pekerja Metal Indonesia dan Serikat Pekerja BUMN dengan tuntutan menyampaikan usulan tentang Serikat Pekerja. Tindak lanjutnya usulan tersebut akan dibawa ke Komisi yang membidangi masalah tersebut.
4. Tanggal 20/3/2000 menerima Gerakan Rakyat Reformasi Agraria (Gerag) dengan tuntutan masalah sengketa tanah. Tindaklanjutnya adalah diberikan surat yang ditujukan kepada Menteri Pertanian dan Perkebunan mengenai kasus-kasus pertanian di Sumut.
5. Tanggal 25/4/2000 menerima Forum Komunikasi Guru Sukarelawan (FKGS) dengan tuntutan masalah pengadaan dan penyetaraan Guru Sekolah Dasar (SD). Tindak lanjutnya akan diteruskan ke anggota Fraksi Reformasi di DPR yang membidangi masalah tersebut dan menyalurkannya ke Komisi dan mengusulkan masalah ini diangkat dalam rapat kerja dengan Menteri terkait.
6. Tanggal 15/5/2000 menerima delegasi DPP Federasi Serikat Buruh Demokrasi Indonesia dengan tuntutan rekomendasi hukum untuk Steven Lie cs. Tindak lanjutnya adalah telah dibuatkan surat ke Sdr. Salim Musa Wakil Ketua DPRD Bekasi untuk dapat segera menindaklanjuti.
7. Tanggal 25/5/2000 menerima delegasi PT Gunung Putri Graha Mas dengan tuntutan peningkatan kesejahteraan buruh. Tindak lanjutnya adalah telah dibuatkan surat kepada Direktur PT Gunung Putri Graha Mas untuk menyelesaikan masalah ini.

Berdasarkan hasil penelitian terungkap, tindak lanjut pengaduan masyarakat dilakukan sesuai dengan mekanisme yang ada di dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Sebagaimana disebutkan dalam Tatib DPR, tindak lanjut pengaduan masyarakat dapat dilakukan melalui Rapat Kerja (Raker) atau Rapat Dengar Pendapat (RDP) atau Rapat Dengan Pendapat Umum (RDPU) atau juga saat Kunjungan Kerja (Kunker).

Rapat Kerja merupakan rapat DPR dengan Presiden yang diwakili oleh Menteri. Pasangan kerja dari menteri yang dimaksud adalah sesuai dengan bidang tugas Komisi yang mengundangnya. Dalam kaitannya dengan pengaduan masyarakat, materi yang diajukan dalam Raker tersebut adalah yang sesuai dengan bidang tugas menteri yang diundang. Pada umumnya masalah yang dimaksud merupakan kritik, saran, ketidakpuasan atau merasa dirugikan dengan kebijakan menteri tersebut. Namun bisa juga aspirasi tersebut merupakan masukan terhadap materi RUU yang akan dan sedang dibahas di DPR.

Rapat Dengan Pendapat (RDP) merupakan rapat DPR dengan instansi pemerintah di bawah menteri atau lembaga non departemen. Seperti juga raker, masalah yang diajukan pada RDP merupakan kritik, saran, ketidakpuasan atau merasa dirugikan dengan kebijakan instansi yang dimaksud. Sedangkan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) merupakan rapat DPR dengan individu atau organisasi atau instansi non pemerintah. Dalam kaitannya dengan pengaduan masyarakat, materi yang dibahas adalah sama dengan materi dalam RDP.

Sedangkan kunjungan kerja (Kunker) merupakan aktivitas Dewan di luar gedung DPR untuk mengadakan peninjauan terhadap objek-objek pengamatan yang terkait dengan bidang kerja komisi masing-masing. Dalam kaitannya dengan pengaduan masyarakat, masa kunker merupakan masa dimana anggota Dewan dapat mengetahui secara langsung permasalahan yang diadukan masyarakat. Selain itu juga dimaksudkan untuk mendapatkan masukan-masukan lain yang dapat memperkaya wawasan anggota Dewan yang bersangkutan terhadap permasalahan yang dihadapinya.

Penyelesaian pengaduan masyarakat melalui raker, RDP, RDPU dan Kunker dapat dikatakan merupakan standar baku yang selama ini dapat dilakukan oleh Dewan. Namun bila dikaji berdasarkan nilai efektivitasnya, cara seperti ini memang dinilai lambat dalam penyelesaian pengaduan masyarakat. Hal ini disebabkan tindak lanjut aspirasi masyarakat tersebut harus disesuaikan dengan waktu yang dijadwalkan pada kegiatan-kegiatan tersebut. Namun demikian penanganan masalah seperti ini bukanlah tidak bermanfaat. Cara seperti ini cukup efektif, terutama untuk mempengaruhi atau memperbaiki kebijakan dari suatu instansi yang diundang ke DPR tersebut.

Fenomena yang ditemui dalam tindak lanjut pengaduan masyarakat yaitu aktifnya Fraksi melakukan usaha penyelesaian terhadap masalah yang diadukan masyarakat tersebut. Cara-cara yang ditempuh biasanya dalam bentuk mengirim surat kepada instansi terkait dengan masalah tersebut. Materi suratnya bisa berupa teguran, minta penjelasan, klarifikasi atau penyelesaian masalah. Sedangkan cara lain adalah mengundang instansi yang terkait dengan masalah tersebut untuk menyelesaikan atau

mengklarifikasi permasalahan yang dihadapinya. Biasanya cara seperti ini dilakukan dengan mempertemukan kedua belah pihak yang berselisih. Kedua cara ini memang cukup efektif dalam menyelesaikan masalah yang membutuhkan penyelesaian segera. Namun karena penyelesaian dilakukan melalui Fraksi, *image* adanya nuansa politis tidak bisa dihindari.

Penyelesaian pengaduan delegasi masyarakat yang diterima oleh Pimpinan Dewan pada umumnya dilakukan dengan memberikan rekomendasi kepada Komisi di DPR yang terkait dengan permasalahan yang ada. Namun demikian tidak menutup kemungkinan, Pimpinan Dewan juga menindaklanjuti pengaduan masyarakat tersebut (seperti apa yang telah dilakukan kepada karyawan PT KTI).

G. Kesimpulan

1. Pengaduan masyarakat ke DPR dilakukan melalui surat pengaduan masyarakat atau delegasi pengaduan masyarakat. Pada umumnya surat pengaduan masyarakat di selesaikan oleh Pimpinan Dewan. Sedangkan aspirasi yang disampaikan delegasi masyarakat, dapat diselesaikan oleh Pimpinan Dewan, Komisi atau Fraksi di DPR.
2. Dari bulan Oktober 1999 hingga September 2000, jumlah pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui surat pengaduan berjumlah 1891 surat. Bidang masalah yang paling banyak diadukan adalah bidang politik. Untuk periode yang sama, jumlah delegasi yang datang ke DPR untuk menyampaikan aspirasinya sebanyak 863 delegasi dengan jumlah orang sebanyak 74.659 orang. Bidang masalah yang paling banyak diadukan adalah bidang politik.
3. Fenomena yang ditemui dari pengaduan masyarakat ke DPR yaitu adanya usaha pemaksaan oleh delegasi yang menyampaikan aspirasinya. Pemaksaan tersebut bisa berupa memaksa bermalam di DPR atau membunyikan tetabuhan untuk memberikan dorongan moril bagi utusannya yang sedang berdialog dengan Dewan. Ditemui juga adanya "delegasi bayaran" yang datang ke DPR untuk menyuarakan aspirasi dari orang atau instansi yang membayar mereka. Dalam kaitan dengan situasi politik, muncul juga kepermukaan aksi "delegasi menolak"

dan idelegasi mempertahankan Presiden, yang pada hakekatnya sah-sah saja dalam iklim demokrasi.

4. Dalam hal tindaklanjut pengaduan masyarakat, selain melalui Rapat Kerja, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Dengar Pendapat Umum dan melalui Kunjungan Kerja, Fraksi di DPR juga melakukan usaha yang cukup aktif dalam menindaklanjuti pengaduan tersebut. Usaha itu adalah mengirim surat atau mengundang kedua belah pihak untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Namun tidak bisa dihindari image nuansa politis dari usaha yang dilakukan Fraksi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Almond, Gabriel, Sosialisasi Kebudayaan dan Partisipasi Politik dalam buku Perbandingan Sistem Politik, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1986.

Marbun, B. N., DPR Daerah : Pertumbuhan , Masalah dan Maas depannya, Gahlia Indonesia, Jakarta, 1983

Mc Quil, Dennis dan Windall, Sven, Komunikasi Massa, Alih bahasa Putu Laxman Pandit, IISIP Jakarta.

Sanit, Arbi, Perwakilan Politik di Indonesia, Jakarta, Rajawali Press, 1992

———, Swadaya Politik Masyarakat Telaah tentang Keterkaitan Organisasi Masyarakat, Partisipasi Politik, Pertumbuhan Hukum dan Hak Asasi, CV Rajawali, Jakarta, 1985.

Sumber Lain :

Sekretariat Jenderal DPR RI, Tata Tertib DPR RI, Jakarta 1999

———, Laporan Tahunan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Perwakilan Republik Indonesia, 2000.

Sekretariat Jenderal MPR RI, Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Surat Keputusan Sekretariat Jenderal DPR RI No. 175/Sekjen/1994 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI.

Lampiran A

Hasil Wawancara

Nara sumber : Kepala Sub Bagian Pengaturan Delegasi Masyarakat Setjen DPR RI

1. Pertanyaan (T) : Di era reformasi ini bagaimana mekanisme pengaduan masyarakat yang berlaku di DPR ?

Jawab (J) : Mekanisme pengaduan masyarakat dimulai dari diterimanya delegasi untuk pertama kali oleh petugas keamanan dalam (Pamdal) di Poskopen, yang kemudian disalurkan ke Bagian Humas. Di Bagian Humas (Sub. Bagian Pengaduan Masyarakat) delegasi diterima untuk dicatat asal delegasi, kepentingan (masalah) dan ingin bertemu dengan siapa. Setelah itu delegasi disalurkan sesuai dengan keinginan yang hendak dituju dari delegasi tersebut. Humas dapat mengarahkan dengan memberikan alternatif kepada delegasi, bila yang hendak dituju oleh delegasi sedang rapat, kunjungan kerja atau berhalangan.

2. (T) : Sebatas apa wewenang yang dapat dilakukan oleh Bagian Humas dalam menerima delegasi masyarakat yang datang ke DPR?

(J) : Sesuai dengan SK Setjen No. DPR RI No. 175/Sekjen/1994 tentang Organisasi dan tata Kerja Sekretariat Jenderal DPR RI disebutkan Bagian Humas mempunyai tugas melaksanakan kegiatan hubungan masyarakat (Pasal 46). Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud, Bagian Hubungan Masyarakat mempunyai fungsi pemberian penerangan kepada masyarakat mengenai DPR RI dan pengaturan penyalurankunjungan delegasi masyarakat yang menyampaikan permasalahannya ke DPR RI (Pasal 47). Dengan demikian wewenang yang dimiliki Humas dalam menerima delegasi adalah sebatas teknis administratif yaitu menerima delegasi, mencatat sesuai dengan permasalahannya dan menyalurkan sesuai dengan keinginan delegasi yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang terjadi di DPR.

3. (T) : **Bagaimana cara pendistribusian delegasi masyarakat yang menyampaikan aspirasinya ke DPR ? Bagaimana mekanisme yang berlaku terhadap delegasi yang ingin menghadap Pimpinan Dewan, Komisi atau Fraksi di DPR ?**

(J) : Delegasi yang telah mengisi formulir pengaduan masyarakat dapat disalurkan sesuai dengan keinginan delegasi tersebut, apabila telah ada jawaban dari Pimpinan Dewan, Komisi atau Fraksi di DPR melalui Sekretariat berupa kesediaan untuk menerima delegasi. Ketua DPR, harus ada penyesuaian waktu bagi delegasi yang ingin menghadap Ketua DPR (sesuai dengan jadwal Ketua DPR). Wakil Ketua DPR, delegasi dapat disalurkan sesuai dengan bidang masalah yang ditangani para Wakil Ketua DPR yaitu Koordinator Politik (Korpol), Koordinator Ekonomi dan Keuangan (Koreku), Koordinator Industri dan Pembangunan (Korinbang) dan Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Korkesra). Komisi di DPR, disesuaikan dengan bidang masalah yang menjadi penanganan masing-masing komisi. Fraksi di DPR, sesuai dengan keinginan delegasi dan kesediaan Fraksi yang bersangkutan.

4. (T) : **Dapatkah Humas membedakan delegasi masyarakat yang benar-benar menyampaikan aspirasinya dengan idelegasi bayaran yang datang untuk suatu kepentingan orang dibelakang mereka ? Jika dapat, bagaimana ciri-ciri dari idelegasi tersebut ? Dan bagaimana bentuk pelayanan yang dapat diberikan kepada mereka ?**

: (j) : Ciri-ciri dari idelegasi bayaran itu adalah

- orang yang dibawa dalam delegasi tersebut sama dari waktu ke waktu,
- masalah yang dibawakannya berbeda-beda.
- sifatnya kedatangannya dadakan
- sangat emosional terutama bila tidak berhasil bertemu dengan yang dituju
- terikat dengan waktu untuk berdemo.

Sedangkan mekanisme penerimaannya dan penyalurannya adalah sama dengan delegasi pada umumnya.

5. (T) Terhadap delegasi yang memaksakan untuk menginap di DPR saat menyampaikan aspirasinya, bagaimana penanganan yang dilakukan oleh Humas ? Terhadap delegasi dari PT Kong Tai Indonesia (KTI) bagaimana penanganannya ?

(J) Merujuk pada Prosedur Tetap (Protap) yang ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal DPR RI ditetapkan waktu penerimaan delegasi/ pengunjung rasa adalah pada hari kerja pukul 09.00 WIB s/d 16.00 WIB yang ditolerir s/d pukul 18.00 WIB, sepanjang telah ada persetujuan dari Pimpinan Fraksi, Komisi DPR RI. Tugas Humas untuk menerima, mengatur dan mendelegasikan delegasi adalah sesuai dengan batas waktu yang ditentukan dalam Protap tersebut (Pukul 09.00 WIB s/d 16.00 WIB). Setelah waktu tersebut, delegasi menjadi tanggungjawab Bagian Pengamanan Dalam tentunya dengan mendengarkan penjelasan dari Bagian Humas terhadap perlakuan yang telah diberikan kepada delegasi masyarakat tersebut. Semua delegasi selambat-lambatnya Pukul 18.00 WIB sudah harus meninggalkan Komplek Gedung DPR RI dan tidak dibenarkan untuk bermalam.

Khusus untuk masalah buruh PT Kong Tai Indonesia (KTI) yang harus bermalam di gedung DPR, karena Protap yang dimaksud memang belum ada, sehingga mereka dapat bermalam di DPR dengan toleransi 1 bulan. Namun demikian penanganan kasus buruh KTI ini tetap dibicarakan dan dibahas ditingkat Pimpinan untuk kemudian dicarikan solusinya.

6. (T) Bagaimana penanganan humas untuk delegasi dengan masalah-masalah pribadi ?

(J) Pada prinsipnya Humas tidak membedakan delegasi yang datang mengadu ke DPR, selama delegasi tersebut mengikuti prosedur yang berlaku, untuk kemudian diterima, diatur dan didelegasikan kepada Pimpinan, Fraksi atau Komisi di DPR. Pada umumnya delegasi yang membawa masalah pribadi penanganannya oleh Dewan juga dilakukan secara pribadi. Misalnya Tamu yang ingin

menyampaikan masalah pribadi kepada satu Fraksi, maka penanganannya dilakukan oleh Fraksi yang bersangkutan.

7. (T) Terhadap delegasi seperti Forkot yang acapkali melakukan tindakan destruktif, bagaimana tindakan yang dilakukan Humas ?

(J) Pada umumnya delegasi seperti Forkot tersebut, tidak pernah melakukan koordinasi dengan bagiana Humas dan selalu mengatakan ingin bertemu dengan seluruh Anggota Dewan. Untuk itu Humas melakukan pendekatan persuasif terhadap delegasi tersebut untuk melakukan sosialisasi terhadap Protap tersebut. Tinjauan Humas terhadap aktivitas Forkot di DPR yaitu mereka hanya melakukan orasi-orasi tanpa ada bentuk tertulis aspirasinya. Namun demikian Humas tetap menerima dan mendistribusikan delegasi tersebut kepada Dewan. Laporan terhadap penerimaan delegasi tersebut tetap dilanjutkan ke Setjen DPR RI untu kemudian dibawa dalam Rapim DPR yang selanjutnya dapat dijadikan masukan dalam pembentukan kebijakan. Mengenai tindakan destruktif yang dilakukannya, Humas berkoordinasi terhadap Kepolisian untuk menangani tindakan destruktif tersebut.

8. (T) Secara kualitas dan kuatitas, bagaimana Humas menilai delegasi yang mengajukan aspirasinya ke DPR ?

(J) Melihat dari delegasi yang mengadukan ke DPR, pada umumnya mereka sangat kritis terutama berkaitan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Humas menilai ini sah saja karena memang sesuai dengan UU yang mengatur tentang kebebasan menyatakan pendapat. Secara materi, materi yang diajukan sebagai aspirasi oleh delegasi pengaduan masyarakat tersebut, sesuai dengan dinamika politik dan hukum yang terjadi di tanah air. Sedangkan secara kuantitatif, memang ada kecenderungan peningkatan delegasi masyarakat yang datang ke DPR.

9. (T) Usaha Humas dalam meningkatkan pelayanan kepada delegasi masyarakat yang datang ke DPR ?

- (J) Salah satu usaha untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yang datang ke DPR adalah dengan menempatkan petugas-petugas pada konter penerimaan tamu dengan tugas mencatat identitas tamu yang datang ke DPR dan dapat memberikan penjelasan kepada delegasi berkaitan dengan tugas Dewan. Petugas pada konter tersebut memiliki kewenangan menahan KTP tamu dan menukarnya dengan tanda pengenal yang dapat berlaku di DPR. KTP dapat diambil kembali setelah tamu selesai berkunjung pada jam kerja.

Lampiran B

WAWANCARA

HARI / TANGGAL : 11 Oktober 2000

NAMA : Dr. A.W. Batara

FRAKSI : PDI Perjuangan

PERTANYAAN :

- 1. Di era reformasi ini, bagaimana Bapak/Ibu anggota DPR menilai fungsi DPR dalam menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat ?**

Menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat secara proposional tidak bertentangan, bahkan dapat menunjang tugas-tugas legislatif dan tugas-tugas pokok DPR lainnya seperti budgeting dsb.

- 2. Bagaimana karakteristik delegasi pengaduan masyarakat yang datang ke DPR ? Bagaimana penilaian Bapak/Ibu terhadap kecenderungan idelegasi bayaranî yang datang ke DPR demi membawa aspirasi kelompok-kelompok tertentu ?**

Sepengetahuan kami belum ada pengkajian khusus tentang karakteristik delegasi-delegasi pengaduan yang datang ke DPR. Pada prinsipnya kami menolak untuk menerima idelegasi bayaranî, tetapi tidak selalu dimungkinkan untuk memperoleh informasi lengkap dan objektif tentang suatu delegasi pada waktu yang diperlukan. Biasanya kelengkapan informasi tersebut baru diperoleh belakangan.

- 3. Hal-hal apa saja yang menjadi prinsip bagi setiap anggota DPR dalam menerima delegasi pengaduan masyarakat ?**

- Yang terpenting diantaranya :*
- Apresiasi terhadap suara rakyat : i Vox populi vox dei i*
- Kesiediaan memahami pendapat yang berbeda.*
- Objektivitas, bebas prasangka*

- *Sikap yang mendekati keadilan, mengingat kepentingan yang bisa berbeda antara kelompok-kelompok masyarakat.*
4. **Bagaimana bentuk tindakan yang dapat dilakukan dalam menindaklanjuti pengaduan masyarakat yang datang ke DPR ?**
- *Masukan-masukan yang sesuai dengan fungsi legislatif (dsb) DPR, dimanfaatkan langsung.*
 - *Masukan-masukan selebihnya diolah untuk diteruskan penyelesaiannya oleh pihak-pihak yang berkompeten (eksekutif dsb)*
5. **Dalam kaitannya dengan pengaduan masyarakat, bagaimana keterkaitan Bapak/Ibu anggota DPR terhadap daerah konstituennya ?**
- Dengan adanya pengaduan-pengaduan masyarakat hubungan anggota DPR dengan konstituennya seharusnya tetap dan konsisten sesuai dengan peraturan yang berlaku, tidak perlu terpengaruh.*

TABEL 1
PENGADUAN MASYARAKAT KEPADA DPR - RI

Jenis pengaduan	Melalui	Bidang	Tahun 1999			Tahun 2000									Jml
			Okt	Nop	Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Juni	Juli	Agst	Sep	
Surat	Asses II	Tanah dan Bangunan	13	22	29	18	25	24	26	37	20	30	26	19	289
		Aparat/ke-pegawaian	8	21	18	20	45	33	38	31	16	19	24	20	293
		Perburuhan	1	8	5	3	9	10	5	10	7	3	4	5	70
		Peradilan/Hukum	12	23	30	22	34	24	30	45	40	25	33	16	334
		Politik	29	25	42	26	43	28	26	19	26	34	38	22	358
		Ekonomi/Keuangan	9	10	13	16	39	27	47	35	20	15	6	18	255
		Sosial	10	15	21	11	39	27	13	11	8	11	6	9	181
		Pendidikan	2	0	5	6	4	1	4	5	2	2	5	5	41
		Kesehatan	1	2	2	1	0	6	0	1	0	0	0	2	15
		Agama	0	2	4	3	0	1	3	1	3	3	1	1	22
Lingkungan Hidup	2	3	4	2	5	2	1	3	2	1	2	6	33		
JUMLAH			87	131	173	128	243	183	193	198	144	143	145	123	1891
Delegasi	Humas	Politik	67	44	20	16	14	26	6	11	16	9	56	3	288
		Ekonomi	4	5	3	3	5	6	2	4	6	6	1	1	46
		Hukum	3	4	2	3	4	7	9	4	4	7	6	4	57
		Tanah	1	5	9	5	11	0	5	9	1	6	5	3	60
		tenaga kerja	4	7	4	7	25	5	15	36	21	7	12	20	163
		Pendidikan	3	1	0	0	3	0	2	3	1	0	0	0	13
		Lain-lain	82	16	37	5	41	6	4	10	8	8	11	8	236
		Jml. Delegasi	164	82	75	39	103	50	43	77	57	43	91	39	863
		Jml. Orang	8143	3465	1896	1600	3698	1776	17442	15149	13062	2236	2922	3270	74659

POLITIK PEMBERITAAN SURATKABAR MENGENAI PERANAN DPR-RI DALAM MEWUJUDKAN AGENDA REFORMASI

Gati Gayatri*

Latar Belakang

Akhir-akhir ini pemberitaan berbagai surat kabar di Indonesia mengenai aktivitas lembaga legislatif DPR-RI cenderung meningkat. Peningkatan frekuensi pemberitaan mengenai aktivitas DPR-RI tampaknya sejalan dengan peningkatan tuntutan dan harapan masyarakat atas terwujudnya agenda reformasi. Sebagai salah satu lembaga politik negara Indonesia, DPR-RI pada era Reformasi sekarang ini dituntut dan diharapkan peranannya yang lebih besar dalam pembuatan undang-undang, pelaksanaan pengawasan, dan penyusunan anggaran dalam penyelenggaraan kehidupan kebangsaan dan kenegaraan.

Peranan yang demikian penting yang harus dilaksanakan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi memerlukan dukungan dari semua pihak. Salah satu dari pihak-pihak tersebut adalah media massa, yang diharapkan dapat menjembatani hubungan antar lembaga-lembaga politik negara. Media massa dituntut dan diharapkan mampu berfungsi tidak saja sebagai media penghubung tetapi sekaligus sebagai komunikan, pesan, dan bahkan komunikator pesan-pesan politik, baik dari maupun kepada lembaga legislatif DPR-RI. Untuk dapat melaksanakan peran-peran tersebut dengan baik, media massa diharapkan dapat bersikap kritis dalam menyajikan berita-berita mengenai aktivitas DPR-RI, agar dapat diciptakan komunikasi politik yang sehat diantara lembaga legislatif itu dengan lembaga-lembaga politik lainnya.

Salah satu media massa yang cukup besar peranannya dalam mengembangkan komunikasi politik di Indonesia saat ini adalah surat kabar.

* Peneliti bidang politik dalam negeri pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR-RI.

Melalui pemberitaan-pemberitaanya mengenai berbagai aktivitas DPR-RI surat kabar secara langsung dan tidak langsung ikut membangun realitas yang menunjukkan bagaimana lembaga tersebut memperhatikan dan membahas kepentingan, aspirasi, dan harapan berbagai pihak. Isi dan cara penyampaian pesan-pesan mengenai aktivitas DPR-RI yang disajikan dalam berita surat kabar secara langsung dan tidak langsung dapat menciptakan citra lembaga tersebut di mata pembaca.

Pada era Reformasi sekarang ketika iklim kebebasan pers semakin kondusif bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pers, surat kabar memiliki kesempatan yang lebih leluasa dibanding pada masa-masa sebelumnya dalam menampilkan berita-berita politik, termasuk berita-berita mengenai aktivitas lembaga legislatif DPR-RI dalam melaksanakan fungsi-fungsinya. Tidak seperti yang terjadi pada masa lalu, saat ini surat kabar dengan politik pemberitaan masing-masing berusaha menunjukkan realitas peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi tanpa merasa kuatir terhadap adanya intervensi penguasa. Di satu pihak berita-berita surat kabar yang disajikan secara lebih bebas dapat menggugah kesadaran, meningkatkan pengetahuan dan pemahaman, mengubah sikap dan perilaku masyarakat ke arah yang lebih positif, serta menciptakan citra positif DPR-RI di mata masyarakat, tetapi di pihak lain pada kondisi tertentu berita-berita tersebut justru dapat menimbulkan dampak negatif tidak saja terhadap upaya pendidikan politik tetapi juga terhadap pembentukan opini masyarakat mengenai lembaga legislatif tersebut.

Akhir-akhir ini isi berita-berita berbagai surat kabar di Indonesia umumnya menyajikan realitas DPR-RI dengan cara sedemikian rupa sehingga mengesankan bagi pembaca bahwa lembaga politik itu kurang berperan dalam mewujudkan agenda reformasi karena lebih menyibukkan diri dengan pelaksanaan fungsi kontrol dibanding fungsi-fungsi pembuatan undang-undang dan anggaran. Berita-berita surat kabar lebih sering menyajikan realitas konflik antara DPR-RI dan presiden karena kasus-kasus pemberhentian dua menteri, penggunaan bantuan dana dari Kerajaan Brunei dan dana Yanatera - Bulog. Penyajian berita dengan menggunakan bingkai (*frame*) konflik semacam itu bisa menimbulkan makna bahwa lembaga legislatif DPR-RI lebih mementingkan kepentingan kelompoknya sendiri

dibanding kepentingan seluruh bangsa dan negara. Makna yang demikian pada gilirannya dapat mendorong publik untuk memiliki opini negatif terhadap DPR-RI, dan opini yang demikian selanjutnya dapat mempengaruhi sikap dan perilaku publik terhadap lembaga legislatif.

Makalah pendek ini mencoba meninjau politik pemberitaan surat kabar mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi. Tinjauan dibatasi pada masalah yang berkaitan dengan aktivitas lembaga legislatif DPR-RI menurut pemberitaan surat kabar yang secara sengaja dipilih karena sering menyajikan berita-berita politik, yaitu: *Kompas*, *Suara Pembaruan*, *Media Indonesia*, dan *Republika* dalam beberapa hari penerbitan enam bulan terakhir. Hasil tinjauan diharapkan dapat memberikan masukan, khususnya bagi praktisi media surat kabar dalam meningkatkan penyajian berita-berita mengenai aktivitas DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi, bagi pimpinan dan anggota DPR-RI dalam meningkatkan citra lembaga politik tersebut. Disamping itu, tulisan ini juga diharapkan bermanfaat bagi pembaca surat kabar dalam meningkatkan daya kritis terhadap berita-berita surat kabar, dan bagi pakar dan peneliti dalam melaksanakan studi dan pengkajian mengenai lembaga perwakilan rakyat DPR-RI.

Opini Publik mengenai Peranan DPR-RI

Agenda reformasi pada dasarnya merupakan kristalisasi berbagai aspirasi dan kepentingan elemen-elemen bangsa dan negara yang mendukung upaya memperbaiki seluruh sendi-sendi kehidupan negara yang dianggap semakin rusak selama masa pemerintahan Orde Baru. Upaya tersebut diawali oleh perjuangan mahasiswa perguruan tinggi di seluruh Indonesia pada awal 1998, yang kemudian diikuti oleh berbagai aksi berbagai golongan masyarakat yang memiliki faham sama di bidang ekonomi, politik dan sosial, serta pemerintahan. Upaya para mahasiswa tersebut pada awalnya dilakukan karena dorongan rasa keprihatinan atas terjadinya krisis moneter dan krisis ekonomi berkepanjangan sehingga mengakibatkan naiknya harga Sembako (sembilan bahan pokok). Tuntutan para mahasiswa terhadap pemerintah yang pada awalnya diarahkan pada upaya menurunkan harga-harga, kemudian berkembang menjadi desakan agar Soeharto segera mengundurkan diri dari jabatan Presiden RI karena dianggap telah

menyalahgunakan kekuasaan negara sehingga mengakibatkan kerusakan sistem ekonomi, politik, dan sosial di seluruh aspek kehidupan negara¹.

Gerakan kelompok-kelompok masyarakat menuntut dilakukannya reformasi total di segala bidang yang dipelopori para mahasiswa dan menelan banyak korban jiwa itu akhirnya berhasil memaksa Presiden Soeharto mengundurkan diri atau 'lengser' pada tanggal 21 Mei 1998. Aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat kemudian dinamakan sebagai agenda reformasi². Dalam konteks penyelenggaraan pembangunan nasional agenda reformasi dirumuskan dan dituangkan oleh MPR-RI dalam Ketetapan MPR No. X / MPR / 1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan³.

Upaya mewujudkan agenda reformasi pada dasarnya merupakan tanggungjawab seluruh elemen bangsa dan negara, termasuk lembaga wakil rakyat DPR-RI. Sejak kepemimpinan Presiden Habibie sampai dengan

¹ Selo Soemardjan, "Pengawasan Sosial Orde Baru dan Reformasi," dalam Hanri Chambert-Loir dan Hasan Muarif Ambary (Eds.), *Panggung Sejarah* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hal. 629-645.

² Saat ini terdapat berbagai versi rumusan agenda reformasi, dan tampaknya belum ada kesepakatan diantara berbagai elemen bangsa mengenai cara mewujudkan agenda tersebut, yang antara lain terlihat dari konflik yang masih sering terjadi diantara lembaga eksekutif dan legislatif dalam menangani kasus-kasus tertentu. Salah satu rumusan agenda reformasi dikemukakan oleh Nurcholis Madjid yang mencakup: (1) partisipasi umum yang terbuka dan adil (pelaksanaan kedaulatan rakyat secara penuh); (2) transparansi struktur-struktur sosial politik dan proses-proses pengambilan kebijaksanaan pemerintah; (3) tegaknya *civic morality* sehingga dapat dicegah praktik kolusi, korupsi, kronisme, dan nepotisme; (4) tegaknya asas negara hukum dan dihentikannya praktik negara kekuasaan; (5) efektivitas pengawasan sosial dengan menegakkan kebebasan-kebebasan asasi dan mengakui sepenuhnya peranan partai oposisi; (6) pembagian dan penikmatan "kue nasional" secara lebih merata, baik dalam perspektif kewargaan (keadilan sosial) maupun kewilayahan (otonomi); (7) perubahan orientasi pembangunan ekonomi dari banyak bergantung pada luar negeri ke tekanan pada pemberdayaan maksimal potensi bangsa sendiri, baik kekayaan sumberdaya manusia maupun sumberdaya alam; (8) peneguhan kembali harkat dan martabat bangsa sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat penuh. Baca: Diro Artonang, *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto* (Bandung: Pustaka Hidayah, 1999), h. 321.

³ Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan ditetapkan oleh MPR dalam rangka penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai Haluan Negara yang diharapkan dapat memberikan arah bagi Kabinet Reformasi Pembangunan dalam menanggulangi krisis dan melaksanakan reformasi menyeluruh dengan tujuan terbangunnya sistem kenegaraan yang demokratis serta dihormati dan ditegakkannya hukum untuk mewujudkan tertib sosial masyarakat. Informasi selengkapnya, baca: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: X/MPR/1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.

kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid atau Gus Dur sekarang sebagian besar dari elemen-elemen bangsa dan negara telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan agenda reformasi. Sampai saat ini upaya yang dilakukan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi tampaknya belum mampu memuaskan banyak pihak, antara lain ditunjukkan oleh opini publik dalam berita-berita surat kabar yang cenderung bernada negatif. Upaya mewujudkan agenda reformasi yang dilakukan DPR-RI dianggap belum sepenuhnya memberikan hasil-hasil sebagaimana diharapkan masyarakat. Lembaga legislatif sebagai salah satu dari berbagai lembaga politik, yakni lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi politik, oleh beberapa kalangan dinilai belum optimal dalam melaksanakan fungsi-fungsinya.

Opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi yang diliput media surat kabar merupakan cerminan penilaian sebagian masyarakat terhadap lembaga politik tersebut. Sebagaimana dilakukan di negara-negara demokrasi, di Indonesia opini publik dapat digunakan sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan DPR-RI dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, sebagai hasil evaluasi oleh pihak luar (*external evaluation*) terhadap kinerja lembaga tersebut. Penilaian keberhasilan melaksanakan fungsi-fungsi juga dapat dilakukan secara internal (*internal evaluation*) oleh lembaga DPR-RI itu sendiri.

Opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi pada dasarnya tidak dapat dibentuk sesuai dengan keinginan lembaga itu sendiri. Definisi peranan DPR-RI yang mengandung pengertian bahwa lembaga politik itu telah berperan atau belum berperan dalam mewujudkan agenda reformasi bisa diperebutkan oleh berbagai pihak dengan berbagai kepentingan. Oleh karenanya pendefinisian peranan DPR-RI bisa mendorong tumbuhnya keinginan dan mendorong terjadinya konflik kepentingan berbagai pihak, termasuk pihak lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta media massa. Upaya mendefinisikan peranan DPR-RI bisa menjadi suatu pertarungan kekuasaan politik dalam arena sosial, dan ini dapat terjadi sepanjang sejarah DPR-RI dan sejarah pihak-pihak lain yang berkepentingan dengannya. Definisi berbagai pihak mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi sumber informasinya dapat bermacam-macam. Diantaranya adalah dari berita-berita surat kabar dan

media massa lain, serta dari hasil-hasil penelitian empiris yang dilakukan oleh berbagai pihak, misalnya berupa *polling* dan survei sampel yang dilakukan di lapangan, baik yang dilakukan untuk tujuan akademis maupun tujuan praktis.

Menurut berita-berita surat kabar, opini publik terhadap peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi selama enam bulan terakhir cenderung bersifat negatif. Secara umum, opini publik yang muncul dalam media surat kabar terhadap kinerja DPR-RI menunjukkan anggapan bahwa lembaga legislatif itu belum cukup optimal dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, baik dalam bidang pembuatan undang-undang, anggaran, maupun pengawasan. Beberapa pihak dalam masyarakat menilai bahwa upaya-upaya DPR-RI yang pada masa pemerintahan Habibie telah dilaksanakan dan menunjukkan hasil, meskipun kecil, pada masa pemerintahan Gus Dur justru mengalami kemunduran. Menurut pihak-pihak tersebut kemunduran pencapaian agenda reformasi antara lain disebabkan dominannya kepentingan kelompok elit. Salah seorang pengamat politik UI, yakni Arbi Sanit, dalam panel forum 'Evaluasi Agenda Reformasi' di UII Yogyakarta, Kamis, 21 September 1999 mengemukakan penilaiannya bahwa beberapa agenda reformasi seperti pelaksanaan Pemilu sistem distrik, penghapusan posisi militer di lembaga legislatif, pemberantasan KKN, dan desakralisasi lembaga kepresidenan masih belum dapat diwujudkan dalam masa pemerintahan Gus Dur sekarang. Padahal, pada masa pemerintahan Habibie yang relatif singkat, berbagai upaya reformasi telah banyak dilakukan, seperti mengeluarkan kebijakan pembebasan sebagian tahanan politik, pembebasan penerbitan pers, merancang desentralisasi pemerintahan, dan desakralisasi lembaga kepresidenan. Menurut pengamat tersebut, beberapa dari berbagai faktor yang menyebabkan kemunduran agenda reformasi diantaranya adalah rendahnya kualitas SDM elit politik, dominannya kepentingan kelompok elit, dan tidak adanya kelembagaan politik yang mapan. Dalam hal kualitas SDM elit politik, Arbi Sanit menilai hampir seluruh elit politik yang ada saat ini adalah elit politik amatiran, terlihat dari cara mereka dalam memahami suatu masalah untuk membuat kebijakan, dan dari cara mereka melakukan manuver politik untuk meloloskan ide kebijakannya⁴.

⁴ Berita surat kabar: "Agenda Reformasi Alami Kemunduran", *Republika*, 22 September 2000, h. 2.

Beberapa kalangan masyarakat bahkan ada yang menilai bahwa upaya reformasi telah gagal total karena mandat rakyat di parlemen justru digunakan untuk rekayasa politik. Sebagai contoh, salah satu LSM menganggap bahwa upaya mewujudkan agenda reformasi saat ini telah gagal karena partai-partai politik di lembaga legislatif kurang siap dalam merumuskan program-programnya. Selain itu, kegagalan upaya mewujudkan agenda reformasi juga disebabkan karena mandat rakyat yang diberikan kepada wakil-wakilnya di parlemen justru digunakan untuk rekayasa politik. Hal ini ditunjukkan oleh adanya kompromi politik dengan kelompok *status quo*, sebuah *blunder* politik yang sulit dimaafkan dan sangat mahal harganya⁵.

Selain opini publik, berita-berita surat kabar secara tidak langsung juga menunjukkan diskrepansi antara realitas yang dikonstruksi media massa itu dengan yang dikonstruksi oleh kalangan masyarakat. Di satu pihak, menurut konstruksi media surat kabar, realitas DPR-RI adalah sebagai lembaga politik yang lebih disibukkan dengan masalah konflik atau perseteruannya dengan Presiden dalam berbagai kasus, seperti pemberhentian dua menteri, pemberian dana bantuan oleh Sultan Bolkiah dari Kerajaan Brunei, dan penggunaan dana Yanatera-Bulog. Berita-berita surat kabar cenderung menempatkan DPR-RI pada posisi sebagai pihak yang mengabaikan berbagai masalah yang dihadapi rakyat akibat krisis multi-dimensi yang berkepanjangan, tidak mencari solusi mengatasi krisis, dan tidak menempatkan prioritas kegiatan pada pelaksanaan fungsi pembuatan undang-undang. Lembaga politik itu justru dinilai memiliki sikap dan tindakan yang bertentangan dengan agenda reformasi untuk melakukan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) karena telah menetapkan 45 anggota KPKPN dengan mekanisme yang tidak transparan⁶, karena mayoritas anggota DPR lebih terlena pada pelaksanaan fungsi kontrol sehingga melupakan pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya dan karena prosentase kehadiran para wakil rakyat dalam rapat-rapat komisi menurun⁷.

5 Berita surat kabar: "Reformasi Gagal Total - Mandat Rakyat di Parlemen Justru Digunakan Untuk Rekayasa Politik", *Suara Pembaruan*, Jum'at, 27 Oktober 2000, h. 2.

6 Lihat: Tajuk Rencana: "Cara dan Proses Kerja DPR Memilih Anggota KPKPN Digugat", *Kompas*, 11 Juli 2000, h. 4.

7 Berita surat kabar: "Rakyat Bisa Menggugat Anggota DPR Yang Malas", *Media Indonesia*, 2 Nopember 2000, h. 1.

Di pihak lain, menurut konstruksi realitas oleh pihak DPR-RI sendiri, lembaga legislatif itu secara optimal telah melaksanakan semua fungsi yang menjadi tanggungjawabnya selama tahun pertama masa bakti⁸.

Salah satu faktor penyebab DPR-RI dinilai kurang berhasil dalam mewujudkan agenda reformasi adalah sikap partai-partai politik yang kurang mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga legislatif tersebut. Sampai saat ini partai-partai politik masih sering bersikap mengedepankan primordialisme sebagai arah perjuangan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sikap semacam ini bisa merupakan suatu hambatan bagi pelaksanaan fungsi-fungsi DPR-RI, dan pada gilirannya nanti justru dapat membahayakan kehidupan bangsa dan negara. Menurut Prof. Dr. Parsudi Suparlan, Guru Besar Antropologi Universitas Indonesia, selama partai-partai politik terus-menerus mengedepankan primordialisme, hal itu akan menyebabkan keutuhan rakyat Indonesia menjadi terancam⁹.

Barangkali dalam realitas sebenarnya DPR-RI memang sudah melaksanakan secara optimal fungsi-fungsinya dalam rangka mewujudkan agenda reformasi, namun belum menyampaikan informasi mengenai hal itu kepada masyarakat luas. Jika dugaan ini benar, maka salah satu penyebab timbulnya opini publik yang negatif terhadap kinerja DPR-RI sebagaimana tercermin dalam berita-berita media massa adalah keengganan pihak pelaksana fungsi hubungan masyarakat dan anggota DPR-RI sendiri untuk menyebarkan informasi mengenai kegiatan-kegiatan yang telah dilakukannya dengan menggunakan pertimbangan-pertimbangan logis dan rasional. Ketidakjelasan informasi itu menyebabkan kinerja DPR-RI sering dinilai rendah oleh berbagai pihak dari aspek *output* (sisi kepentingan rakyat), dan sebagai akibat selanjutnya hal itu menyebabkan citra DPR-RI menjadi negatif di mata masyarakat. Namun, terlepas dari persoalan benar-tidaknya realitas yang dikonstruksi praktisi media, berita-berita surat kabar secara tidak langsung juga menunjukkan kurangnya profesionalisme anggota DPR dalam menjaga citra diri yang positif di mata masyarakat.

8 Lihat: DPR-RI, *Laporan Kegiatan Tahun Pertama Masa Bakti 1999-2000* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000).

9 Berita surat kabar: "Parpol Diminta Tak Mengedepankan Primordialisme", *Suara Pembaruan*, 27 Oktober 2000, h. 2.

Opini publik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi sebagaimana diliput pemberitaan surat kabar tampaknya senada dengan yang ditunjukkan oleh bukti-bukti hasil penelitian. Salah satu lembaga yang pernah melakukan survei jajak-pendapat nasional menyangkut peranan DPR-RI pada tahun 2000 adalah Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan Umum (IFES). Hasil survei antara lain menunjukkan bahwa dari jumlah kinerja DPR-RI secara keseluruhan sebagai suatu lembaga cenderung dinilai negatif oleh publik; ditunjukkan dengan jumlah responden yang menilai anggota DPR-RI "kurang mewakili" kepentingan masyarakat proporsinya sebesar 34,6%, sedangkan yang menilai "sudah mewakili" hanya sebesar 22%. Hasil survei juga menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia belum seluruhnya mengetahui tugas dan fungsi DPR. Dari jumlah responden seluruhnya, yang mengaku "mengetahui" bahwa tugas DPR-RI adalah mengawasi pemerintah sebanyak 51,2%, membuat APBN 40,9%, dan membuat undang-undang 45,8%. Dari jumlah responden yang mengetahui tugas DPR-RI, yang menilai DPR-RI "sudah menjalankan tugas" mengawasi pemerintah dan membuat APBN masing-masing sebanyak 55,2%, dan membuat undang-undang 61,4%. Dengan kata lain, proporsi masyarakat yang menilai DPR-RI "sudah" menjalankan tugas-tugasnya baru mencapai sekitar 25%. Mayoritas masyarakat justru mengaku tidak mengetahui tugas-tugas DPR-RI sehingga tidak dapat memberikan penilaian terhadap kinerja DPR-RI¹⁰.

Kenyataan menunjukkan, informasi mengenai aktivitas DPR-RI dalam upaya mewujudkan agenda reformasi sampai saat ini memang sangat kurang. Kecenderungan ini terjadi disamping karena saat ini masyarakat Indonesia belum seluruhnya menyadari akan haknya untuk memperoleh informasi pihak lembaga legislatif itu sendiri kurang intensif menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai berbagai kegiatan, tujuan dan manfaat kegiatan-kegiatan tersebut bagi upaya mewujudkan agenda reformasi¹¹. Meskipun DPR-RI telah melakukan berbagai upaya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam mewujudkan agenda reformasi, informasi mengenai hal itu yang biasanya disampaikan dalam bentuk *press-release* sifatnya terbatas atau terlalu ringkas dan hanya dimanfaatkan oleh para

¹⁰ Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan Umum (IFES), *Survei Jajak Pendapat Tahun 2000* (tidak dipublikasikan).

¹¹ Berita surat kabar: "Informasi DPR Masih Sangat Kurang", *Kompas*, 30 September 2000, h. 2.

wartawan dan sebagian kecil anggota masyarakat. Laporan yang isinya agak lengkap diantaranya adalah yang disusun dalam bentuk buku, yang diterbitkan dan didistribusikan kepada kalangan tertentu pada saat penyelenggaraan Sidang Tahunan. Berbagai bentuk kegiatan *public relations* yang dilakukan pihak DPR-RI sampai saat ini tampak belum sepenuhnya berhasil meningkatkan pengetahuan masyarakat mengenai peranan yang sebenarnya telah dilaksanakan oleh lembaga legislatif tersebut.

Peranan Surat kabar dalam Pembentukan Opini Publik

Dalam melaksanakan fungsi sebagai media informasi, pendidikan, dan hiburan isi media surat kabar secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan berbagai bentuk efek pada khalayak pembaca. Salah satu efek surat kabar terhadap pembaca adalah kontribusi media massa tersebut pada pembentukan konsepsi tentang realitas sosial. Melalui berita-berita yang disampaikannya surat kabar mampu membentuk opini publik mengenai berbagai isu dalam masyarakat. Bukti-bukti empiris menunjukkan bahwa pengaruh media massa terhadap pembentukan konsepsi realitas sosial tidak bisa diabaikan. Isi dan pesan media massa secara empiris terbukti mempengaruhi apa dan bagaimana realitas sosial yang ada di dalam pikiran kita atau yang oleh Walter Lippman (1936) disebut '*pictures in our heads*'.

Realitas sosial dalam pengertian yang paling umum terbentuk apabila informasi diberi status yang sama dengan observasi langsung terhadap realitas fisik¹². Konstruksi sosial mengenai realitas pada dasarnya merupakan orientasi individu-individu terhadap lingkungan sekitar yang sebagian diantaranya didasarkan atas pengalaman masa lalu, observasi keadaan sekarang, dan sebagian lainnya didasarkan atas informasi yang diperoleh individu dari media atau saluran komunikasi interpersonal dan / atau media komunikasi massa¹³. Orientasi ini tercermin di dalam '*frame of reference*' yang dimiliki individu, yang oleh McLeod dan Chaffee didefinisikan sebagai pendekatan umum atau posisi mental pada situasi yang mendahului interaksi

¹² Jack M. McLeod & Steven R. Chaffee, "The Construction of Social Reality", dalam James T. Tedeschi (ed.), *The Social Influence Processes* (Chicago: Aldine Atherton Publishing Co., Inc., 1972), h. 50.

¹³ Robert M. Ogles, "Cultivation Analysis: Theory, Methodology and Current Research on Television-Influenced Constructions of Social Reality", dalam Ellen Wartella & D. Charles Whitney (eds.), *Mass Communication Review Yearbook*, Vol. 4 (Beverly Hills: Sage Publications, 1987), h. 43-53.

sosial¹⁴. Dengan kata lain, realitas sosial dapat dianggap bisa ditanamkan, dan diharapkan bisa dipelajari dari dua sumber, yaitu: (1) pengalaman masa lalu, dan (2) informasi, yang antara lain dapat diperoleh dari terpaan atau eksposur media massa¹⁵.

Pengaruh media massa dalam pembentukan konsepsi mengenai realitas sosial antara lain terjadi karena adanya sifat tertentu isi media massa. Menurut *cultivation theory* atau teori tentang penanaman pola citra dominan yang dikembangkan oleh George Gerbner (1970), isi media massa bersifat stereotipe dan tidak sesuai dengan dunia yang bisa diamati dan diukur. Diskrepansi antara isi media massa dan "dunia nyata" bagi individu-individu dalam masyarakat menghasilkan dua sumber informasi yang berbeda mengenai dunia. Informasi yang menjadi pedoman orientasi individu terhadap dunia tergantung pada banyaknya eksposur yang dilakukan individu terhadap media massa. Dalam hal ini Gerbner mendefinisikan efek media bukan sebagai pengaruh media terhadap apa yang kita lakukan, tetapi sebagai apa pengaruh media terhadap makna semua hal yang kita lakukan - suatu proses yang lebih mendasar dan sangat menentukan. Selain itu, menurut hasil penelitian Gerbner dan Gross (1979), masyarakat dilahirkan dan dibesarkan di lingkungan simbolik dimana media massa menanamkan citra tertentu sesuai polanya sendiri¹⁶.

Di Indonesia, peranan surat kabar dalam pembentukan opini publik mengenai lembaga legislatif saat ini tampaknya cukup besar. Berbagai isu

¹⁴ Jack M. McLeod & Steven R. Chaffee, *Ibid.*, h. 50-51.

¹⁵ Kontribusi media massa dalam pembentukan konsepsi masyarakat mengenai realitas sosial telah dijelaskan antara lain oleh teori dan penelitian kuantitatif, yang telah dikembangkan dan dilakukan Adoni, Cohen dan Mane, yang mengidentifikasi dua pendekatan: (1) konstruksi sosial mengenai realitas sebagai aspek penting hubungan antara budaya dan masyarakat, dan (2) konstruksi sosial mengenai realitas sebagai suatu tipe efek media. Mereka menyatakan bahwa realitas sosial subyektif individu (pemahaman yang dimiliki mengenai dunia nyata) juga dipengaruhi oleh "zona relevansi," yang membentuk wilayah relevansi "di sini dan sekarang" (misalnya, lingkup kegiatan yang sedang dilakukan individu) sampai dengan wilayah relevansi "yang jauh dan yang telah lalu" (misalnya, opini publik atau tatanan sosial). Baca: Hanna Adoni, Akiba A. Cohen, and Sherill Mane, "Social Reality and Television News - Perceptual Dimensions of Social Conflicts in Selected Life Areas," *Journal of Broadcasting*, Vol. 28 No. 1 (Winter, 1984), h. 33-49.

¹⁶ Lihat: George Gerbner, Larry Gross, Nancy Signorielli, Michael Morgan, dan Marilyn Jackson-Beeck, "The Demonstration of Power: Violence Profile No. 10," *Journal of Communication*, Vol. 29 (Summer 1979), hal. 177-196; George Gerbner, Larry Gross, Michael Morgan, dan Nancy Signorielli, "The 'Mainstreaming' of America: Violence Profile No. 11," *Journal of Communication* (Summer 1980), hal. 10-28.

politik kontroversial yang diliput surat kabar pada suatu hari biasanya segera mendapat tanggapan dari berbagai kalangan masyarakat pada hari-hari berikutnya. Rangkaian berita-berita surat kabar secara langsung dan tidak langsung dapat menunjukkan proses pembentukan dan pertarungan makna isu-isu politik tersebut oleh pihak-pihak yang terlibat di dalam berita. Surat kabar melalui sistem simbol yang diterapkannya dalam mengemas berita mampu mengarahkan pembaca untuk memproduksi dan menerima atau menolak suatu makna.

Paling tidak sejak pertengahan tahun 2000, surat kabar di Indonesia sering menyajikan berita-berita tentang aktivitas lembaga legislatif DPR-RI dalam menangani berbagai permasalahan bangsa dan negara. Sikap dan perilaku politik para anggota DPR-RI dalam menanggapi berbagai isu, seperti rencana pemerintah untuk menaikkan gaji anggota lembaga legislatif dan pejabat struktural lembaga eksekutif, penggunaan dana bantuan dari Sultan Bolkiah dan dana Yanatera Bulog selama beberapa minggu hampir setiap hari dijadikan topik-topik berita surat kabar. Berita surat kabar mengenai isu-isu tersebut kemudian ditanggapi oleh berbagai kalangan masyarakat yang kemudian juga diberitakan dalam surat kabar yang terbit pada hari-hari berikutnya. Berita mengenai tanggapan berbagai pihak terhadap suatu isu dan berita mengenai tanggapan DPR-RI terhadap isu tersebut secara langsung dan tidak langsung dapat mencerminkan opini publik terhadap lembaga legislatif.

Salah satu gejala menarik dalam pemberitaan surat kabar di Indonesia selama enam bulan terakhir adalah kecenderungan untuk menempatkan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif masing-masing pada posisi yang berlawanan. Isu mengenai hubungan antara DPR-RI dan pemerintah yang pada awalnya menunjukkan adanya suatu kesepakatan, paling tidak mengenai rencana kenaikan gaji para anggota DPR-RI dan pejabat pemerintah¹⁷, pada perkembangan selanjutnya lebih sering ditampilkan berita-

¹⁷ Meskipun pada awalnya isu mengenai rencana kenaikan gaji anggota DPR-RI dan pejabat struktural pemerintah mendapat tanggapan negatif berbagai kalangan masyarakat, namun pada bulan berikutnya pemerintah ternyata tetap mengeluarkan kebijakan menaikkan gaji anggota DPR sebesar 100 persen per 1 April 2000, baru diumumkan pada Mei 2000, dengan mengabaikan hiruk-pikuknya para guru menuntut kenaikan gaji yang sudah puluhan tahun dianggap tidak memadai dan kurang seimbang dengan pengorbanan yang diberikan mereka. Baca: berita surat kabar: "Gaji Anggota DPR Naik 100 persen", *Kompas*, 2 Mei 2000, h. 1 dan 11.

berita surat kabar dalam situasi konflik satu sama lain¹⁸. Terhadap kebijakan tersebut tidak ada satu pun anggota DPR-RI yang berkeberatan, dan bahkan merasa gajinya masih kurang¹⁹.

Cara penyampaian isu tertentu dalam berita-berita surat kabar secara berurutan semacam itu, apabila tidak dilengkapi dengan informasi yang jelas dan lengkap mengenai konteks peristiwa yang bersangkutan, pada kondisi tertentu bisa menimbulkan makna yang tidak diharapkan oleh penyusun berita. Pembaca berita itu bisa memproduksi makna bahwa peristiwa yang terjadi dan diberitakan saat ini berkaitan dengan peristiwa yang terjadi dan diberitakan sebelumnya. Dalam kasus berita yang bersangkutan pembaca bisa menginterpretasikan berita tersebut bahwa konflik yang terjadi di antara DPR-RI dan pemerintah saat ini berkaitan dengan masalah kenaikan gaji anggota DPR-RI, dan kenaikan gaji tersebut "barangkali" telah menyebabkan ketidakpuasan pada masing-masing pihak. Apabila makna realitas ini benar, maka citra DPR-RI sebagai suatu lembaga politik di mata masyarakat tentu menjadi negatif, dan masyarakat kemudian bisa beranggapan bahwa lembaga legislatif oleh anggotanya telah dijadikan tempat mencari nafkah, bukan sebagai lembaga penampung, pengolah, perumus, dan penyalur aspirasi serta kepentingan rakyat yang diwakili. Makna yang berbeda yang diproduksi pembaca berita pada gilirannya bisa mendorong pembaca untuk memiliki opini yang berbeda pula terhadap DPR-RI, dan hal inilah yang antara lain bisa menyebabkan publik atau pembaca sebagai khalayak menunjukkan berbagai tanggapan negatif terhadap peranan lembaga politik tersebut dalam mewujudkan agenda reformasi.

Berita sebagai konstruksi realitas oleh praktisi surat kabar mengenai rencana pemerintah untuk menaikkan gaji anggota DPR-RI dan pejabat struktural beberapa waktu lalu memang sempat ditanggapi secara negatif oleh berbagai kalangan masyarakat. Tanggapan negatif beberapa kalangan terhadap rencana tersebut juga muncul dalam berita-berita surat kabar. Tidak

¹⁸ Contoh: berita surat kabar: "Sejumlah Anggota MPR / DPR akan Ditangkap", *Republika*, 2 Juli 2000, h. 1 dan 4; "Ketua DPR: Presiden Terlalu Berlebihan", *Republika*, 7 Juli 2000, h. 1 dan 7; "Ketua DPR: Presiden Jangan Menantang", *Republika*, 28 Oktober 2000, h. 1 dan 15.

¹⁹ Lihat: Berita surat kabar: "Gaji Anggota DPR Naik 100 persen", *Kompas*, 2 Mei 2000, h. 1 dan 11.

kurang dari Alfitra Salamm, peneliti senior Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), pada waktu itu sempat mengusulkan kepada Presiden KH Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri agar Pemerintah menunda kenaikan gaji anggota DPR sebesar 100 persen. Menurut peneliti tersebut, kenaikan gaji anggota DPR-RI mengesankan bahwa pemerintah tidak memberikan perhatian kepada tuntutan rakyat, termasuk tuntutan perbaikan nasib guru, buruh, dan petani. Lebih jauh, kenaikan gaji anggota DPR-RI pada situasi saat itu dapat mengesankan ketidakadilan, di satu pihak anggota DPR-RI dan eksekutif atau pemerintah menikmati kebagiaan sedangkan di pihak lain rakyat menderita²⁰. Demikian juga menurut pengamat politik Arbi Sanit, sosiolog Sardjono Jatiman, dan pengamat ekonomi Tony Prasetyantoro kenaikan gaji anggota DPR-RI dan pemberian tunjangan struktural bagi pejabat eselon I, II, dan III, serta pejabat tinggi lainnya menunjukkan ketidakpekaan pemerintah dan elit politik terhadap keadaan masyarakat. Keputusan tersebut akan membuat rakyat kehilangan kepercayaan terhadap DPR-RI dan pemerintah. DPR-RI seharusnya tahu diri dan menolak keputusan itu. Menaikkan gaji anggota DPR-RI dan tunjangan pejabat struktural adalah kebijakan yang tidak tepat karena pihak yang lebih membutuhkan upaya penyelamatan adalah rakyat, bukan 'mereka yang di atas'. DPR-RI seharusnya memiliki kepekaan dalam melihat kebijakan-kebijakan pemerintah²¹. Menurut Arbi Sanit, kondisi seperti ini pada dasarnya merupakan dampak dari pelaksanaan Pemilu sistem proporsional, sehingga untuk menciptakan DPR-RI yang lebih peka terhadap situasi masyarakat, Pemerintah harus melaksanakan Pemilu dengan sistem distrik²².

Akhir-akhir ini surat kabar di Indonesia juga sering memberitakan tentang berbagai aksi demonstrasi kelompok-kelompok masyarakat untuk menunjukkan aspirasi dan kepentingan mereka. Kecenderungan pemberitaan surat kabar semacam ini secara tidak langsung menunjukkan adanya makna tertentu yang diproduksi oleh kelompok-kelompok masyarakat mengenai

²⁰ Berita surat kabar: "Dr Alfitra Salamm Minta Pemerintah Tunda Kenaikan Gaji Anggota DPR", *Suara Pembaruan*, 2 Mei 2000, h. 1.

²¹ Berita surat kabar: "Kenaikan Gaji Anggota DPR - Bukti Ktidakpekaan Eite Plitik", *Kompas*, 3 Mei 2000, h. 1 dan 11.

²² "Kenaikan Gaji Anggota DPR - Bukti Ketidakpekaan Elite Politik", *Kompas*, 3 Mei 2000, h. 1 dan 11.

realitas peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi. Tuntutan agar anggota DPR-RI lebih memprioritaskan kepentingan bangsa dan negara dibanding kepentingan kelompoknya bisa jadi dikemukakan kelompok-kelompok tersebut karena proses memproduksi makna realitas DPR-RI pada diri mereka dipengaruhi oleh berita-berita surat kabar. Media massa tersebut barangkali tidak sedikit kontribusinya terhadap pembentukan makna realitas lembaga politik tersebut pada masyarakat. Barangkali karena membaca berita-berita surat kabar maka kelompok-kelompok masyarakat tersebut memiliki anggapan bahwa DPR-RI merupakan lembaga yang paling tepat untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingan mereka, atau justru sebaliknya, bahwa DPR-RI merupakan lembaga yang kurang aktif, sensitif, dan kritis terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat sehingga rakyat terpaksa mendatangi langsung wakil-wakil mereka di DPR-RI.

Meskipun demikian, tindakan kelompok-kelompok masyarakat mendatangi gedung DPR-RI untuk bisa bertemu dan menitipkan aspirasi dan kepentingan kepada anggota DPR-RI sebagai wakil rakyat secara tidak langsung menunjukkan adanya kesadaran politik mereka. Saat ini masyarakat Indonesia tampaknya lebih menyadari dan mengetahui apa dan bagaimana menggunakan hak-hak politik mereka. Pada tataran tertentu, apabila aksi-aksi demonstrasi yang dilakukan kelompok-kelompok masyarakat benar-benar murni dilakukan karena keinginan mereka sendiri, tetapi bukan karena direkayasa atau "didalangi" oleh pihak-pihak tertentu yang memiliki kepentingan politik tertentu, tindakan tersebut secara tidak langsung juga menunjukkan upaya masyarakat untuk dapat diikutsertakan dalam proses pembuatan keputusan-keputusan penting menyangkut masa depan bangsa dan negara.

Politik Pemberitaan Surat kabar mengenai Peranan DPR-RI

Dalam menyajikan suatu berita para praktisi surat kabar dan media massa lain, baik disadari atau tidak disadari, umumnya menerapkan politik tertentu. Berita-berita umumnya disusun oleh para praktisi media massa dengan mengikuti pola tertentu dalam seleksi, penonjolan, dan pengkaitan fakta-fakta. Bagaimana suatu surat kabar menerapkan strateginya dalam menyeleksi, menonjolkan, dan mengkaitkan satu fakta dengan fakta-fakta

lainnya di dalam berita agar fakta tersebut menjadi lebih bermakna, menimbulkan arti, dan dapat diingat oleh khalayak sehingga mampu mendorong mereka untuk menginterpretasikan fakta itu sesuai dengan perspektif masing-masing.

Perspektif konstruksionisme dalam ilmu komunikasi menganggap berita dianggap sebagai suatu konstruksi realitas yang dilakukan oleh para praktisi media massa dengan menggunakan perspektif masing-masing. Para praktisi media, baik wartawan, reporter, maupun editor, ketika menyusun berita mengenai suatu realitas secara sadar atau tidak sadar mereka menggunakan konfigurasi simbol atau bingkai tertentu yang dipengaruhi oleh perspektif masing-masing terhadap realitas tersebut. Dalam menyusun berita mengenai suatu realitas mereka dianggap melakukan pemilihan dan penonjolan aspek tertentu dari realitas yang dijadikan bahan berita, dan sebagai konsekuensinya mengabaikan aspek-aspek lain yang barangkali justru penting bagi orang lain, termasuk pembaca²³. Dengan menggunakan perspektif ini maka dapat dipahami kenapa suatu realitas yang sama disajikan secara berbeda oleh masing-masing wartawan. Sebagai contoh, pelaksanaan fungsi kontrol oleh DPR-RI dalam bentuk aktivitas penyelidikan kasus pemberian dana kepada Presiden Gus Dur oleh Sultan Bolkuah dari Kerajaan Brunei dan kasus penggunaan dana Yanatera Bulog oleh satu surat kabar bisa dilihat dan ditonjolkan sebagai salah satu indikator konflik antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, tetapi oleh surat kabar lainnya juga bisa dilihat dan ditonjolkan sebagai upaya penegakan hukum yang menjadi salah satu bagian penting dari agenda reformasi.

Realitas yang dikonstruksi praktisi media tidak selalu sama dengan realitas sebenarnya. Dalam menonjolkan aspek-aspek tertentu dari suatu realitas praktisi media surat kabar berusaha menyajikan informasi dan pesan-pesan tertentu sehingga realitas yang ditampilkan menjadi lebih bermakna, lebih berarti, lebih menarik, dan lebih mudah diingat oleh pembaca. Tidak

²³ Konsep framing atau membingkai berita oleh Robert M. Entman didefinisikan sebagai suatu upaya penyeleksian sejumlah aspek dari realitas yang dipersepsi wartawan yang membuat aspek-aspek tersebut lebih menonjol di dalam teks dibanding aspek-aspek lainnya. Lihat: Robert M. Entman, "Framing: Toward Clarification of a Factured Paradigm," dalam *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 4, 1993, h. 52-53.

jarang, apabila dalam proses ini praktisi media lebih mengutamakan aspek-aspek daya tarik realitas dan kemudahan realitas itu untuk diingat oleh pembaca maka teks yang disajikannya dalam bentuk berita itu justru bisa menyebabkan pembaca memproduksi makna yang berbeda dibanding makna sebenarnya. Kecenderungan semacam inilah yang seringkali dapat menyebabkan surat kabar menjadi salah satu dari berbagai penyebab terjadinya *mis-communication* diantara pihak-pihak yang terlibat di dalam isi berita. Salah satu kasus aktual *mis-communication* yang 'barangkali' disebabkan oleh pemberitaan surat kabar, karena dalam kenyataan komunikasi langsung relatif jarang dilakukan, adalah komunikasi antara DPR-RI dengan Pemerintah mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan melalui penggunaan hak interpelasi oleh lembaga legislatif tersebut²⁴.

Dalam menyusun suatu berita praktisi media umumnya menggunakan teknik tertentu dalam upaya membuat berita tersebut menjadi lebih bermakna, lebih menarik, dan lebih mudah diingat oleh pembaca. Teknik tersebut mencakup cara-cara praktisi media dalam: (1) Mengidentifikasi masalah (*problem identification*), yakni melihat suatu masalah sebagai apa; (2) Menginterpretasi penyebab masalah (*causal interpretation*), yakni mencari apa atau siapa yang menjadi faktor penyebab terjadinya masalah; (3) Mengevaluasi secara moral (*moral evaluation*), yakni melakukan penilaian-penilaian terhadap penyebab masalah, dan (4) Menyarankan solusi penanggulangan masalah (*treatment recommendation*), yakni menawarkan atau membenarkan suatu cara mengatasi masalah, dan jika memungkinkan sekaligus memprediksikan hasilnya²⁵.

Salah satu contoh berita yang menunjukkan bagaimana teknik wartawan mengemas berita adalah berita mengenai tuntutan masyarakat agar Gus Dur mundur dari jabatan presiden²⁶. Dalam upaya menyajikan realitas adanya kelompok-kelompok masyarakat yang menginginkan agar Gus Dur mengundurkan diri dari jabatannya sebagai presiden wartawan

²⁴ Baca: Berita surat kabar: "Ketua DPR: Presiden Terlalu Berlebihan", *Republika*, 7 Juli 2000, h. 1 dan 7.

²⁵ Robert M. Entman, *Ibid.*, h. 52.

²⁶ Berita surat kabar: "Uang Lelah dan Tuntutan Gus Dur Mundur", *Media Indonesia*, 17 Nopember 2000, h. 1.

mengidentifikasi adanya masalah yang mencakup satu tema kecil yakni peristiwa unjuk rasa yang dilakukan oleh sekitar 2.000 orang di kompleks DPR-RI, dan satu tema besar yakni adanya tuntutan masyarakat agar Gus Dur mengundurkan diri dari jabatan presiden. Unjuk rasa oleh kelompok masyarakat tersebut dalam pandangan wartawan penulis berita tidak seluruhnya murni menyuarakan aspirasi masyarakat karena para pelaku unjuk rasa ternyata 'dibayar' oleh pihak tertentu. Aspek ini ditonjolkan oleh wartawan antara lain dengan cara menampilkan sisi-sisi manusiawi pelaku unjuk rasa, sebagai berikut:

Wajahnya tampak berkerut, pakaiannya kumal. Sejak Selasa (14/11) ia menginap di Gedung MPR / DPR dengan satu tekad: Gus Dur mundur. Lelaki tua itu, satu dari sekitar 2.000 pengunjung rasa, kemarin ditemui wartawan saat meneduh di lobi Gedung Nusantara III karena hujan. Ia mengaku telah menginap tiga hari dengan jaminan uang makan Rp. 30 ribu sehari.

Jika apa yang dikatakannya benar, dia tentu lebih beruntung, sebab seorang pengunjung rasa lain mengaku hanya mendapat 'uang lelah' Rp. 15 ribu per hari.

"Sudah tiga hari ini Mas, tiap hari *dikasih* Rp. 15 ribu. Tapi sayangnya makanan pelengkap makin berkurang, sudah tidak ada lagi *snack*, makanan datang terlambat. Saya tidur juga seadanya," kata lelaki setengah baya yang tidak mau disebut namanya.

Ia mengatakan, sebagian pengunjung rasa ada yang menginap, sedangkan sebagian lainnya pulang-pergi setiap hari.

Beberapa ibu dari Bekasi yang ikut berunjuk rasa juga mengaku diajak ke DPR dengan alasan untuk menghadiri tablig akbar. "Saya diajak kesini tadi katanya untuk menghadiri tablig akbar. Tapi sekarang jadi demo," katanya polos.

Penonjolan aspek manusiawi dalam pengemasan berita semacam ini secara teoritis memang dapat menjadikan berita tersebut menjadi lebih menarik dan mudah diingat oleh pembaca. Namun kelebihan itu di pihak lain dapat menyebabkan pembaca memproduksi makna bahwa aktivitas unjuk rasa yang dilakukan kelompok masyarakat tersebut untuk menuntut Gus Dur mengundurkan diri merupakan aktivitas yang mengandung unsur komersial bagi pelakunya yakni aktivitas mencari uang, dan bukan merupakan aktivitas politik murni untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingan kepada

wakil-wakil rakyat di DPR-RI. Disamping itu, berita tersebut juga dapat menimbulkan makna bahwa aspirasi dan kepentingan politik yang sebenarnya hanya ada pada pihak penggerak unjuk rasa, orang-orang yang memberikan dukungan terhadap aktivitas tersebut.

Berita tersebut juga menyebutkan bahwa puluhan bus dan metromini telah masuk ke kompleks Gedung DPR / MPR dengan membawa para pengunjuk rasa yang berasal dari Bekasi, Tangerang, Serang, dan Lampung. Diantaranya ada yang membawa seperangkat *sound-system* yang diangkut dengan truk yang akan dipakai berorasi di tangga bangunan yang berbentuk kubah. Para pengunjuk rasa memasang sebuah spanduk besar yang antara lain bertuliskan: "Di sini Gus Dur dilantik, di sini Gus Dur diturunkan".

Alasan yang mendorong pengunjuk rasa untuk menuntut Gus Dur mengundurkan diri menurut isi berita surat kabar itu antara lain karena mantan Ketua PBNU itu mengusulkan pencabutan Tap. MPR tentang larangan ajaran komunis, dan indikasi keterlibatannya dalam *Buloggate* dan *Bruneigate*. Alasan yang dikemukakan pengunjuk rasa dalam berita tersebut hanya berupa kutipan pernyataan tanpa dilengkapi dengan bukti-bukti yang menjelaskan keterkaitan peristiwa unjuk rasa itu dengan peristiwa-peristiwa sebelumnya yang menunjukkan bahwa kasus-kasus tersebut memang merupakan realitas. Dalam menyusun berita tersebut wartawan cenderung tidak berusaha menampilkan opini publik yang berada pada sisi lain secara obyektif, adil, dan berimbang (*cover both sides*). Wartawan surat kabar tidak berusaha menampilkan perbedaan opini publik seperti apa adanya sebagai suatu realitas.

Dalam mengemas berita mengenai hal ini wartawan surat kabar tampaknya juga tidak berusaha menggali lebih mendalam mengenai faktor penyebab terjadinya peristiwa unjuk rasa kelompok masyarakat tersebut. Wartawan hanya menyandarkan diri pada pernyataan yang dikemukakan beberapa orang pengunjuk rasa, pada fakta bahwa ada orang yang menyatakan alasan unjuk rasa antara lain adalah karena Presiden RI itu mengusulkan pencabutan Tap. MPR tentang larangan ajaran komunis, dan indikasi keterlibatan Presiden dalam *Buloggate* dan *Bruneigate*, tetapi bukan pada fakta yang sebenarnya mendorong para pengunjuk rasa untuk berunjuk

rasa. Alasan yang dikemukakan beberapa orang itu bisa jadi mewakili alasan seluruh pengunjung rasa bisa, tetapi sebaliknya bisa juga tidak demikian. Cara *causal interpretation* yang dilakukan wartawan dalam menginterpretasikan penyebab terjadinya unjuk rasa kelompok masyarakat tersebut bisa mendorong para pembaca pada situasi yang menunjukkan ketidakjelasan konteks peristiwa yang bersangkutan; apakah unjuk rasa itu dilakukan para pengunjung rasa karena peristiwa-peristiwa sebelumnya yaitu karena Gus Dur pernah mengusulkan pencabutan Tap. MPR tentang larangan ajaran komunis, dan diduga terlibat dalam kasus-kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*, atau karena didorong oleh motivasi tertentu lainnya yang tidak dicoba untuk digali lebih mendalam oleh wartawan.

Cara wartawan dalam mengemas berita yang dijadikan contoh kasus dalam makalah ini tampaknya kurang menunjukkan posisi moralnya dalam peristiwa unjuk rasa tersebut. Dalam kemasan berita itu wartawan surat kabar cenderung bersikap netral, hanya menggambarkan jalannya peristiwa unjuk rasa, tetapi tidak menunjukkan legitimasi atau deligitimasi terhadap aktivitas unjuk rasa tersebut. Evaluasi moral (*moral evaluation*) yang dilakukan wartawan terhadap peristiwa tersebut hampir tidak kelihatan, dan itu justru dilakukan terhadap pihak lembaga legislatif melalui penyusunan kalimat-kalimat pada bagian akhir berita yang justru berpotensi untuk mendorong para pembaca bersikap curiga, memproduksi makna bahwa peristiwa unjuk rasa itu mendapatkan dukungan dan secara sengaja diciptakan oleh para pimpinan DPR-RI, yang ditulis dengan cara sebagai berikut:

Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjoguritno, Rabu, menyempatkan diri berorasi di tengah massa. Seusai membakar semangat, Soetardjo mengajak demonstran menyanyikan lagu *Indonesia Raya*. Ia minta seorang wanita memimpin lagu, "Tapi jangan yang bernama Aryanti, lo." Ketua DPR Akbar Tanjung kemarin ikut-ikutan menyampaikan orasi di tengah massa. Ia mengatakan, pihaknya akan berpijak pada konstitusi menyikapi tuntutan Gus Dur mundur.

Pengutipan yang dilakukan wartawan terhadap pernyataan Ketua DPR Akbar Tanjung pada kalimat terakhir itu secara tidak langsung menunjukkan *treatment recommendation* atau cara wartawan merekomendasikan solusi masalah unjuk rasa tersebut. Menurut wartawan,

dengan meminjam pernyataan Akbar Tanjung, solusi terbaik dalam memecahkan masalah unjuk rasa adalah mantaati konstitusi. Meskipun demikian, cara penyampaian solusi semacam ini bisa mengundang ketidakpuasan pembaca terhadap isi berita karena menimbulkan pertanyaan-pertanyaan baru, seperti: Konstitusi yang mana ? Untuk kepentingan apa dan / atau siapa pelaksanaan konstitusi tersebut ?

Perspektif konstruksionsme dalam ilmu komunikasi juga menganggap berita sebagai suatu ide yang disusun untuk mengkaitkan dan mengarahkan suatu peristiwa (*core frame*). Berita dibentuk dengan menggunakan simbol-simbol terpilih (*condensing symbol*) yang juga merupakan wadah dan pertautan antara komponen-komponen berupa sarana membingkai atau melihat suatu isu (*framing devices*) dan sarana membenaran cara melihat isu (*reasoning devices*). Sarana membingkai suatu isu secara garis besar mencakup lima aspek, yaitu: (1) Metafora (*metaphors*), yakni memindahkan suatu makna dengan mengkaitkan dua fakta melalui analogi; (2) Penjelasan (*exemplars*), yakni kemasan suatu fakta secara mendalam agar memiliki bobot makna yang dapat dijadikan suatu rujukan / pelajaran; (3) Frasa rujukan (*catchphrase*), yakni istilah, kata, dan frasa tertentu yang dapat mencerminkan fakta dengan merujuk pada pemikiran atau semangat tertentu yang bisa berupa jargon, slogan / semboyan; (4) Arah gambaran fakta (*depictions*), yakni penjelasan fakta melalui penggunaan kata, istilah, kalimat konotatif yang mengarahkan pada pembentukan citra tertentu; dan (5) Citra visual (*visual images*), yakni pesan-pesan dalam bentuk foto, gambar, diagram, grafik, tabel, kartun, dan sarana sejenisnya yang dapat memperjelas realitas fakta tersebut dan menghubungkan ideologi pesan dengan khalayak pembaca. Sedangkan sarana membenaran cara melihat suatu isu mencakup aspek-aspek: (1) Analisis kausal (*roots*), yakni membenaran dengan cara menghubungkan satu obyek atau lebih yang dianggap sebagai penyebab terjadinya sesuatu hal, untuk membenarkan penyimpulan fakta yang disajikan berdasarkan hubungan sebab-akibat; dan (2) Klaim moral (*appeals to principle*), yakni pernyataan-pernyataan yang sifatnya apriori, dogmatis, simplistik, dan monokausal (non-logis) untuk membuat pembaca tidak bisa menyanggah argumentasi yang disajikan, memanipulasi emosi pembaca sedemikian rupa sehingga menggiring mereka untuk membuat interpretasi tertentu

sebagaimana dimaksud oleh penyusun berita dan menutup kemungkinan adanya penalaran lain²⁷.

Dengan menggunakan konsep-konsep dan teori tersebut politik pemberitaan surat kabar mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi dapat dianalisis lebih rinci dan mendalam. Melalui analisis bingkai atau *framing analysis* akan dapat diketahui bagaimana cara wartawan surat kabar mengarahkan dan mengkaitkan aktivitas anggota DPR-RI dengan aktivitas lainnya, menggunakan simbol-simbol tertentu untuk menjelaskan aktivitas tersebut, membingkai atau melihat isu mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi, dan membenarkan cara melihat isu tersebut²⁸.

Melalui analisis tersebut juga dapat diketahui bagaimana cara wartawan memindahkan makna suatu realitas. Analisis itu bisa menjelaskan analogi yang dilakukan wartawan terhadap peristiwa pemberian bantuan dana oleh Sultan Brunei dan penggunaan dana Yanatera Bulog dengan kasus *Watergate* di AS dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi DPR-RI di bidang pengawasan. Selain itu, analisis juga bisa menjelaskan apakah wartawan mengemas fakta peranan DPR-RI secara mendalam sehingga memiliki bobot makna yang dapat dijadikan suatu rujukan / pelajaran bagi lembaga-lembaga politik lainnya; bagaimana wartawan memilih istilah "biang kerok" dalam mengemas berita mengenai tanggapan Gus Dur terhadap memburuknya situasi konflik dalam masyarakat akhir-akhir ini, memilih kata "heboh" dalam mengemas berita mengenai dana bantuan Sultan Brunei untuk penyelesaian kasus Aceh, dan memilih frasa "loloskan hak angket" dalam mengemas berita mengenai tindakan anggota DPR-RI dalam menanggapi isu dugaan keterlibatan Gus Dur dalam kasus-kasus *Bruneigate* dan *Buloggate*; menjelaskan fakta melalui penggunaan kata, istilah, kalimat konotatif yang mengarahkan pada pembentukan citra tertentu; dan

²⁷ Mengenai hal ini, lihat: William A. Gamson dan Andre Modigliani, "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach", dalam *Journal of Sociology*, Vol. 95, No. 1, July 1989, h. 1-37.

²⁸ *Framing analysis* merupakan salah satu teknik penelitian empirik yang tergolong baru di Indonesia. Salah satu contoh analisis yang pernah dilakukan peneliti Indonesia terhadap berita-berita surat kabar adalah analisis yang dilakukan oleh Bimo Nugroho, Eriyanto, dan Frans Surdiasis, *Politik Media Mengemas Berita* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 1999).

menyampaikan pesan-pesan secara visual. Analisis itu juga dapat menjelaskan tentang bagaimana wartawan membenarkan caranya melihat isu-isu kenaikan gaji anggota DPR-RI, dana bantuan dari Sultan Brunei, dana Yanatera Bulog, hak angket dan pernyataan pendapat anggota DPR-RI, dan sebagainya.

Peranan Yang Diharapkan dari Surat kabar

Di negara-negara penganut sistem politik demokrasi, komunikasi politik merupakan salah satu indikator penting dari kualitas demokrasi. Komunikasi politik dianggap mempunyai peranan penting dalam memelihara dan meningkatkan kualitas sistem politik. Apabila komunikasi politik berjalan lancar, wajar, dan sehat maka sistem politik diyakini akan dapat mencapai kualitas responsif yang tinggi terhadap perkembangan aspirasi dan kepentingan masyarakat serta tuntutan perubahan zaman. Namun demikian, keadaan ini hanya dapat diwujudkan dalam suatu sistem politik yang handal, yaitu sistem politik yang mampu mengembangkan kapasitas dan kapabilitasnya secara terus menerus dan memungkinkan komunikasi politik berjalan lancar²⁹.

Surat kabar merupakan salah satu media komunikasi yang diharapkan peranannya dalam mengembangkan komunikasi politik di negara-negara demokrasi. Dengan cara meningkatkan kelancaran, kewajaran, dan kesehatan komunikasi politik diantara dan antara sesama suprastruktur dan infrastruktur politik, surat kabar diharapkan dapat ikut serta memelihara dan meningkatkan kualitas sistem politik sehingga pada gilirannya mampu mengembangkan sistem politik yang handal.

Pada era Reformasi sekarang di Indonesia sebagai negara yang sedang berusaha mengembangkan kehidupan demokrasi yang sehat, surat kabar diharapkan peranannya dalam memperlancar dan membantu proses pertukaran makna pesan-pesan politik di antara dan di lingkungan lembaga-lembaga politik negara. Surat kabar diharapkan dapat bersikap lebih obyektif, netral, tidak berat sebelah, dan tidak memihak dalam menyampaikan

²⁹ Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993), h. 3-4.

pesan-pesan politik masing-masing lembaga politik satu sama lain. Dalam hal ini konstruksi realitas yang dilakukannya perlu diarahkan sedemikian rupa agar mampu menciptakan makna yang sama diantara lembaga-lembaga politik mengenai tujuan setiap agenda reformasi dan sekaligus cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Upaya menciptakan makna yang sama mengenai agenda reformasi diantara lembaga-lembaga politik tentu saja memerlukan peningkatan profesionalisme para praktisi, termasuk editor dan wartawan surat kabar. Oleh karena kelancaran komunikasi politik di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya adalah kondisi masyarakat Indonesia yang sangat heterogen dalam berbagai aspek sosial budaya, maka para praktisi surat kabar diharapkan tidak menerapkan strategi pemberitaan yang terlalu menonjolkan kesukuan, ras, bahasa, daerah, agama, kebiasaan masyarakat tertentu saja, tetapi mengusahakan agar heterogenitas masyarakat dapat ditampilkan secara berimbang dan proporsional. Apabila upaya semacam ini tidak dilakukan, pada kondisi tertentu surat kabar bisa menjadi penyebab timbulnya konflik aspirasi dan kepentingan politik kelompok-kelompok masyarakat, yang pada gilirannya dapat memicu terjadinya pergolakan politik yang secara jelas membahayakan upaya mewujudkan agenda reformasi³⁰.

Disamping itu, dalam melakukan liputan dan menyusun berita mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi surat kabar juga dituntut mampu menunjukkan makna demokrasi itu sendiri. Isi berita mengenai peranan DPR-RI perlu diupayakan menunjukkan adanya penghormatan terhadap setiap individu anggota DPR-RI dan setiap individu anggota masyarakat yang diwakilinya. Pemberitaan mengenai peranan lembaga legislatif itu perlu memberi kesempatan seluas-luasnya secara berimbang kepada setiap individu anggota DPR-RI dan juga anggota

³⁰ Hasil pengamatan terhadap kehidupan politik di sejumlah negara menunjukkan bahwa ikatan-ikatan primordial bisa menjadi penyebab timbulnya pergolakan politik di negara-negara sedang berkembang seperti India, Marokko, Libanon, dan Indonesia pada tahun 1975-an. Ikatan-ikatan primordial kedaerahan, kesukuan, agama, bahasa, lingkungan adat dan ras merupakan faktor-faktor penting yang perlu mendapatkan perhatian lebih dalam pembangunan politik di negara-negara tersebut. Baca: Clifford Geertz, "Ikatan-Ikatan Primordial dan Politik Kebangsaan di Negara-Negara Baru," dalam Juwono Sudarsono (ed.), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik - Sebuah Bunga Rampai* (Jakarta: PT. Gramedia, 1981), h. 1-14.

masyarakat yang diwakilinya untuk menyampaikan aspirasi dan kepentingan melalui media massa tersebut. Surat kabar diharapkan mampu mendukung upaya pengembangan pribadi setiap anggota masyarakat sesuai dengan keinginan sendiri, untuk mencapai kebahagiaan sendiri, dan berperanserta secara aktif dalam kelompoknya dalam mencapai tujuan yang sama, yakni mewujudkan agenda reformasi yang pada hakekatnya bertujuan menciptakan kehidupan demokrasi.

Memang perlu disadari bahwa dalam melaksanakan fungsi-fungsinya surat kabar sering menghadapi masalah dalam upaya memuaskan dan memenuhi aspirasi dan kepentingan semua pihak. Kepuasan pribadi dalam kehidupan demokrasi pada dasarnya akan banyak ditentukan oleh kemudahan dalam mengakses berbagai jenis informasi dan pada kebebasan untuk berkomunikasi. Meskipun demikian, kebebasan penuh seorang individu pada hakekatnya tidak akan pernah dapat dicapai, karena kebebasan seorang individu dengan sendirinya telah membatasi kebebasan individu lain, atau barangkali bertentangan dengan nilai-nilai kelompok masyarakat tertentu. Dalam hal ini maka yang dapat dilakukan surat kabar dalam melaksanakan fungsinya sebagai media komunikasi politik, seperti menghubungkan antara rakyat dengan wakil-wakil mereka di DPR-RI, adalah mengusahakan agar kebebasan dapat dimiliki sebanyak mungkin oleh setiap individu anggota masyarakat.

Sebagai salah satu sub sistem dari sistem politik demokrasi, lembaga legislatif DPR-RI dengan kepentingan politiknya harus bersaing dengan lembaga-lembaga politik lain untuk mendapatkan pengaruh terbesar pada masyarakat. Hal ini tentu tidak mudah bagi pihak surat kabar untuk dapat memuaskan aspirasi dan kepentingan semua lembaga politik itu secara berimbang. Oleh karenanya, untuk mendukung upaya pengembangan kehidupan demokrasi di Indonesia saat ini keberadaan berbagai jenis surat kabar sangat diperlukan agar media massa itu dapat memuaskan kebutuhan internal dan eksternal setiap lembaga politik dan kelompok masyarakat. Meskipun demikian, surat kabar perlu menjaga agar dirinya tetap mampu mengekspresikan aspirasi dan kepentingan DPR-RI dan lembaga-lembaga politik lain secara wajar dan proporsional ditinjau dari semua sudut pandang.

Oleh karena kehidupan demokrasi selalu memerlukan jaringan komunikasi, maka untuk memperbesar kesempatan bagi rakyat dan wakil-wakilnya di DPR-RI dalam memanfaatkan media tersebut, surat kabar perlu memanfaatkan dukungan teknologi informasi dan komunikasi yang berkembang semakin canggih saat ini. Dengan memberikan pelayanan secara *online* maka surat kabar dapat menerima, menyebarluaskan, dan mempertukarkan berbagai jenis informasi, gagasan, aspirasi, dan kepentingan dari dan kepada lembaga legislatif itu dan juga kelompok-kelompok masyarakat secara lebih proporsional. Dengan cara demikian surat kabar dapat diharapkan mampu menghubungkan rakyat dengan wakil-wakilnya, menghubungkan masyarakat dengan pemerintah, serta menghubungkan mereka yang ada di lingkungan infrastruktur dengan mereka yang berada di lingkungan suprastruktur. Hal ini pada gilirannya dapat mengurangi kemungkinan adanya pihak tertentu yang dilayani lebih baik dibanding pihak lainnya.

Untuk mendukung upaya mengembangkan kehidupan demokrasi yang lebih sehat sebagaimana dimaksud dalam agenda reformasi, surat kabar sebagai salah satu media komunikasi politik juga diharapkan bersikap kritis dalam menyajikan berita-beritanya. Sikap kritis sebagai komponen penting definisi operasional berita khususnya perlu ditunjukkan oleh surat kabar terhadap opini publik yang cenderung mengkristal di sekitar masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Kritik surat kabar terhadap segala bentuk penyimpangan dari prinsip-prinsip demokrasi sangat penting bagi berfungsinya kehidupan demokrasi di Indonesia. Tanpa sikap kritis maka surat kabar tidak akan mampu membentuk opini publik yang mendukung upaya mewujudkan agenda reformasi. Surat kabar harus berupaya agar setiap warga negara ikut memikirkan dan selalu memikirkan kegiatan lembaga-lembaga politik negara termasuk DPR-RI dan berbagai kepentingan umum. Keikutsertaan warga negara dalam memikirkan hal-hal tersebut merupakan landasan yang kuat bagi penyusunan kebijakan-kebijakan politik, yang juga menjadi bagian dari tugas dan fungsi DPR-RI. Kecenderungan pada beberapa surat kabar besar di Indonesia saat ini yang tidak mau menyajikan liputan opini publik mengenai peranan DPR-RI, atau kelihatan ragu-ragu dalam mengemukakan opininya sendiri perlu segera dihilangkan agar surat kabar dapat lebih mendukung upaya DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi.

Kesimpulan dan Saran-Saran

Uraian dalam makalah ini telah menyajikan teoritis mengenai politik pemberitaan surat kabar mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut.

Pertama, surat kabar di Indonesia telah menyajikan berbagai liputan mengenai aktivitas lembaga legislatif DPR-RI pada era reformasi sekarang ini. Pengemasan berita-berita surat kabar disadari atau tidak disadari dilakukan praktisi media dengan menggunakan politik atau strategi tertentu yang bertujuan untuk memudahkan pemahaman dan meningkatkan daya tarik berita. Meskipun demikian, liputan surat kabar mengenai hal ini tampaknya belum sepenuhnya meletakkan peristiwa aktivitas itu sendiri dalam konteks agenda reformasi. Secara teoritis, kemasan berita yang demikian bisa mendorong pembaca memproduksi makna tertentu, yang barangkali berbeda dari makna realitas DPR-RI yang sebenarnya.

Kedua, dalam upaya mewujudkan kehidupan demokrasi yang sehat sebagaimana tercermin dalam agenda reformasi, surat kabar merupakan salah satu bagian penting yang diharapkan dapat ikut berperan mewujudkan agenda tersebut dengan menempatkan diri sebagai penghubung aspirasi dan kepentingan rakyat dengan wakil-wakilnya di DPR-RI, dan penghubung lembaga-lembaga politik lainnya. Kecenderungan menarik yang nampak dalam pemberitaan surat kabar mengenai aktivitas DPR-RI dalam melaksanakan fungsi-fungsinya pada era reformasi menunjukkan adanya ketidakseimbangan, keberpihakan, dan ketidakjelasan konteks permasalahan sehingga bisa menimbulkan pertanyaan-pertanyaan pada pembaca.

Berdasarkan kesimpulan-kesimpulan tersebut penulis merasa perlu memberikan saran khususnya kepada praktisi media sebagai pihak yang mengemas berita, kepada lembaga legislatif DPR-RI sebagai pihak yang menjadi obyek berita surat kabar, kepada masyarakat sebagai pembaca berita, dan kepada pakar dan peneliti sebagai pemerhati berita.

Kepada praktisi media, baik wartawan maupun editor, disarankan dalam mengemas berita agar selalu berusaha bersikap profesional dan memberikan perhatian lebih pada aspek konteks peristiwa-peristiwa dan keterkaitannya satu sama lain sehingga isi berita secara keseluruhan tidak hanya mampu memberikan informasi, tetapi sekaligus juga mampu mendidik

dan memberikan pencerahan kepada pembaca mengenai agenda reformasi itu sendiri.

Kepada lembaga legislatif DPR-RI disarankan untuk mengembangkan dan meningkatkan kegiatan *public relations* untuk tujuan menciptakan citra positif mengenai peranannya dalam mewujudkan agenda reformasi sehingga masyarakat tidak menginterpretasikan secara negatif berita-berita surat kabar yang kurang mencerminkan realitas DPR-RI yang sebenarnya. Untuk mengatasi masalah pemberitaan surat kabar yang bernada negatif mengenai dirinya, upaya *public relations* yang paling tepat untuk dilakukan oleh DPR-RI pada masa sekarang adalah menjadikan para anggotanya selain sebagai wakil rakyat sekaligus juga sebagai pelaksana fungsi *public relations* bagi lembaga itu sendiri, sehingga disamping berkewajiban menjaga citra lembaga juga berkewajiban menjaga citra diri masing-masing sebagai wakil rakyat yang secara nyata ikut memperjuangkan terwujudnya agenda reformasi. Oleh karena status mereka sebagai elit politik, maka anggota DPR-RI perlu menjaga sikap dan perilaku secara hati-hati karena sikap dan perilaku tersebut bisa berfungsi sebagai pesan-pesan politik dan sekaligus sebagai 'model' atau panutan yang dapat ditiru masyarakat dalam aktivitas kehidupan politik sehari-hari.

Kepada masyarakat pembaca disarankan untuk bersikap dan bertindak lebih kritis dalam membaca, memahami, dan menginterpretasikan berita surat kabar mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi. Masyarakat perlu menyadari bahwa berita surat kabar merupakan konstruksi realitas oleh praktisi media, dan sebagai konsekuensinya realitas media tersebut belum tentu sama dengan realitas DPR-RI yang sebenarnya. Untuk tujuan itu, kepada masyarakat pembaca surat kabar juga disarankan agar ikut serta memberikan masukan dan menyampaikan kritik konstruktif kepada praktisi media apabila mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan dalam pemberitaan surat kabar.

Selain itu, kepada para pengamat dan peneliti di bidang komunikasi, topik mengenai peranan DPR-RI dalam mewujudkan agenda reformasi merupakan topik yang masih perlu digali dan diteliti secara mendalam, dan untuk tujuan praktis dan akademis maka disarankan menggunakan kerangka analisis bingkai yang saat ini masih merupakan pendekatan yang masih cukup *up-to-date* untuk diterapkan dalam penelitian media di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Adoni, Hanna, Akiba A. Cohen, and Sherill Mane, "Social Reality and Television News - Perceptual Dimensions of Social Conflicts in Selected Life Areas," *Journal of Broadcasting*, Vol. 28 No. 1 (Winter, 1984), h. 33-49.
- Alfian, *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993).
- Aritonang, Diro, *Runtuhnya Rezim daripada Soeharto* (Bandung: Pustaka Hidayah, 1999).
- Bimo Nugroho, et.al., *Politik Media Mengemas Berita* (Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 1999).
- DPR-RI, *Laporan Tahunan Kegiatan Tahun Pertama Masa Bakti 1999-2000* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI, 2000).
- Entman, Robert M., "Framing: Toward Clarification of a Factured Paradigm," dalam *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 4, 1993, h. 52-53.
- Gamson, William A. & Andre Modigliani, "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach", dalam *Journal of Sociology*, Vol. 95, No. 1, July 1989, h. 1-37.
- Geertz, Clifford, "Ikatan-Ikatan Primordial dan Politik Kebangsaan di Negara-Negara Baru," dalam Juwono Sudarsono (ed.), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik - Sebuah Bunga Rampai* (Jakarta: PT. Gramedia, 1981).
- Gerbner, George et.al., "The Demonstration of Power: Violence Profile No. 10," *Journal of Communication*, Vol. 29 (Summer 1979), hal. 177-196;
- Gerbner, George et.al., "The "Mainstreaming" of America: Violence Profile No. 11," *Journal of Communication* (Summer 1980), hal. 10-28.

McLeod, Jack M. & Steven R. Chaffee, "The Construction of Social Reality", dalam James T. Tedeschi (ed.), *The Social Influence Processes* (Chicago: Aldine Atherton Publishing Co., Inc., 1972), h. 50-99.

Ogles, Robert M, "Cultivation Analysis: Theory, Methodology and Current Research on Television-Influenced Constructions of Social Reality", dalam Ellen Wartella & D. Charles Whitney (eds.), *Mass Communication Review Yearbook, Vol. 4* (Beverly Hills: Sage Publications, 1987), h. 43-53.

Selo Soemardjan, "Pengawasan Sosial Orde Baru dan Reformasi," dalam Hanri Chambert-Loir dan Hasan Muarif Ambary (Eds.), *Panggung Sejarah* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hal. 629-645.

Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan Umum (IFES), *Survei Jajak Pendapat Tahun 2000* (tidak dipublikasikan).

Suratkabar:

Republika, 2 Juli 2000; 7 Juli 2000; 22 September 2000; 28 Oktober 2000.

Suara Pembaruan, 2 Mei 2000; 27 Oktober 2000.

Kompas, 2 Mei 2000; 3 Mei 2000; 11 Juli 2000, dan 30 September 2000.

Media Indonesia, 2 Nopember 2000; 17 Nopember 2000.