

## **TIRANI DPR ATAS NEGARA: MENGGUGAT KUASA DPR RI, MENUJU EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN**

**Yeby Ma'asan Mayrudin**

Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta  
yeby.mayrudin@gmail.com

**Abstrak:** Tulisan ini merupakan artikel refleksi yang hendak menyajikan dan mendiskusikan tentang gugatan atas kuasa DPR RI yang sangat mendominasi roda pemerintahan di Indonesia pasca bergulirnya reformasi. Penampilan demokratis ala DPR, seyogyanya perlu kita kritisi dan coba menyodorkan suatu yang dapat menghalau superioritas lembaga tersebut. Memang terasa sulit untuk mengontrol tindakannya, karena modal konstitusional berupa undang-undang terpatri pada lembaga tersebut. Oleh karena itu, diperlukan upaya dekonstruksi terhadap kemapanan kuasa DPR atas negara ini. Maka dari itu, artikel ini coba menawarkan refleksi dan rekonstruksi terhadap peran dan fungsi DPR RI guna mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

**Kata kunci:** DPR, efektivitas pemerintahan, *legislative heavy*

*Abstract: This paper is a reflection yang hendak articles presenting and discussing power gugatan atas Parliament which dominates the wheels of government in the post-reformasi Indonesia. Appearance-style democratic Parliament, should we need to criticize and try to dispel thrusting an institution superiority tersebut. Memang it difficult to control his actions, because the constitutional capital in the form of legislation merger at tersebut. Oleh institution Therefore, it is necessary deconstruction of the power establishment DPR ini. Maka top of the country, this article try to offer reflections and reconstruction of the role and functions of the House of Representatives in order to realize the effectiveness of governance.*

**Keyword:** Parliament, government effectiveness, legislative heavy

---

### **Pendahuluan**

Tulisan ini membahas tentang kuasa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia (RI) yang menjadi begitu dominan dalam kancah perpolitikan di Indonesia

pasca amandemen Undang-undang Dasar 1945. Padahal mengacu pada perkembangan dan modernisasi sistem politik dewasa ini menyebutkan bahwa praktek absolutisme kekuasaan suatu

lembaga harus dihilangkan dari iklim politik suatu negara yang demokratis. Hal itu dikarenakan praktek “haram” tersebut, sudah tidak sesuai dengan modernisasi sistem politik yang menghendaki adanya prinsip *check and balances*. Kebutuhan akan *check and balances* adalah untuk melakukan pengawasan dan penyeimbang antara satu lembaga dengan lembaga lain, sehingga suatu lembaga tidak dapat secara leluasa menyalahgunakan kewenangannya. Fungsi kontrol ini dinilai mampu mereduksi absolutisme kekuasaan pada lembaga pemerintahan formal seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pasca runtuhnya Orde Baru, konsepsi tentang bagaimana negara diselenggarakan menjadi topik kunci dalam era awal reformasi saat itu. Bagaimana tidak, pada era Orde Baru kekuasaan eksekutif begitu dominan atau biasa disebut *executive heavy*, sehingga meminimalisasi peran DPR sebagai lembaga *check and balances*. Daripada itu, di era reformasi muncul inisiatif untuk memberikan penguatan kewenangan kepada lembaga legislatif dalam hal

ini DPR RI untuk memaksimalkan peran dan fungsinya sebagai lembaga *check and balances*. Namun, setelah mendapat penguatan seperti itu, lembaga ini malah menjadi tirani atas eksekutif bahkan atas negara sekalipun, hal itu dikarenakan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya begitu besar. Maka oleh beberapa tokoh sering disebut sebagai fenomena pergeseran dari *executive heavy* ke bentuk *legislative heavy*.

Sebenarnya, hal itu dapat diminimalisasi dengan adanya lembaga perwakilan daerah (DPD) sebagai lembaga yang sama-sama menjadi lembaga perwakilan politik dari masyarakat. Secara teoritik, fungsinya dari hadirnya DPD untuk menunjukkan bahwa Indonesia menggunakan sistem bikameral yang hendak menjadi mitra strategis DPR seperti yang berlaku di Amerika Serikat. Mengacu pada pandangan Jimly Asshiddiqie (dalam Mochtar dan Isra, 2009: 127) dengan adanya dua majelis atau sistem bikameral di suatu negara memiliki kemanfaatan yang baik, karena dapat menjamin semua produk legislatif dan

tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Di samping itu, keunggulan bikameral terwujudnya mekanisme *checks and balances* di antara dua majelis itu, sehingga dapat berjalan lebih seimbangan.

Namun, dalam praktek sistem pemerintahan di Indonesia, hubungan antar-majelis dalam lembaga perwakilan rakyat (DPR dengan DPD) tidak mungkin berjalan dengan efektif. Berdasarkan Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan.” Sedangkan DPD tidak memiliki fungsi seperti itu. Pasal di atas memunculkan superioritas fungsi DPR atas DPD dan memberi garis demarkasi yang sangat tegas dan jelas bahwa kekuasaan yang besar itu hanya menjadi milik dan/atau monopoli DPR.

### **Membincang DPR: Fungsi, Peran dan Kewenangan**

Dalam teori maupun praktek demokrasi tradisional, lembaga legislatif memiliki posisi sentral, yang tercermin dalam doktrin

kedaulatan parlemen. Asumsinya adalah bahwa hanya DPR saja yang mewakili rakyat dan berkompeten mengungkapkan kehendak rakyat dalam bentuk undang-undang. Peran utama DPR dalam kaitannya dengan legislasi adalah menjamin dan memastikan bahwa kebijakan pemerintah ditetapkan sebagai undang-undang di dan/atau melalui DPR. Di luar itu, lembaga tersebut menjalankan fungsi legitimasi, komunikasi, dan representasi, dengan catatan bahwa fungsi-fungsi ini tidak secara eksklusif dijalankan hanya oleh DPR (Amal dan Panggabean, 1996: 153-154). Melainkan ada hubungan dengan lembaga-lembaga terkait lainnya.

DPR adalah badan legislatif yang mencerminkan fungsi pentingnya sebagai lembaga negara, salah satunya yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang. Nama lain yang sering dipakai adalah *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). di beberapa negara lain, sering juga dinamakan *Parliament*, suatu istilah yang menekankan wadah untuk

“bicara” dan merundingkan suatu urusan publik. Sebutan lain, lebih menggunakan istilah representasi atau keterwakilan, yang anggota-anggotanya dinamakan sebagai *People’s Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi, apapun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat (Budiardjo, 2008: 315). Akan tetapi, ternyata tidak serta merta fungsi dari lembaga itu berfungsi seperti sekarang ini, melainkan mengalami transformasi yang dinamis dalam hal peran dan fungsinya, seperti yang Miriam Budiardjo (2008: 315-316) sampaikan bahwa:

“Tidak dari semula badan legislatif mempunyai wewenang untuk menentukan kebijakan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan badan legislatif tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangannya. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) oleh golongan elite

disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa *privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolute (*absolutisme*). Puncak kemenangan Parlemen adalah peristiwa *The Glorious Revolution of 1688*.”

Umumnya sebuah negara demokrasi modern dicirikan dengan adanya organisasi politik yang menampung aspirasi rakyat kepada pemerintah, yaitu partai politik dan lembaga perwakilan politik formal seperti lembaga legislatif. Anggota partai-partai itu melalui prosedur dan mekanisme pemilihan (elektoral) diajukan untuk dipilih sesuai kehendak rakyat untuk menduduki lembaga legislatif atau parlemen (Budiaji dalam Siahaan dan Solechah, 2001: 40). Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-

undang. Sedangkan fungsi dan peran dari badan atau lembaga eksekutif yaitu penyelenggara dari kebijakan-kebijakan yang telah diproses di lembaga legislatif (Budiardjo, 2008: 316).

Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga lembaga tersebut mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. C.F. Strong (dalam Budiardjo, 2008: 316) menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu representasi, partisipasi, dan tanggung jawab politik, berikut pendapatnya:

*“A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its action to that majority.”*

Menurut Strong, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota dewasa dari sebuah komunitas politik berpartisipasi atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu.

Adapun fungsi<sup>1</sup> dari lembaga legislatif yang secara umum melekat pada lembaga tersebut adalah:

a) Legislasi

Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Menurut teori yang berlaku tugas utama legislatif terletak di bidang perundang-undangan, sekalipun ia tidak mempunyai monopoli di bidang itu. Untuk membahas rancangan undang-undang sering dibentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk dimintai keterangan seperlunya.

b) Representasi

Fungsi representasi dari DPR adalah menjadi wakil dari para konstituennya yang memerantairai kepentingan dan kehendak

---

<sup>1</sup>Menurut James S. Lee (dalam Budiardjo, 2008: 316-317), fungsi parlemen dipengaruhi oleh banyak faktor, sedikitnya ada 3 variabel yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi tersebut: Dorongan eksternal (afiliasi parpol, gerakan kelompok penekan, kepentingan pemilih, *input-output* eksekutif dan lain-lain); *Setting* psikologis atau internal (predisposisi pribadi, sikap, kepercayaan, pengalaman, harapan); Komunikasi intra-institusional, formal dan informal yang bisa mempengaruhi kedua variabel yang lain.

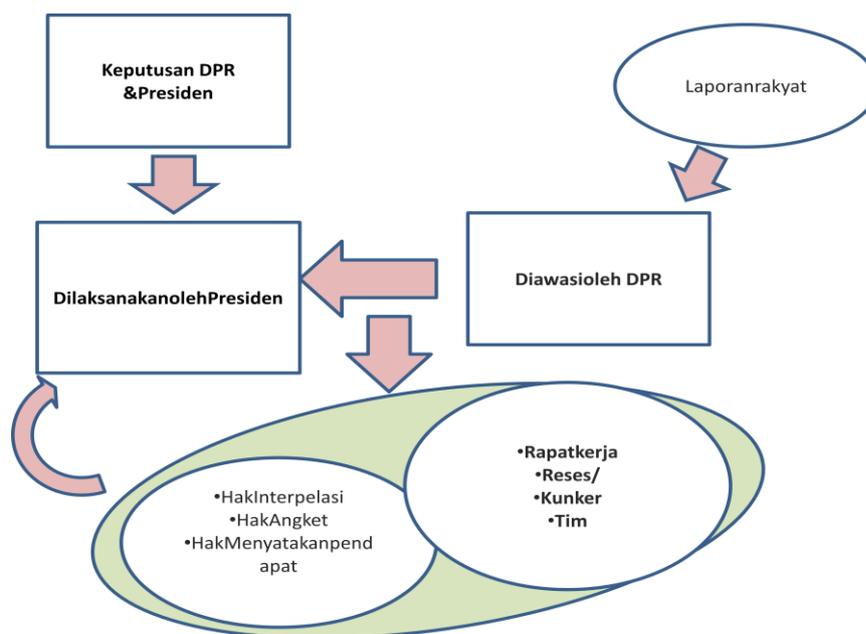
konstituennya. Dalam hal ini, para anggota DPR berperan dalam mengawal setiap kebijakan yang sedang diproses agar tidak merugikan dan berdampak buruk bagi para konstituennya.

c) Pengawasan.

Dalam hal ini, lembaga legislatif memiliki fungsi sebagai pengawas

yang mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Lihat gambar di bawah ini.

Gambar 1. Skema Peran DPR dalam Rangka Sebagai Pengawas



Sumber: Ganjar Pranowo, 2013.

Berikut hak DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan maupun kinerja eksekutif. *Pertama*, Hak **Interpelasi**, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah

mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Kedua*, Hak **Angket**, yaitu penyelidikan terhadap

pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. **Ketiga, Hak Menyatakan pendapat**, yaitu kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa tindak lanjut pelaksanaan hak interpleasi dan angket, dugaan presiden melanggar hukum.

d) *Budgeting*.

Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden.

e) *Deliberasi*.

Adapun fungsi deliberasi adalah fungsi DPR sebagai wadah permusyawaratan yang legal dengan amanat atau mandate yang tertuliskan dalam Undang-undang Dasar 1945. Sebagai wadah musyawarah, anggota-anggota DPR dijamin hak suara dan menyatakan pendapatnya.

### **Menelusuri Peran dan Fungsi DPR RI di Era Orde Baru**

Pada era Orde Baru, lembaga eksekutif melakukan pengendalian politik 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 maupun lembaga legislatif. Dalam sistem dan iklim politik Orde Baru yang tidak kondusif pada berfungsinya peran DPR terlihat dari perangkat peraturan perundang-undangan yang menghambat fungsi DPR. Menurut Siti Nur Solechah (2001: 99), “UUD 1945 sendiri menunjukkan adanya *executive heavy*.” Hal itu didasarkan pada begitu dominan dan superiornya lembaga eksekutif, yakni Presiden.

Di awal pemerintahan Orde Baru, DPR mengalami beberapa perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun kewenangannya. Anggota Partai Komunis Indonesia (PKI) dikeluarkan, sedang partai-partai

politik lainnya memakai hak recall untuk mengganti anggota yang dianggap tersangkut dalam atau bersimpati kepada PKI dengan wakil lain. Susunan keanggotaan DPR saat itu berjumlah 242 anggota. Dari jumlah tersebut 102 merupakan anggota partai politik, yakni 44 anggota PNI dan 36 NU, selebihnya anggota dari beberapa partai kecil. Sedangkan 140 anggota sisanya adalah dari Golongan Karya termasuk ABRI (Budiardjo, 2008: 336-339).

Fungsi legislasi sebagai salah satu fungsi yang dimiliki DPR sifatnya sangat esensial dalam perjalanan suatu bangsa dan negara. Namun di era Orde Baru, DPR tampak mengalami krisis citra dalam masyarakat. Berbagai keluhan, kritik, dan kecaman sering dialamatkan ke lembaga tersebut dan juga ke personal yang duduk sebagai anggota DPR. Anggapan yang sering disuarakan oleh kritikus terutama mahasiswa pada saat itu adalah bahwa banyak anggota DPR yang berpegang pada prinsip lima D, yaitu datang, daftar, duduk, diam, dan duit (Haris, 1998: 237). Hal 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 kursinya (Budiaji dalam Siahaan dan Solechah, 2001: 33).

Menurut Syamsudin Haris (1998: 238-239), sangat ironis dua fungsi utama (legislasi dan kontrol) yang hampir tidak pernah bisa dilakukan DPR selama pemerintahan Orde Baru. Sejak DPR hasil pemilu 1971, tidak ada satu pun perundang-undangan yang berasal dari usul inisiatif dewan. Selama periode itu, DPR menjadi “stempel” karena hanya menyetujui dan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disiapkan pemerintah. Di samping itu, kritik juga datang dari Mohtar Mas’oed (dalam Solechah, 2001: 114), yang menyatakan 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.”

Selain 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 berlangsung pada masa pemerintahan Orde Baru itu (Budiaji dalam Siahaan dan Solechah, 2001: 33). Berikut pendapat Ichlasul Amal seperti yang dikutip Budiaji (2001: 34-35) terkait DPR di era Orde Baru:

“UUD 1945 dari semua pasal-pasal, ...secara jelas menunjukkan dominan 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 (*countervailingforce*) dari masyarakat termasuk partai politik yang memadai; sistem pemerintahan dan ekonomi yang sentralistik; dan *prestise* politik yang dimiliki oleh kepala eksekutif, Presiden Soeharto.”

Berdasarkan “cetak-biru” politik Orde Baru, Haris berpendapat bahwa “DPR bukanlah lembaga politik yang otonom.” Hal itu menurutnya dapat dilihat melalui berbagai instrument, DPR diatur dan dikendalikan oleh negara. Dalam soal anggaran misalnya, DPR tidak memiliki hak keuangan yang otonom. Anggaran dewan disubordinasikan di bawah Sekretariat Negara, sehingga amat kecil peluang bagi lembaga perwakilan rakyat ini untuk secara bebas merancang anggaran dan membiayai aktivitas serta kebutuhannya. Ini berarti bahwa aktivitas politik dewan sangat tergantung dari negara, sehingga

relatif kecil pula peluang baginya untuk mengambil sikap yang berbeda, apalagi bertentangan dengan kehendak dan obsesi pemerintahan Orde Baru (Haris, 1998: 239).

### **DPR RI Pasca Orde Baru**

Pasca Orde Baru, kemandirian anggota DPR lebih baik dibandingkan dengan kemandiriannya di era Orde Baru. Selain itu, muncul juga fenomena menarik seperti terbentuknya Kaukus yang tidak lagi terikat fraksi. Salah satunya, Kaukus perkumpulan anggota muda DPR RI lintas fraksi yang menjadi fenomenal pada awal era reformasi itu (Solechah, 2001: 124-125).

Perbedaan DPR di masa Orde Baru dengan setelahnya, yaitu pada rejim represif terdapat ketentuan jumlah minimal fraksi menyebabkan tersendatnya para anggota DPR mengajukan usul inisiatif RUU untuk dibahas lebih lanjut dengan pemerintah. Dengan diubahnya persyaratan itu, dan amandemen UUD 1945 memberikan kekuasaan DPR dalam membentuk rancangan

undang-undang yang tidak lagi hanya sekedar sebagai hak inisiatif, sebenarnya formulasi aspirasi public dalam bentuk kebijaksanaan lebih mudah dibandingkan saat sebelumnya. Pada titik ini penampilan setiap anggota DPR di mata masyarakat sangat tergantung pada kemampuan corak penggalangannya dalam penuangan sebagai sikap DPR terhadap kasus-kasus yang berkembang di tengah publik (Budiaji dalam Siahaan dan Solechah, 2001: 83).

Tidak hanya dalam proses legislasi, hasil amandemen menempatkan DPR sebagai lembaga penentu keputusan dalam bentuk memberi “persetujuan” terhadap beberapa agenda kenegaraan yang meliputi: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain; (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara; (3) menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang; (4) pengangkatan hakim Agung; (5)

pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Di samping itu, beberapa agenda kenegaraan juga memerlukan “pertimbangan” DPR, seperti: (1) pengangkatan duta besar; (2) menerima penempatan duta negara lain; dan (3) pemberian amnesty dan abolisi. Kekuasaan DPR bertambah komplis dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti (1) memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan, menentukan tida dari sembilan orang hakim Mahkamah Konstitusi, dan (3) menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga non-state lainnya seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) dan lain sebagainya (Isra, 2006: 350).

Di samping itu, apabila kita komparasikan dengan kekuasaan dan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 hasil amandemen kekuasaan MPR berdasarkan Pasal 2 dan 3 telah diamputasi, jadi tidak memiliki kekuasaan. MPR terdiri atas DPR

dan DPD. Adapun DPD berdasarkan Pasal 22 C dan Pasal 22 D hanya memiliki kekuasaan pada tingkat daerah, misalnya mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah. Yang menjadi persoalan adalah apa fungsi DPD dan MPR? Dapat disimpulkan bahwa dalam sistem demokrasi berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen adalah *legislative heavy*. Menurut Kaelan (2014),<sup>2</sup> hal ini yang menjadi akar oligarki dan korupsi di Indonesia, terlebih lagi dengan semakin dikuatkannya kekuasaan DPR berdasarkan Pasal 20, 20 A dan 21.

### **Tirani DPR atas Negara**

Sebelum dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sulit membayangkan DPR akan sekuat sekarang. Meskipun sebelumnya, dalam kerangka pikir normatif-konstitusional, kedudukan DPR adalah kuat. Namun dalam praktik,

---

<sup>2</sup> Kaelan, *Menuju Politik Indonesia Berkeadaban: Antara Das Sein dan Das Sollen*. Artikel ini disampaikan dalam rangka acara Seminar Nasional pada 11 Maret 2014 di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

DPR tidak dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara optimal. Setelah perubahan, praktik ketatanegaraan berada di bawah ancaman tirani DPR (Isra, 2003). Dapat dikatakan bahwa dalam sistem demokrasi berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen, posisi dan kewenangan DPR menjadi sangat kuat dan *legitimate*. Oleh karena itu seringkali sebut dengan istilah *legislative heavy*.

Menurut Benny K. Harman (2001: 54), dalam UUD 1945 hasil amandemen, larangan-larangan yang secara *limitatif* membatasi kewenangan legislatif tidak diatur secara jernih sehingga DPR dapat berbuat sesuka hati dan sewenang-wenang. Maka, dengan mengatasnamakan rakyat yang memilihnya, DPR dengan arogan pada setiap saat mengklaim dirinya sebagai wakil dari konstituennya. Hal itu pernah dilakukan pada kasus tentang *Buloggate* dan *Bruneigate*. Hal itu terlihat jelas bahwa DPR coba bertindak selaku polisi, jaksa dan juga hakim sekaligus.

Karenanya, Saldi Isra menyatakan bahwa tidak heran jika kemudian praktik hubungan DPR dan pemerintah memunculkan dua kutub kekuasaan. Pada salah satu sisi, DPR muncul sebagai supremasi dan pemegang kendali politik dengan sumber keuangan yang amat tergantung kepada pemerintah. Sementara di sisi lain, pemerintah sebagai pihak pengelola dan pengendalian keuangan negara dengan kekuasaan politik yang terbatas. Dua kutub kekuasaan itu memberi peluang kepada DPR dan Pemerintah untuk melakukan sinergi negatif dalam melakukan kolusi. Formulasinya sederhana, dominasi kekuasaan politik menjadi lebih “mudah” bila diimbangi dengan sumber keuangan yang dikelola dan dikendalikan pemerintah (Isra, 2003). Sedangkan menurut Denny Indrayana (2014):

“Minimnya kontrol atas DPR adalah salah satu bentuk manipulasi sistem parlemen yang digembar-gemborkan telah direformasi menjadi bikameral. Padahal, fungsi DPD yang seharusnya menjadi kekuatan kamar penyeimbang bagi DPR, tidak lebih daripada aksesori

sistem parlemen Indonesia yang masih kental unikameral. Terbukti, DPD hanya diberi kewenangan amat terbatas.”

Jika DPR mempunyai kewenangan legislasi UU yang hampir *unlimited*, DPD hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis RUU tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Bahkan, bila dibanding Presiden sekalipun, kewenangan legislasi DPD amat minim. Presiden jelas, bersama DPR, dapat mengajukan, membahas, dan memutuskan segala macam RUU.

Sedangkan, keterbatasan kewenangan yang dimiliki DPD dalam merumuskan kebijakan public di tingkat nasional. Hal ini secara eksplisit dapat dibaca dalam Pasal 24D ayat (1) UUD 1945 bahwa DPD hanya dapat mengajukan RUU yang terkait dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) penengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan (5) perimbangan keuangan pusat dan

daerah. Padahal sebagai representasi daerah, DPD semestinya harus juga terlibat dalam proses perumusan kebijakan lain yang berimplikasi pada kepentingan daerah. Pada titik ini, terdapat demarkasi yang jelas dalam Pasal 20 ayat (1) dan 20A ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan membuat undang-undang (legislasi) hanya dimiliki oleh DPR. Dengan demikian, gagasan menciptakan dua kamar di parlemen untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal karena jelasnya paradigm perubahan UUD 1945 (Isra, 2006: 69-70).

Sebagai perbandingan, di banyak negara yang menggunakan sistem dua kamar (bikameral), DPD (senat atau istilah lainnya) diberikan kewenangan yang besar untuk mengimbangi posisi DPR (*house of representative*). Di Australia misalnya, dalam melaksanakan fungsi legislasi, senat mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR dalam mengajukan RUU. Untuk mendukung ini, anggota senat berhak mengajukan suatu RUU. Bahkan, senat mempunyai dua fungsi utama,

yaitu (1) meneliti ulang RUU yang diajukan DPR; dan (2) melalui *three-fold committee system* senat mempunyai kekuasaan untuk mengawasi jalannya pemerintahan (Isra, 2006: 70-71).

Penyeimbangan antara fungsi kontrol dengan fungsi legislasi, menjadi sangat penting. Sejauh ini, DPR sangat terdorong mempergunakan fungsi kontrol meskipun terhadap persoalan yang tidak mendasar seperti keinginan untuk melakukan interpelasi atas kunjungan presiden ke suatu negara. Kecenderungan *over control* ini, memperlihatkan hilangnya rasionalitas politik di lembaga tersebut. Tidak hanya itu, hingga kini tidak sedikit akademisi dan praktisi yang mengamini terjadi pergeseran paradigma dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy* (Isra, 2006: 42-43).

### **DPR: Kekuasaan Oligarki**

#### **Berwajah Demokrasi**

Demokrasi yang diamanatkan oleh *founding fathers* bangsa bukan hanya meletakkan sistem demokrasi pada level formal, melainkan pada

tingkat substansial. Dalam kenyataannya, sistem demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam undang-undang hasil amandemen, menurut Kaelan (2014) hanya pada tingkat formal matematis dan menafikan “*democratic life led by wisdom of thought in deliberation amongs representatives of the people, and achiving social justice for all the people of Indonesia.*” Demokrasi yang mengabaikan prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan atau perwakilan dan tujuan negara keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penjabaran kedaulatan dan kekuasaan rakyat sebagaimana tertulis dalam Pasal 1 UUD 1945 yang diargumentasikan sebagai suatu sistem demokrasi dengan *checkand balances*, membawa akibat kekuasaan yang paling signifikan adalah pada DPR. Dalam pengertian ini, kaidah demokrasi sebagaimana yang dijabarkan dalam UUD 1945 tidak selaras dengan Pasal 1 ayat (2). Akibatnya, dalam setiap proses event demokrasi, rakyat tidak diletakkan

sebagai subjek demokrasi, melainkan hanya menjadi objek demokrasi (Kaelan, 2014).

Istilah oligarki, cukup fenomenal disampaikan oleh Robert Michels, yang mengenalkan istilah “Hukum Besi Oligarki” untuk melihat partai politik di Eropa pada abad ke 20. Menurut Michels (dalam Amal dan Panggabean, 1996: 35-36), partai politik yang memiliki struktur, kedudukan dan dasar yuridis yang kuat akan bertindak oligarkis, atau memusatkan kekuasaan pada sejumlah elit politik yang berada di pucuk kepemimpinan. Mereka akan menggunakan kekuasaan untuk menguasai terutama dalam politik dan sektor ekonomi. Hal ini dapat dilihat karena dengan kekuasaan yang didukung dengan legitimasi yuridis akan memberikan lahan yang subur bagi kalangan elit politik untuk menggunakan kekuasaannya dan biasanya bekerjasama dengan pemilik modal untuk menguras uang negara yang seharusnya diperuntukkan pada seluruh rakyat (Kaelan: 2014).

Prinsip dasar demokrasi sebenarnya kebebasan dari rakyat

dan tujuannya untuk kesejahteraan rakyat. Namun, struktur demokrasi yang saat ini ada, begitu tendensius memberikan kekuasaan dan kewenangan yang besar terhadap elit politik di DPR. Melihat kecenderungan seperti ini, kita dapat memastikan bahwa pengelolaan tersebut terbentuk oleh kaum oligarki yang dengan sengaja menciptakan seperti itu. Walaupun di awal memiliki niat yang baik yaitu untuk menjadi lembaga penyeimbang dan pengontrol kekuasaan eksekutif, akan tetapi hasil amandemen menunjukkan pantulan kekuasaan yang sangat dominan bagi peran dan fungsi DPR.

Sebagai lembaga demokrasi modern, DPR yang anggotanya berasal dari partai-partai politik mengamini kekuasaan yang besar bagi peran dan kewenangannya. Seolah menjadi lembaga representasi dari rakyat untuk memperjuangkan kesejahteraan sosial dan kemakmuran, DPR secara gradual bertindak sangat dominan dalam menggempur setiap keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh eksekutif. Dengan melandaskan pada nilai demokrasi

dan dibalut dengan peraturan undang-undang yang sebenarnya dibuat sendiri oleh kelompok oligarki DPR, mereka dengan kuasa dan kewenangannya, cenderung bertindak di luar batas terhadap lembaga-lembaga lain, seperti DPD, Presiden, dan bahkan lembaga di bawah kementerian.

Melihat tindakan yang dilakukan sebagian besar anggota DPR, yang hanya menjadikan lembaga tersebut sebagai kendaraan kaum oligarkis yang hendak mencari keuntungan dan merupakan alat yang efektif untuk menguasai sumber daya dan memenuhi hasrat kuasa, tahta, dan harta untuk kalangannya sendiri. Dalam kaitan ini, Ari Dwipayana, melihat akar persoalannya perlu dilacak lebih dalam pada kerangka struktur ekonomi-politik yang menjadi konteks perilaku anggota DPR. Menurutnya, kelembagaan baru demokrasi dan aktor yang mengisinya bisa saja silih berganti, tetapi karakter hubungan kekuasaan masih tetap 'ajek' dalam kerangka politik oligarki-predatori. Ketika terpilih menjadi anggota DPR,

seorang politisi harus berada di tengah struktur relasi kuasa yang sudah oligarkis itu. Hal ini selaras dengan argumen Vedi R. Hadiz (2005: 166-167) yang menelaah secara kritis proses transisi politik di Indonesia sebagai bentuk perubahan kerangka institusional kekuasaan tanpa perubahan yang fundamental dalam struktur relasi kekuasaan.

Penampilan demokratis *ala* DPR seyogyanya harus kita kritisi dan coba menyodorkan suatu yang dapat menghalau superioritas lembaga tersebut. Jangan sampai terus-menerus menguasai dan mengelola negara demi kepentingan kelompoknya saja. Memang terlihat sulit untuk mengontrol tindakannya, karena modal politik berupa undang-undang terpatri dalam lembaga tersebut. Oleh karena itu, diperlukan upaya dekonstruksi terhadap kemapanan kuasa DPR atas negara ini. Seyogyanya mereka sadar akan hakekat berbangsa dan bernegara yang menganjurkan batasan atas kekuasaan suatu lembaga politik.

### **Refleksi dan Rekonstruksi Peran dan Fungsi DPR**

Keberadaan DPR sebagai wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu yang bebas dan demokratis bagaimana pun merupakan anugerah bagi bangsa ini. Perjuangan para guru bangsa dalam mewujudkan apa yang disebut HOS Tjokroaminoto sebagai “parlemen sejati” telah berlangsung sejak awal abad ke-20. Dalam bentuk paling awal, bangsa kita mengenal *Volksraad* (1918-1942) di tingkat nasional dan dewan-dewan kota di daerah yang hampir seluruh anggotanya diangkat pemerintah kolonial. Setelah mengalami periode Komite Nasional Indonesia Pusat pada awal kemerdekaan hingga DPR tukang stempel penguasa di era Orde Baru, kini semestinya saat bagi rakyat bersukacita karena memiliki wakil yang dipilih langsung di parlemen. Alih-alih berjuang konsisten memperbaiki nasib rakyat, legislator justru sibuk menuntut perbaikan fasilitas, insentif, dan pendapatan bagi diri sendiri (Haris, 2010).

Pasca runtuhnya Orde Baru, konsepsi tentang bagaimana negara diselenggarakan menjadi topik kunci dalam era awal reformasi saat itu. Bagaimana tidak, pada era Orde Baru kekuasaan eksekutif begitu dominan atau biasa disebut *executive heavy*, sehingga meminimalisasi peran DPR sebagai lembaga *check and balances*. Daripada itu, di era reformasi muncul inisiatif untuk memberikan penguatan kewenangan kepada lembaga legislatif dalam hal ini DPR RI untuk memaksimalkan peran dan fungsinya sebagai lembaga *check and balances* (Asshiddiqie, 2005: 166-167). Namun, setelah mendapat penguatan seperti itu, lembaga ini malah menjadi tirani atas eksekutif bahkan atas negara sekalipun, hal itu dikarenakan kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya begitu besar. Maka oleh beberapa tokoh sering disebut sebagai fenomena pergeseran dari *executive heavy* ke bentuk *legislative heavy*.

Sistem ketatanegaraan hasil amandemen adalah kekuasaan yang menumpuk di DPR, tanpa ada kontrol yang memadai dari institusi-

institusi negara lain atas kerja-kerja lembaga tersebut. Seharusnya, sistem kontrol pada DPR dapat diadakan bila para aktor utama pengamandemen betul-betul mempunyai semangat *constitutional engineering* yang murni. Namun, benturan kepentingan politik, mengakibatkan reformasi konstitusi telah direkayasa untuk menguntungkan dan melimpahkan sebesar-besarnya kekuasaan pada DPR (Indrayana, 2014).

Dengan memberikan kekuasaan penuh kepada DPR tanpa pembatasan-pembatasan yang jernih, maka telah membuka peluang bagi terjadinya *constitutional hazard* yaitu pelanggaran terhadap konstitusi. *Constitutional hazard* yang dilakukan oleh DPR justru lebih menakutkan dari pelanggaran yang dilakukan pemerintah atau eksekutif. Rumusan yang disajikan secara tegas dalam konstitusi pada awalnya memang merupakan respon terhadap *abuse of power* oleh pemerintah dan birokrasi (Harman, 2001: 54), namun dalam perkembangannya tuntutan untuk meminimalisasi praktek *abuse of*

*power* eksekutif, maka pada saat amandemen sebenarnya hendak mengikis praktek tersebut dengan memberikan kekuasaan yang memadai kepada DPR agar mampu menjadi penyeimbang (*counterbalance*) terhadap kekuasaan eksekutif.

Dalam rangka mencegah praktek *constitutional hazard* oleh DPR, maka seharusnya secara tegas melarang kekuasaan legislatif untuk melanggar hak-hak dasar yang tercantum dalam konstitusi, sesuai dengan yang sudah berlaku di beberapa negara lain. Dalam konstitusi juga, harus diatur secara pasti syarat-syarat minimal di mana DPR dalam kondisi tertentu dapat melanggar hak-hak asasi yang tercantum dalam konstitusi. Kekuasaan DPR hanya boleh membatasi hak-hak asasi yang tercantum dalam konstitusi sepanjang hal tersebut diatur dan dituliskan secara tegas dalam konstitusi tersebut. DPR dengan demikian tidak dapat dengan seenaknya melanggar isi konstitusi dengan alasan politik apapun (Harman, 2001: 54).

Oleh karena itu, mari coba kita refleksikan dan rekonstruksi bagaimana peran ideal yang memungkinkan dalam konteks membincang Indonesia saat ini. Menurut penulis ada beberapa langkah sederhana yang memungkinkan untuk ditelusuri lebih dalam. *Pertama*, perlu *political will* dari anggota DPR tentang semangat anti-absolutisme yang saat ini mendera lembaganya. Maksudnya adalah dalam rangka modernisasi sistem politik, diperlukan terobosan yang inovatif dan bijak dalam menyelesaikan persoalan ini. Biasanya para pengamat atau beberapa kalangan akademisi mengajukan DPD sebagai solusi untuk menganugerahkan kepadanya kewenangan yang sama dengan DPR. Akan tetapi menurut penulis, dampaknya malah akan memunculkan persoalan saling dominasi dan “perang” kesewenang-wenangan antara keduanya. Jadi, yang seharusnya dilakukan adalah kewenangan proporsional bagi DPR yang jelas dalam batasan-batasannya sebagai suatu lembaga negara disepakati dan diatur bersama antara

DPR dengan Pemerintah (eksekutif). Untuk realisasinya diperlukan wadah musyawarah antara kedua lembaga tersebut dengan ditengahi oleh lembaga konstitusi seperti Mahkamah Konstitusi.

Dalam posisi semacam itu, tepat apabila DPR diposisikan untuk membangun dan mengusahakan dukungan dan/mengkritisi kebijakan dan keputusan pemerintah sesuai dengan aspirasi rakyat sehingga berdampak positif. Amal dan Panggabean (1996: 154) menyarankan:

“...DPR menjembatani pemerintah dengan rakyat dan mengusahakan kesepakatan maupun kebijakan spesifik tertentu. DPR dapat menjadi partner pemerintah dengan memberikan atau mengusahakan dukungan yang diperlukan, bukan dengan berusaha “mengalahkan” pemerintah dalam hal pengajuan dan pembuatan RUU. Dari fungsi legitimasi inilah antara lain diharapkan sumbangan DPR yang lebih penting bagi sistem politik.”

Proporsionalitas dari DPR didudukan sebagai partner pemerintah dengan memberikan atau

mengusahakan dukungan yang diperlukan, bukan dengan berusaha “mengalahkan” atau menghambat pemerintah dalam realisasi suatu kebijakannya. Akan bukan, bukan menerima dan mendukung begitu saja, melainkan memberikan kritikan dan masukan yang proporsional untuk melanggengkan suatu kebijakan itu.

*Kedua*, sistem politik Indonesia yang khas dengan multipartai dapat menjadi positif dan juga negatif. Terkait dengan peran dan kewenangan DPR yang berisi dari anggota-anggota dari beragam partai politik yang menunjukkan pluralitas, harusnya dapat mementalkan anggapan oligarki di DPR. Dengan beragam ideologi, program dan kebijakan dari partai masing-masing dan dengan basis massa pendukung utamanya masing-masing, seharusnya itu menjadi bantahan akan sikap saling mengingatkan di internal DPR sendiri. Oleh karena, konsistensi peran dari partai-partai atau kadernya yang berada di DPR sangat dibutuhkan sebagai penyeimbang dan menyortir suatu kebijakan atau

keputusan politik yang dibuat oleh DPR.

#### **Daftar Pustaka**

- Amal, Ichlasul.ed. *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: PT Tiara Wanaca Yogya, 1996.
- Amal, Ichlasul dan Panggabean, Samsurizal. *Reformasi Sistem Multipartai dan Peningkatan Peran DPR dalam Proses Legislatif*, dalam Ichlasul Amal, ed., *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: PT Tiara Wanaca Yogya, 1996.
- Anonim. “Benarkah DPR Dililit Oligarki, Dibelit Tirani?” Artikel ini diakses pada 06 Juli 2014 dari <http://forum.detik.com/benarkah-dpr-dililit-oligarki-dibelit-tirani-t254605.html>
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- Budiaji, Rahmad. *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Fungsi Legislasi: Tinjauan terhadap Perubahan Politik dan UUD 1945*, dalam Uli Sintong Siahaan dan Siti Nur Solechah, *Peran Politik DPR RI pada Era Reformasi*. Jakarta, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, 2001.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

- Denny Indrayana, "Ancaman Tirani DPR." Artikel diakses pada 08 Juli 2014 dari <http://perpustakaan.bappenas.go.id/>
- Hadiz, Vedi R. *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES, 2005.
- Haris, Syamsuddin. *Menggugat Politik Orde Baru*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1998.
- Haris, Syamsuddin. *DPR Menuju Tirani Parleментар*. *Kompas*, 21 September 2010.
- Harman, Benny K. *Bahaya Tirani DPR: Masukan bagi Proses Amandemen Konstitusi*, dalam Indra Surya Lubis, *Bahaya Tirani DPR: Konflik DPR vs Presiden*. Jakarta: Lembaga Studi Politik Merdeka, 2001.
- Isra, Saldi. *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*. Padang: Andalas University Press, 2006.
- Isra, Saldi. "Menyoal Hubungan DPR-Pemerintah," *Kompas*, 17 Januari 2003.
- Kaelan, *Menuju Politik Indonesia Berkeadaban: Antara Das Sein dan Das Sollen*. Artikel ini disampaikan dalam rangka acara Seminar Nasional pada 11 Maret 2014 di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Lubis, Indra Surya. *Bahaya Tirani DPR: Konflik DPR vs Presiden*. Jakarta: Lembaga Studi Politik Merdeka, 2001.
- Mas'oed, Mohtar. *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES, 1989.
- Michels, Robert. *Hukum Besi Oligarki*, dalam Ichlasul Amal, ed., *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: PT Tiara Wanaca Yogya, 1996.
- Mochtar, Zainal Arifin dan Isra. Saldi, ed. *Jalan Berliku Amandemen Komprehensif: Dari Pakar, Politisi, hingga Selebriti*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2009.
- Siahaan, Uli Sintong dan Solechah, Siti Nur. *Peran Politik DPR RI pada Era Reformasi*. Jakarta, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, 2001.
- Solechah, Siti Nur. "Transformasi Peran Fraksi dan Pengaruhnya Terhadap Tingkat Kemandirian Anggota dalam Menjalankan Tugas Kedewanan: Tinjauan pada Era Orde Baru dan Era Reformasi," dalam Uli Sintong Siahaan dan Siti Nur Solechah, *Peran Politik DPR RI pada Era Reformasi*. Jakarta, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, 2001.