

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI OPTIMASI PELAKSANAAN FUNGSI DAN HAK-HAK DPRD (Suatu Ringkasan Hasil Penelitian)

Bintan R. Saragih *

ABSTRACT

There are many factors why members of the DPRD do not use their rights in controlling the government activities. Some experts say that the proportional system in a general election used in Indonesia is one of those factors. This article proves that there are some factors, internal and external ones, which influence the optimization to perform their functions and rights. The former are: (1) the rules of order of DPRD, (2) the members' political careers, (3) their ages, (4) their education backgrounds, (5) their financial conditions, (6) tradition and history of DPRD, (7) DPRD facilities, and (8) support from DPRD secretariats. The latter are: (1) political system in the certain region, (2) general election system, (3) support from mass media, and (4) support from societies.

I. LATAR BELAKANG

Keberadaan dan berfungsinya lembaga perwakilan, baik di pusat maupun di daerah dari suatu negara yang menyatakan dirinya sebagai suatu negara demokrasi konstitusional, sering dijadikan ukuran oleh para ahli mengenai kadar demokrasi yang dilaksanakan dalam negara tersebut. Kadar demokrasi yang dianut itu memberikan penamaan pada negara bersangkutan sesuai teori-teori yang dianut mereka yang sering pula berbeda dengan penamaan negara bersangkutan menurut konstitusi yang berlaku. Walaupun suatu negara modern dewasa ini melalui konstitusinya menyebutkan dirinya sebagai negara demokrasi konstitusional, tetapi jika dalam praktiknya para penguasanya berkuasa secara absolut, para pakar tersebut menyebutkan negara bersangkutan sebagai negara absolut. Kranenburg (1959: 125) menamai negara seperti itu sebagai negara "autokrasi modern" dengan mengemukakan teorinya:

Kenyataan ajaib terdapat pula, bahwa bentuk-bentuk modern pemerintahan autokrasi secara formal tidak telah melenyapkan perwakilan-perwakilan rakyat, akan tetapi rupanya tetap dipertahankan, walaupun perwakilan-perwakilan itu mempunyai kehidupan bayangan dan walaupun cara kerjanya tidak berarti.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Solly Lubis (1981: 104) dan Soehino (1980: 259). Autokrasi menghasilkan suatu paham yang disebut autoritarisme yang menurut Notohamidjojo (1970: 23) ialah:

* Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

... ein yang menunjukkan kehendak untuk memerintah atas autoritas, atau wibawa kuasa sendiri. Ditinjau lebih dalam autoritarisme itu menolak tanggung jawab kepada rakyat atau kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang tindakan-tindakan pemerintahannya. Apabila tanggung jawab itu masih dilakukan, maka tanggung jawab itu biasanya dilakukan dengan semu atau pura-pura, yaitu dengan menggunakan Gestapu atau polisi rahasia sehingga rakyat takut untuk menyatakan pendapatnya yang sebenarnya. Autoritarisme ini jadi dapat kita samakan dengan "non-accountability, which is founded of fear", yaitu tidak bertanggung jawab yang didasarkan pada ketakutan.

Autoritarisme sering dinamakan dengan totalitarisme, padahal totalitarisme itu sebenarnya sebagaimana juga dikatakan oleh Notohamidjojo (1970: 24), ialah paham membenarkan campur tangan pemerintah dalam seluruh aspek kehidupan masyarakatnya. Totaliterisme biasanya ditandai suatu ideologi yang mengagungkan kolektivum atau negara.

Indonesia sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat menurut UUD 1945 secara formal memenuhi semua persyaratan teori untuk disebut sebagai negara demokrasi konstitusional. Walaupun UUD 1945 telah ditetapkan berlaku sejak 5 Juli 1959, tetapi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen belum dapat dilaksanakan pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966) karena pemerintah (Orde Lama) waktu itu cenderung memusatkan kekuasaan pada presiden saja yang akhirnya Indonesia pada akhir tahun 1965 berada di ambang kehancuran, baik secara politik, ekonomi, sosial budaya, dan juga pertahanan dan keamanan. Pemerintah Orde Baru yang muncul untuk memperbaiki keadaan yang porak proanda di semua bidang kehidupan itu berusaha memperbaiki keadaan tersebut melalui suatu rencana pembangunan yang bertahap yang terkenal sebagai Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun melalui lima repelita yang meletakkan titik berat pembangunan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan. Dengan demikian, bidang lain terutama politik, memerlukan waktu untuk menanganinya. Karena itu lembaga perwakilan dan permusyawaratan yang ada (DPRGR, DPRD, dan MPRS) tetap dipertahankan. Perhatian terhadap pelaksanaan fungsi DPR dan DPRD belum begitu banyak. Rakyat masih toleran terhadap pelaksanaan fungsi DPR dan DPRD sampai terbentuknya DPR dan DPRD hasil Pemilu 1971 dan 1977. Hal tersebut dapat dimaklumi karena kesungguhan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan yang begitu sungguh-sungguh dan cukup berhasil dan dirasakan oleh masyarakat. Secara teoretis pun hal tersebut dapat diterima. Carter dan John Herz (1975: 85-86) berpendapat:

Khususnya pada taraf permulaan suatu revolusi rakyat, demokrasi cenderung untuk mengabaikan pembatasan-pembatasan terhadap wewenang politik dan dengan demikian menjadi bercorak totaliter. Pemerintah otoriter kadang-kadang diperlunak dengan diterimanya pembatasan-pembatasan (yang kadang-kadang malahan sifatnya konstitusional), sebagai terbukti pada "konstitusionalisme" aristokratis/monarkis abad ke-19, yang terdapat di benua Eropa atau di negeri Inggris sebelum negeri

itu menjadi demokratis seluruhnya. Perancis di bawah De Gaulle dapat dijadikan contoh untuk masa kini.

Lebih lanjut ia mengatakan:

Negara demokrasi yang sudah dewasa ada kalanya - terutama dalam masa krisis - memperlihatkan beberapa ciri totaliterisme; misalnya kekuasaan diktatorial yang diberikan kepada badan eksekutif dalam masa perang (Inggris dalam dua perang dunia). Tetapi dalam kasus semacam inipun ternyata bahwa jaminan demokratis yang utama adalah adanya konsensus umum, bahwa kekuasaan tadi hanya diberikan untuk sementara waktu dan bahwa pengawasan akan dilakukan kembali oleh rakyat melalui saluran-saluran dan wakil-wakil yang biasa, segera sesudah keadaan darurat berakhir. Akan tetapi, di dalam beberapa kasus di mana mereka yang diberi kekuasaan sementara itu menyalahgunakannya dan meneruskan "kekuasaan daruratnya" tanpa batas waktu, demokrasi liberal mundur menjadi autokrasi.

Setelah masyarakat menganggap pembangunan sudah berhasil, bahkan menurut Geoffrey B. Hainsworth (1979;1 dan 21) pembangunan di Indonesia (termasuk Malaysia dan Filipina) telah membuat kemajuan besar dengan prestasi laju pertumbuhan yang bisa menimbulkan rasa iri selama dasawarsa belakangan ini, dan arus globalisasi terutama karena pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi, sehingga dunia ini seolah-olah tanpa batas, maka setelah terbentuknya DPR dan DPRD hasil Pemilu 1992 mulailah muncul suara dalam masyarakat yang menghendaki berperannya DPR dan DPRD sesuai UUD 1945, meningkatnya demokratisasi, keterbukaan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Sorotan-sorotan tajam melalui para pakar mulai ditujukan pada lembaga perwakilan (DPR dan DPRD). Banyak pendapat yang dikemukakan mengenai belum berfungsinya DPR dan DPRD mulai dari pernyataan melalui pers hingga pendapat yang dilontarkan melalui pertemuan-pertemuan ilmiah. Politisi pun akhirnya turut mengakui bahwa DPR dan DPRD belum berfungsi secara optimal atau istilah apa saja yang digunakan untuk arti yang sama. Demikian antara lain pendapat Tjipta Lesmana (1985: 222), Alfian (1989: 4), Amir Santoso (1991: 72 dan 74), Riswandha (1991: 10), Kharis Suhud (1991: 3), B.N. Marbun (1994: 116), Surjadi (1988), Abdul Hakim (1991: 82) dan Toto Pandoyo (1989: 2 dan 3). Bahkan dua seminar ilmiah menjadikan lembaga perwakilan sebagai topiknya, yaitu: (1) seminar yang diselenggarakan oleh Persahi dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar, Bali pada tanggal 12 Agustus 1991 dengan topik "Optimasi Peranan DPR dalam Mekanisme Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945" dan (2) seminar nasional AIPi yang diselenggarakan tanggal 7-8 Agustus 1991 atas kerja sama FISIP UI dan PAU-IS-UI dengan topik "DPR dan Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia". Banyak istilah-istilah yang berkonotasi kurang enak yang dilontarkan masyarakat terhadap lembaga perwakilan mulai dari S-D (datang, daftar, duduk, diam, dan

duit) sampai "tukang stempel pemerintah" sebagaimana diungkapkan oleh Tjipta Lesmana (1985: 225) B.N. Marbun (1994: 117) dan Alfian (1989: 4).

Dari pengamatan selama ini ada kecenderungan pendapat bahwa belum berfungsinya DPR dan DPRD sekarang disebabkan sistem pemilihan yang dianut adalah sistem proporsional bukan sistem distrik. Kalau yang dianut sistem distrik, maka DPR itu akan berfungsi secara optimal. Kecenderungan itu ada yang menyatakan secara tegas, tetapi ada juga yang mengatakan secara samar-samar, misalnya dengan mengatakan "kekhawatiran untuk di-recall" atau dengan mengatakan bahwa sistem pemilihan yang dianut harus memungkinkan pemilih langsung memilih calon atau orang bukan tanda gambar organisasi peserta pemilu (OPP). Nurcholis Madjid (1986) menginginkan sistem distrik nantinya diterapkan untuk meningkatkan partisipasi atau peranan anggota DPR. I Dw. Gde Atmadja dan I Md. Pesek Diantha (1991: 22) mengatakan bahwa untuk menghindari keterasingan si wakil dengan yang diwakili perlu diadakan perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional ke sistem distrik. Sayidiman (1985) berpendapat:

Agar demokrasi Pancasila berfungsi lebih baik, harus diusahakan pihak yang duduk di DPR mempunyai kemandirian yang cukup besar, baik dalam cara berpikir maupun sepak terjang dan juga yang berkaitan dengan kehidupan ekonomi. Untuk memperoleh orang yang dapat diandalkan kemandiriannya, sistem pemilihan umum harus menunjukkan adanya kesempatan bagi rakyat untuk langsung memilih orang yang dikehendaki menjadi wakilnya di DPR.

Kemudian Pamudji (1991: 15-16) mengatakan:

Kelemahan-kelemahan DPRD dalam melaksanakan fungsi perwakilan selain ditentukan oleh kualitas anggota secara individu yang mengacu pada pengetahuan dan pengalaman, juga terkait dengan sistem pemilihan dan prosedur untuk menjadi anggota. Sistem pemilihan perwakilan berimbang dan sistem daftar yang kita laksanakan selama ini selain memiliki kelebihan-kelebihan juga mengandung kekurangan-kekurangan. Sistem ini tidak menyeleksi calon secara langsung. Seleksi hanya berlangsung pada tingkat OPP. Ikatan para anggota DPRD dengan partainya yang sangat kuat telah melemahkan hubungan mereka dengan masyarakat pemilih. Banyak di antara para anggota yang kurang dikenal dan kurang akrab dengan masyarakat pemilih.

Ibrahim Ambong (1991: 7-8) berpendapat:

Bahwa kunci persoalan yang menjadi penyebab pokok dari kurang baiknya citra DPR itu, yaitu proses pencalonan anggota DPR dalam pemilu. Karena itu sudah waktunya untuk ditinjau kembali proses pencalonan itu sehingga lebih mencerminkan dan membuat para wakil rakyat nantinya memiliki hubungan bathin dengan rakyat yang diwakilinya yang berarti pula akan mendinamisir DPR. Memang banyak kalangan menghendaki perlu sistem distrik diterapkan dalam pemilu. Melalui sistem ini para pemilih nantinya tidak lagi memilih tanda gambar OPP tetapi memilih langsung wakilnya. Namun sistem ini nampaknya belum masanya dipergunakan karena pertimbangan aspek negatifnya yang lebih banyak.

itu menjadi demokratis seluruhnya. Perancis di bawah De Gaulle dapat dijadikan contoh untuk masa kini.

Lebih lanjut ia mengatakan:

Negara demokrasi yang sudah dewasa ada kalanya - terutama dalam masa krisis - memperlihatkan beberapa ciri totaliterisme; misalnya kekuasaan diktatorial yang diberikan kepada badan eksekutif dalam masa perang (Inggris dalam dua perang dunia). Tetapi dalam kasus semacam inipun ternyata bahwa jaminan demokratis yang utama adalah adanya konsensus umum, bahwa kekuasaan tadi hanya diberikan untuk sementara waktu dan bahwa pengawasan akan dilakukan kembali oleh rakyat melalui saluran-saluran dan wakil-wakil yang biasa, segera sesudah keadaan darurat berakhir. Akan tetapi, di dalam beberapa kasus di mana mereka yang diberi kekuasaan sementara itu menyalahgunakannya dan meneruskan "kekuasaan daruratnya" tanpa batas waktu, demokrasi liberal mundur menjadi autokrasi.

Setelah masyarakat menganggap pembangunan sudah berhasil, bahkan menurut Geoffrey B. Hainsworth (1979;1 dan 21) pembangunan di Indonesia (termasuk Malaysia dan Filipina) telah membuat kemajuan besar dengan prestasi laju pertumbuhan yang bisa menimbulkan rasa iri selama dasawarsa belakangan ini, dan arus globalisasi terutama karena pesatnya kemajuan di bidang teknologi informasi, sehingga dunia ini seolah-olah tanpa batas, maka setelah terbentuknya DPR dan DPRD hasil Pemilu 1992 mulailah muncul suara dalam masyarakat yang menghendaki berperannya DPR dan DPRD sesuai UUD 1945, meningkatnya demokratisasi, keterbukaan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Sorotan-sorotan tajam melalui para pakar mulai ditujukan pada lembaga perwakilan (DPR dan DPRD). Banyak pendapat yang dikemukakan mengenai belum berfungsinya DPR dan DPRD mulai dari pernyataan melalui pers hingga pendapat yang dilontarkan melalui pertemuan-pertemuan ilmiah. Politisi pun akhirnya turut mengakui bahwa DPR dan DPRD belum berfungsi secara optimal atau istilah apa saja yang digunakan untuk arti yang sama. Demikian antara lain pendapat Tjipta Lesmana (1985: 222), Alfian (1989: 4), Amir Santoso (1991: 72 dan 74), Riswandha (1991: 10), Kharis Suhud (1991: 3), B.N. Marbun (1994: 116), Surjadi (1988), Abdul Hakim (1991: 82) dan Toto Pandoyo (1989: 2 dan 3). Bahkan dua seminar ilmiah menjadikan lembaga perwakilan sebagai topiknya, yaitu: (1) seminar yang diselenggarakan oleh Persahi dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar, Bali pada tanggal 12 Agustus 1991 dengan topik "Optimasi Peranan DPR dalam Mekanisme Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945" dan (2) seminar nasional AIPI yang diselenggarakan tanggal 7-8 Agustus 1991 atas kerja sama FISIP UI dan PAU-IS-UI dengan topik "DPR dan Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia". Banyak istilah-istilah yang berkonotasi kurang enak yang dilontarkan masyarakat terhadap lembaga perwakilan mulai dari 5-D (datang, daftar, duduk, diam, dan

duit) sampai "tukang stempel pemerintah" sebagaimana diungkapkan oleh Tjipta Lesmana (1985: 225) B.N. Marbun (1994: 117) dan Alfian (1989: 4).

Dari pengamatan selama ini ada kecenderungan pendapat bahwa belum berfungsinya DPR dan DPRD sekarang disebabkan sistem pemilihan yang dianut adalah sistem proporsional bukan sistem distrik. Kalau yang dianut sistem distrik, maka DPR itu akan berfungsi secara optimal. Kecenderungan itu ada yang menyatakan secara tegas, tetapi ada juga yang mengatakan secara samar-samar, misalnya dengan mengatakan "kekhawatiran untuk di-recall" atau dengan mengatakan bahwa sistem pemilihan yang dianut harus memungkinkan pemilih langsung memilih calon atau orang bukan tanda gambar organisasi peserta pemilu (OPP). Nurcholis Madjid (1986) menginginkan sistem distrik nantinya diterapkan untuk meningkatkan partisipasi atau peranan anggota DPR. I Dw. Gde Atmadja dan I Md. Pesek Diantha (1991: 22) mengatakan bahwa untuk menghindari keterasingan si wakil dengan yang diwakili perlu diadakan perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional ke sistem distrik. Sayidiman (1985) berpendapat:

Agar demokrasi Pancasila berfungsi lebih baik, harus diusahakan pihak yang duduk di DPR mempunyai kemandirian yang cukup besar, baik dalam cara berpikir maupun sepak terjang dan juga yang berkaitan dengan kehidupan ekonomi. Untuk memperoleh orang yang dapat diandalkan kemandiriannya, sistem pemilihan umum harus menunjukkan adanya kesempatan bagi rakyat untuk langsung memilih orang yang dikehendaki menjadi wakilnya di DPR.

Kemudian Pamudji (1991: 15-16) mengatakan:

Kelemahan-kelemahan DPRD dalam melaksanakan fungsi perwakilan selain ditentukan oleh kualitas anggota secara individu yang mengacu pada pengetahuan dan pengalaman, juga terkait dengan sistem pemilihan dan prosedur untuk menjadi anggota. Sistem pemilihan perwakilan berimbang dan sistem daftar yang kita laksanakan selama ini selain memiliki kelebihan-kelebihan juga mengandung kekurangan-kekurangan. Sistem ini tidak menyeleksi calon secara langsung. Seleksi hanya berlangsung pada tingkat OPP. Ikatan para anggota DPRD dengan partainya yang sangat kuat telah melemahkan hubungan mereka dengan masyarakat pemilih. Banyak di antara para anggota yang kurang dikenal dan kurang akrab dengan masyarakat pemilih.

Ibrahim Ambong (1991: 7-8) berpendapat:

Bahwa kunci persoalan yang menjadi penyebab pokok dari kurang baiknya citra DPR itu, yaitu proses pencalonan anggota DPR dalam pemilu. Karena itu sudah waktunya untuk ditinjau kembali proses pencalonan itu sehingga lebih mencerminkan dan membuat para wakil rakyat nantinya memiliki hubungan bathin dengan rakyat yang diwakilinya yang berarti pula akan mendinamisir DPR. Memang banyak kalangan menghendaki perlu sistem distrik diterapkan dalam pemilu. Melalui sistem ini para pemilih nantinya tidak lagi memilih tanda gambar OPP tetapi memilih langsung wakilnya. Namun sistem ini nampaknya belum masanya dipergunakan karena pertimbangan aspek negatifnya yang lebih banyak.

Ilmuwan lain, Andre Bayo Ala (1991: 28) dengan tegas mengatakan, bahwa sistem pemilu yang diterapkan sekarang kurang tepat karena itu harus diperbaiki. Seorang politisi senior, yaitu Suryadi (1988) mengatakan, bahwa kualitas anggota yang rendah adalah dampak pencalonan dari sistem pemilihan umum (pemilu) yang bukan sistem distrik.

Uraian di atas menunjukkan bahwa faktor utama belum berfungsinya DPR dan DPRD karena sistem pemilu yang dianut, walaupun sering disinggung faktor lain, seperti tata tertib DPR dan DPRD, fasilitas dan kualitas anggota. Karena itu dibutuhkan suatu kajian ilmiah untuk meneliti faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi optimasi pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPR dan DPRD dan sekaligus juga membuat suatu peringkat dari faktor-faktor tersebut. Dengan demikian penelitian yang diinginkan barulah penelitian yang bersifat eksploratif untuk menghimpun sebanyak mungkin faktor-faktor dimaksud di atas. Faktor-faktor dimaksud diharapkan terhimpun melalui suatu survai. Karena penelitian yang diselenggarakan adalah penelitian mandiri dengan keterbatasan waktu dan dana, maka survai yang dilakukan juga hanyalah suatu survai yang sederhana dan lembaga perwakilan yang diteliti hanya terbatas pada DPRD Tingkat I dan II.

II. PERMASALAHAN

Berangkat dari latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Seberapajauhkah pengaruh sistem pemilu yang dianut dalam pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD?
2. Kalau ada faktor lain selain sistem pemilu, faktor-faktor apa saja yang besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD?

III. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk menghimpun data primer dan sekunder yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD, sehingga dapat dibuat suatu deskripsi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD.

Hasil penelitian ini diharapkan:

1. bermanfaat untuk menyusun suatu hipotesis bagi penelitian lanjutan dalam kajian mengenai lembaga perwakilan dan pemilu di Indonesia;
2. sebagai tambahan informasi dan referensi bagi pejabat atau lembaga yang berwenang mengambil kebijaksanaan tentang lembaga perwakilan di daerah dan rekrutmen anggota-anggota DPRD.

IV. KONSEP DPRD DAN SISTEM PEMILU

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan peraturan perundangan lainnya yang berlaku. Ada empat fungsi pokok DPRD, yaitu: (1) fungsi pengaturan (membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah); (2) fungsi penganggaran (membentuk APBD bersama kepala daerah); (3) fungsi pengawasan; dan (4) fungsi menampung serta menyalurkan aspirasi rakyat daerah bersangkutan. Di samping itu masih ada fungsi lainnya apabila ditugaskan oleh peraturan perundangan, misalnya memilih calon kepala daerah.

Kepala daerah adalah yang menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintah daerah. Kepala daerah adalah juga kepala wilayah bersangkutan.

Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD. Menurut Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerja sama yang serasi antara kepala daerah dengan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Dengan demikian, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara kepala daerah dan DPRD, yaitu kepala daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Walaupun DPRD adalah unsur pemerintah daerah, tetapi DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggung jawab kepala daerah sepenuhnya.

Hak-hak DPRD untuk melaksanakan fungsinya ialah: anggaran, mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, prakarsa, usul inisiatif, dan penyelidikan.

Tata tertib DPRD adalah peraturan yang mengatur kegiatan-kegiatan DPRD, baik dalam melaksanakan fungsi dan hak-haknya maupun kegiatan lainnya, seperti pemilihan pimpinan DPRD dan calon kepala daerah, dan sebagainya. Peraturan tata tertib DPRD diatur dengan keputusan DPRD sesuai dengan "Pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri". Peraturan tata tertib DPRD baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang (Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 jo. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor Pem.4/1/25-138 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD).

Rekrutmen anggota DPRD dilakukan melalui pengangkatan (untuk ABRI) dan pemilu untuk wakil-wakil dari orsospol (Golkar, PPP, dan PDI). Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 (yang sudah beberapa kali mengalami perubahan), untuk memilih anggota DPRD dan DPRD digunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Menurut Miriam Budiardjo (1994: 251-252):

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI OPTIMASI PELAKSANAAN FUNGSI DAN HAK-HAK DPRD

Sistem proporsional dimaksudkan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Gagasan pokoknya ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat. Untuk keperluan itu ditentukan suatu perimbangan, misalnya 1:400.000. Jumlah total anggota parlemen ditentukan atas perimbangan itu. Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan besar, tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar, di mana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu.

Keuntungan sistem proporsional ini ialah:

1. dianggap lebih demokratis dalam arti lebih egalitarian karena asas *one man one vote* dilaksanakan secara penuh, sehingga semua peserta pemilu mempunyai peluang untuk memperoleh wakil di parlemen;
2. sistem ini dianggap lebih representatif;
3. Hampir tidak ada distorsi.

Adapun kelemahan dari sistem ini ialah:

1. dianggap mempermudah fragmentasi partai politik;
2. dianggap memberi kedudukan yang kuat bagi pimpinan partai melalui penggunaan sistem daftar;
3. wakil yang terpilih kemungkinannya sangat kuat untuk renggang ikatannya dengan para pemilihnya.

Di samping sistem proporsional dikenal juga sistem pemilihan distrik yang merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Untuk keperluan pemilu, negara dibagi atas sejumlah besar distrik pemilihan yang kira-kira sama jumlah penduduknya. Karena satu distrik hanya berhak atas satu wakil, maka calon yang mempunyai suara pluralitas (terbanyak) dalam distriknya menjadi pemenang. Hal ini dinamakan *the first past the post*. Suara yang mendukung calon lain (yang kalah) dianggap hilang. Oleh karena itu sistem ini disering disebut sistem pluralis (*plurality system*) atau juga *single-member constituency system* (lihat kembali Miriam Budiardjo, 1994: 244, 250-251).

Keuntungan dari sistem ini ialah:

1. karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungan keduanya lebih erat karena yang dipilih orang (calon) bukan partainya;
2. sistem ini cenderung mendorong integrasi partai-partai karena kursi yang diperebutkan di setiap distrik hanya satu;
3. cenderung lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga mendukung stabilitas nasional atau lokal.

Adapun kelemahan dari sistem ini ialah:

1. dianggap kurang representatif karena suara-suara dari calon yang kalah betapapun besarnya (bahkan mungkin 49% bila calon hanya dua orang), dianggap hilang;
2. adanya kecenderungan bahwa wakil terpilih akan lebih memperhatikan distrik pemilihannya daripada kepentingan nasional;
3. partai-partai kecil cenderung lebih sulit untuk mendapat wakil di parlemen apalagi bila pendukungnya tersebar di berbagai distrik.

Sistem politik yang dimaksudkan di sini adalah keseluruhan proses masuknya *input* pada struktur politik hingga keluarnya *output* berupa keputusan-keputusan karena struktur politik tersebut melaksanakan fungsi-fungsinya. Struktur politik dapat berupa lembaga formal (suprastruktur), seperti presiden, DPR, menteri di pusat, kepala daerah, DPRD, para birokrat di daerah; dan lembaga nonformal (infrastruktur), seperti partai politik dan Golongan Karya, kelompok kepentingan, dan tokoh-tokoh masyarakat. Keputusan-keputusan sebagai *output* dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, keputusan gubernur kepala daerah, dan sebagainya.

V. KERANGKA PEMIKIRAN

Telah dikemukakan di bagian depan, bahwa banyak kalangan masyarakat, terutama para pengamat, berpendapat bahwa belum optimalnya pelaksanaan fungsi DPR/DPRD hingga sekarang ini terutama berkaitan dengan sistem pemilu yang dianut. Karena itu sudah waktunya untuk menerapkan sistem pemilihan distrik. Kalau hanya itu faktornya, maka jalan keluarnya lebih mudah, yaitu mengubah sistem pemilihan dari proporsional (suara berimbang) ke sistem distrik. Pemerintah diyakinkan, bahwa apabila sistem distrik digunakan, maka DPR/DPRD akan berfungsi secara optimal dan pemerintah akan diuntungkan dengan itu. Sesuai dengan teorinya, maka dukungan terhadap pemerintah akan bertambah luas dari yang ada sekarang karena Golkar akan lebih mudah untuk memenangkan pemilu dengan kondisi sosial politik yang ada sekarang. Secara teoretis (bisa juga kemungkinannya lain) PPP dan PDI akan sukar memperoleh wakil di DPR/DPRD. Dari pengalaman dua pemilihan terakhir, yaitu 1987 dan 1992, secara nasional PPP hanya memenangkan pemilu di empat Daerah Tingkat II, dan pada tahun 1987 di tiga Daerah Tingkat II, sedangkan PDI tidak memenangkan pemilu di satu Daerah Tingkat II pun pada Pemilu 1987 dan 1992. Pengamatan itu dilakukan seandainya Daerah Tingkat II dijadikan distrik pemilihan.

Sekalipun demikian, menurut pengamat selama ini, dari sejarah perjalanan lembaga

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI OPTIMASI PELAKSANAAN FUNGSI DAN HAK-HAK DPRD

perwakilan di Indonesia, baik di pusat maupun di daerah, sistem pemilu bukanlah satu-satunya faktor yang membuat DPR/DPRD belum berfungsi maksimal. DPR dan DPRD bukan hasil pemilu, yang bekerja hingga tahun 1956 berfungsi optimal, bahkan kedudukannya lebih kuat daripada pemerintah. Masa itu pada pemerintah daerah dibentuk Dewan Pemerintah Daerah (DPD) kemudian menjadi Badan Pemerintah Daerah yang anggotanya berasal dari DPRD. Pada masa itu yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah DPRD dan DPD. Baru dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 disebutkan, bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. Dalam menjalankan tugasnya kepala daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian. Di tingkat pusat pun kedudukan dan peranan DPR sangat kuat pada periode tersebut, sehingga disebut sebagai masa liberal. Sesudah tahun 1959 kedudukan DPR dan DPRD pun mulai merosot. Lembaga perwakilan tersebut hanya sebagai pembantu lembaga eksekutif, bahkan tahun 1960 DPR dibubarkan oleh Presiden Soekarno.

Pembangunan ekonomi sebagai titik berat pembangunan nasional menurut pengamatan mempengaruhi optimasi pelaksanaan fungsi DPR/DPRD. Untuk suksesnya pembangunan ekonomi memerlukan stabilitas nasional, karena itu DPR/DPRD pun tentu diarahkan untuk menyukseskan pembangunan ekonomi tersebut. Hal seperti ini juga dikemukakan oleh Alfian (1989: 24-25) dengan mengatakan:

Sebagaimana diketahui Orde Baru lahir dalam suasana kehidupan sosial, ekonomi, politik dan hankam yang mencemaskan atau porak poranda. Kehidupan yang begitu parah itulah yang harus ditata kembali. Untuk itu mereka yang dipercayakan untuk memegang kekuasaan atau menjadi penyelenggara negara mengambil kebijaksanaan untuk menciptakan kestabilan politik yang dinamis agar supaya pembangunan nasional yang memberi prioritas pada bidang ekonomi dapat dilaksanakan dengan baik. Dalam rangka itu dimensi preventif dari pembangunan lebih diperhatikan daripada dimensi pemeliharaan dan dimensi pengembangan. Pada waktu yang sama ia (pembangunan-*pen.*) juga ikut merencanakan sikap dan tingkah laku DPR dan sistem politik yang ada dan berlaku. Hal itu antara lain terlihat dari adanya hak untuk melakukan recall terhadap anggota DPR oleh induk organisasinya. Perumusan Tata Tertib DPR yang berlaku selama ini dianggap rumit, sulit dan mengandung persyaratan berat, itu juga merefleksikan pengaruh dari keperluan untuk menciptakan dan memantapkan kestabilan politik itu.

Dengan demikian semakin kuat keyakinan, bahwa selain faktor rekrutmen anggota DPR/DPRD, masih ada beberapa faktor lain yang cukup menentukan dalam mengoptimalkan pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPR/DPRD.

VI. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan ialah penelitian eksploratif, sebagai tahap permulaan saja untuk diadakan penelitian yang lebih mendalam pada tahap berikutnya. Dengan demikian maka representasi responden pun tidak begitu dipentingkan dan pertanyaan yang

diajukan terhadap para responden adalah pertanyaan yang sifatnya terbuka (*openended questions*). Responden pada penelitian ini terdiri dari para anggota DPRD Tingkat I dan Tingkat II, para politisi, dan para mahasiswa yang sudah mempelajari materi kuliah tentang lembaga perwakilan rakyat. Semua responden dipilih secara *purposive*. Daerah dan jumlah masing-masing responden adalah sebagai berikut:

1. Untuk Daerah Tingkat I, masing-masing dua orang anggota, yakni dari DPRD Tingkat I DKI Jakarta, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, dan Jawa Barat.
2. Untuk Daerah Tingkat II: masing-masing dua orang anggota, yaitu dari DPRD Tingkat II Simalungun, Medan, Padang Pariaman, Bukit Tinggi, Kotamadya Bengkulu, Lampung Selatan, Jepara, Bojolali, Sleman, Surabaya, Kotamadya Pontianak, Banjar, Kotamadya Denpasar, Lombok Barat, Kupang, Minahasa, dan Jayapura.
3. Responden dari mahasiswa berjumlah 20 orang yang telah mengikuti mata kuliah Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum.

Data primer yang dikumpulkan dari para responden anggota DPRD Tingkat I dan Tingkat II diperoleh melalui wawancara dengan mengajukan pertanyaan yang sifatnya terbuka dan jawabannya dicatat oleh peneliti, sedangkan kepada mahasiswa diberikan kesempatan secara luas menuliskan dalam lembar yang tersedia tentang faktor-faktor apa saja menurut mereka yang membuat DPR dan DPRD belum dapat berfungsi secara maksimal. Adapun data yang diperoleh dari para politisi dan pakar adalah data sekunder, yaitu pendapat mereka yang dikemukakan melalui pertemuan-pertemuan ilmiah, wawancara, pernyataan mereka melalui media pers, dan buku-buku ilmiah yang mereka tulis.

Data tersebut di atas dikumpulkan antara pertengahan tahun 1992 sampai dengan akhir tahun 1994. Karena data yang dikumpulkan adalah data kualitatif, maka pola analisis data yang digunakan adalah pola analisis kualitatif. Data dianalisis menurut isinya.

VII. HASIL PENELITIAN

Dari hasil analisis data yang terkumpul diperoleh keterangan sebagai berikut ini. Beberapa faktor yang membuat DPRD belum dapat berfungsi dan melaksanakan hak-haknya secara optimal dibagi atas dua bagian, yaitu faktor-faktor yang terdapat pada intern DPRD tersebut yang untuk selanjutnya disebut sebagai faktor-faktor internal, dan faktor-faktor yang berpengaruh dari luar terhadap DPRD yang untuk selanjutnya disebut sebagai faktor-faktor eksternal. Kuatnya pengaruh masing-masing faktor tersebut diurutkan menurut urutan penyajiannya sebagai berikut ini.

A. Faktor-faktor Internal

1. Peraturan Tata Tertib DPRD

Terdapat kesan yang kuat bahwa peraturan tata tertib DPRD yang berlaku sekarang ini dianggap rumit, sulit, dan mengandung persyaratan berat. Pedoman DPRD ini dibuat oleh Mendagri. Walaupun disebut pedoman, tetapi buat DPRD bersangkutan, kata pedoman diterjemahkan mengikat karena peraturan tata tertib yang telah mereka buat dan ditandatangani oleh ketua DPRD bersangkutan dan kepada daerah/kepala wilayahnya masih memerlukan pengesahan pejabat yang lebih tinggi (yang berwenang). Hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur bahwa peraturan tata tertib DPRD diatur dengan keputusan DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Mendagri. Peraturan tata tertib tersebut berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut Mendagri mengeluarkan Keputusan Nomor Pem.4/I/25-138 tanggal 23 Februari 1978 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD. Itulah yang dimaksudkan Alfian (1989: 25) dengan mengatakan bahwa dimensi stabil dinamis untuk mendukung pembangunan nasional juga ikut merekayasa sikap dan tingkah laku DPR (termasuk DPRD-*pen.*) dalam sistem politik yang ada dan berlaku. Peraturan tata tertib yang ada juga memberi kekuasaan yang besar bagi fraksi terhadap anggotanya. Peranan fraksi sangat kuat dalam saat DPRD mengambil keputusan, terutama dalam mencari kata mufakat.

Karena itu dominasi eksekutif dalam pembentukan peraturan daerah dan APBD sangat dirasakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hak prakarsa dewan sulit dilaksanakan karena ketatnya peraturan tata tertib dewan. Dari data yang dikumpulkan, baik melalui penelusuran kepustakaan maupun melalui wawancara, baru DPRD DKI Jakarta yang berhasil mengajukan prakarsa berupa rancangan peraturan daerah sebanyak tiga buah yang kemudian dijadikan atau akan dijadikan peraturan daerah (*Legislatif Jaya*, No. 1 Tahun VIII, Juni 1989, hlm. 51).

Pertama, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1978 tentang Perubahan Perda Nomor 2 Tahun 1973 tentang Pemakaman Umum di Wilayah DKI Jakarta. Kedua, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1978 tentang Perubahan Perda Nomor 3 Tahun 1973 tentang Penetapan Besarnya Pungutan untuk Penggunaan Tanah Makam. Ketiga, prakarsa untuk menerbitkan Peraturan Daerah tentang Ketentuan Penyelenggaraan Kesejahteraan Pekerja pada Perusahaan di Wilayah DKI (Keputusan DPRD DKI Jakarta Nomor 9 Tahun 1989).

Khusus mengenai hak penyelidikan belum pernah dibicarakan oleh DPRD karena belum ada undang-undangnya. Pasal 29 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menentukan, bahwa cara pelaksanaan hak penyelidikan diatur dengan undang-

undang. Dari penelitian yang dilakukan, didapat keterangan bahwa Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman telah membentuk Tim Pengkajian Hukum Penyempurnaan Tata Cara Penyelidikan oleh DPRD Menurut Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Tujuan pengkajian ialah untuk melaksanakan pembentukan hukum di bidang pemerintahan di daerah, khususnya yang menghasilkan produk hukum hingga tingkat peraturan pelaksanaannya dengan mengindahkan ketentuan yang memenuhi nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis. Melalui pengkajian ini diharapkan agar ketentuan hukum sebagai pelaksanaan hak mengadakan penyelidikan oleh DPRD dapat menunjang dan mengikuti dinamika kehidupan demokrasi sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat. Hasil kajian tim tersebut belum banyak diketahui. Karena peraturan tata tertib DPRD mengatur mekanisme kerja DPRD yang menjadi aturan main para anggota, bahkan mempengaruhi tingkah laku para anggota DPRD, maka faktor ini sangat dominan dalam optimasi pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD.

2. *Karir Politik Para Anggota DPRD*

Terdapat kesan yang kuat, bahwa para anggota DPRD yang terpilih melalui pemilu belum direkrut karena prestasi atau pengalaman politiknya, tetapi karena kedekatannya dengan para pimpinan OPP, setidaknya mereka nantinya tidak akan menjadi penentang pimpinan pimpinan OPP. Karena itu loyalitas mereka sangat diutamakan. Khusus bagi Golkar, loyalitas itu ditemukan melalui penempatan pegawai negeri dan ABRI yang pensiun menjadi anggota DPRD. Karena itu tidak mengherankan bila banyak anggota DPRD berasal dari lingkungan pemerintah daerah setempat, guru-guru SD/SLTP/SMA, atau dari instansi pemerintah lainnya. Pimpinan DPRD dari Golkar umumnya berasal dari pegawai negeri atau ABRI yang sudah purnawirawan. Sebenarnya sangat menguntungkan pemerintah daerah bila anggota DPRD berasal dari kalangan bukan pegawai negeri, kecuali anggota ABRI yang diangkat, tetapi dari kalangan yang memilih karirnya di politik praktis yang dimulai dari kegiatan dan kepengurusan pada organisasi kemasyarakatan baru ke jenjang organisasi politik, karena mereka ini telah lama mempersiapkan dirinya untuk tugas-tugas dan jabatan politik, dan mereka itu sebenarnya yang diharapkan menjadi seniman-seniman politik (dalam arti politik itu adalah seni). Kalau diibaratkan buah yang akan dimakan, buah itu (walaupun sulit untuk menemukan buah yang matang di pohon) adalah hasil peraman yang direncanakan dan ditata dengan baik, bukan hasil karbitan yang hasilnya akan lain sekali, baik mutu, rasa, dan warnanya.

3. *Umur Para Anggota DPRD*

Peraturan perundangan menentukan bahwa untuk menjadi anggota DPRD paling sedikit berumur 21 tahun. Umur anggota DPRD yang ada sekarang ini agak kurang

seimbang bila dilihat dari usianya. Umumnya umur mereka lebih banyak di atas 45 tahun, bahkan terlihat agak lumayan banyak di atas 55 tahun. Karena umur para anggota DPRD erat kaitannya dengan karir politik dan pendidikannya, maka diharapkan umur para anggota DPRD itu ibarat sebuah bola yang lonjong, dimulai dari jumlah yang sedikit sekali pada usia di bawah 30 kemudian makin besar jumlahnya pada usia 40 sampai 55 dan mulai menurun jumlahnya pada usia 55, hingga sangat kecil jumlahnya untuk anggota yang usianya di atas 60 tahun. Dari pengamatan, kelihatan bahwa mereka yang berusia sangat muda atau di bawah 30 tahun masih mencari-cari bentuk untuk bisa beradaptasi dengan para seniornya, sedangkan yang sudah berusia lanjut kelihatan terlalu memaksakan dirinya untuk dapat tetap berkiprah di DPRD bersangkutan.

4. Pendidikan Para Anggota DPRD

Banyak pengamat dan para mahasiswa yang berpendapat, bahwa pendidikan formal yang diisyaratkan peraturan perundangan yang berlaku untuk menjadi anggota DPRD cukup berpendidikan SLTP atau berpengetahuan sederajat, terlalu rendah dan sudah waktunya untuk ditingkatkan ke jenjang yang lebih tinggi, yaitu serendah-rendahnya berpendidikan SLTA. Persyaratan yang ada sekarang dinilai kurang dapat mendukung tugas-tugas seorang anggota dewan, apalagi dalam era globalisasi sekarang ini. Bahkan, di samping pendidikan formal, masih dibutuhkan pendidikan nonformal bagi anggota-anggota DPRD, baik sebelum menjadi anggota DPRD maupun sesudahnya. Jawaban para responden dari anggota-anggota DPRD diperoleh keterangan bahwa Kursus/Orientasi Pendalaman Materi Bidang Tugas DPRD yang diselenggarakan Diklat Depdagri bagi anggota-anggota DPRD Tingkat I dan II dan Pendidikan Non-Gelar Masalah-masalah Legislatif bagi Anggota-anggota DPRD Tingkat I yang diselenggarakan oleh FISIP UI, besar manfaatnya bagi mereka dalam melaksanakan tugasnya sebagai anggota DPRD.

Faktor karir politik, umur, dan pendidikan para anggota inilah yang sering disebut sebagai kualitas (bobot) para anggota DPRD. Melihat kondisi DPRD yang ada sekarang ini, dari penelitian yang dilakukan, diperoleh keterangan bahwa Depdagri telah menyiapkan beberapa peneliti untuk diperbantukan pada setiap DPRD untuk membantu DPRD dalam melaksanakan tugas-tugasnya, terutama yang menyangkut atau berhubungan dengan masalah teknis atau akademis. Kualitas para anggota DPRD ini erat kaitannya dengan rekrutmen anggota DPRD, terutama dengan sistem pemilunya.

5. Kemampuan Keuangan

Kemampuan keuangan para anggota DPRD di luar yang diperolehnya dari DPRD

baik sebelum dan saat menjadi anggota DPRD, sangat membantu tugas mereka sebagai anggota dewan. Hal tersebut berkaitan dengan keterbatasan fasilitas dan anggaran DPRD tersebut. Mereka yang memiliki kemampuan keuangan tersebut umumnya mempunyai nilai lebih daripada rekan-rekannya, terutama dalam menambah informasi untuk pribadinya melalui alat komunikasi cetak dan elektronik, menambah pendidikan formal atau nonformal atas biaya sendiri atau melakukan tugas cepat ke daerah kerjanya, sedangkan fasilitas dari DPRD-nya saat itu tidak tersedia. Kelak memang diharapkan bahwa dalam rangka profesionalisme lembaga perwakilan, para anggota DPRD mempunyai honorarium (atau apa saja namanya) yang cukup untuk membiayai hidupnya dan keluarganya, sehingga menjadi anggota DPRD adalah pekerjaan utamanya.

6. Tradisi dan Sejarah DPRD

Tradisi dan sejarah DPRD seperti halnya DPR, besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan tersebut. Sangat tepat apa yang dikemukakan oleh Kharis Suhud (*Kompas*, 3 Oktober 1988), bahwa tradisi lama yang menghambat peranan DPR (termasuk DPRD-*pen.*) adalah kenyataan bahwa generasi tua yang menjadi produk zaman Belanda itu sedikit banyak juga menghambat pekerjaan lembaga wakil rakyat yang harus menjalankan pengawasan sosial. Walaupun demikian, generasi muda yang dapat berterus terang mengemukakan apa adanya, mungkin dapat mengatasi hal tersebut. Karena itu perubahan mungkin juga terjadi di dalam DPR jika banyak generasi muda yang masuk. Kemudian Albert Hasibuan (1992: 268) mengatakan, bahwa tradisi yang didasarkan pada budaya keengganan dan budaya paternalisme yang berkembang subur, turut menghambat peranan anggota DPR (juga DPRD-*pen.*). Keengganan melaratkan peranan anggota DPR/DPRD menjadi pasif.

Sejarah DPRD sendiri menunjukkan, bahwa peranan DPRD dalam melaksanakan fungsi dan hak-haknya dipengaruhi oleh perkembangan ketatanegaraan atau sistem politik yang berlaku. Hingga tahun 1959 kedudukan dan wewenang DPRD lebih kuat daripada kepala daerah. Saat itu yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang anggotanya umumnya dari DPRD bersangkutan. Baru setelah berlakunya Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (yang disempurkan) dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960 tentang DPRD Gotong Royong (GR), peranan DPRD dalam sistem politik atau sistem ketatanegaraan di daerah mulai merosot atau menyusut, dan kedudukan dan peranan kepala daerah (kepala wilayah) semakin kuat. Penpres Nomor 6 Tahun 1959 menentukan bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD.

Kemudian menurut Penpres Nomor 5 Tahun 1960, kepala daerah karena jabatannya menjadi ketua DPRD tanpa menjadi anggota DPRD dan peraturan tata tertib DPRD dibuat oleh DPRD bersangkutan dengan mengingat petunjuk-petunjuk dari Mendagri, dan berpedoman kepada Perpres Nomor 29 Tahun 1960 tentang Peraturan Tata Tertib DPRGR. Kemudian dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, peranan dan kedudukan DPRD semakin merosot. Menurut undang-undang ini pimpinan DPRD bertanggung jawab kepada kepala daerah. Di samping itu, ditentukan bahwa peraturan tata tertib DPRD yang dibuat oleh DPRD dengan mengikuti petunjuk-petunjuk Mendagri baru dapat berlaku setelah disahkan oleh Mendagri (bagi DPRD Tingkat I) dan kepala daerah Tingkat I (bagi DPRD tingkat II). Undang-Undang Pokok Pemerintahan di Daerah yang berlaku sekarang, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menentukan juga bahwa peraturan tata tertib DPRD diatur dengan keputusan DPRD bersangkutan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Mendagri dan berlaku setelah disahkan oleh pejabat yang berwenang (Mendagri untuk DPRD Tingkat I dan Gubernur KDH untuk DPRD Tingkat II). Menurut undang-undang ini, kepala daerah hanya berkewajiban memberikan "keterangan" pertanggungjawaban kepada DPRD, sedangkan pertanggungjawaban sesungguhnya ialah kepada Presiden melalui Mendagri. Tradisi dan sejarah DPRD ini erat kaitannya dengan sistem politik atau sistem ketatanegaraan yang berlaku.

7. Fasilitas DPRD

Fasilitas yang diperoleh anggota DPRD besar juga pengaruhnya pada pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD. Termasuk dalam fasilitas ini ialah:

1. honorarium dan segala yang berhubungan dengan penghasilan yang diterima oleh anggota DPRD secara sah;
2. gedung perkantoran termasuk ruang sidang, dan sebagainya;
3. perumahan dan segala fasilitasnya;
4. transportasi;
5. perpustakaan.

Faktor fasilitas ini tidak banyak lagi dibicarakan apalagi dikeluhkan, karena semuanya bergantung pada kemampuan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersangkutan. Walaupun DPRD berperan penting dalam menetapkan APBD, tetapi para anggota DPRD menerima, bahkan umumnya tidak mengeluhkan kecilnya anggaran DPRD yang ditetapkan dalam APBD tersebut. Dari penelitian yang dilakukan, diketahui bahwa umumnya gedung-gedung dan ruang sidang DPRD cukup baik, terutama DPRD-DPRD Tingkat I dan tidak kalah dengan kantor-kantor kepala

daerah. Walaupun para anggota DPRD tidak memperoleh pensiun setelah selesai masa baktinya (anggota-anggota DPR memperoleh pensiun setelah selesai masa baktinya), tetapi belakangan ini sudah mulai dijalankan pemberian semacam dana asuransi bagi anggota DPRD yang selesai melaksanakan masa baktinya, walaupun jumlahnya relatif kecil. Perbaikan fasilitas DPRD ini akan makan waktu yang relatif lama sesuai dengan peningkatan laju pembangunan nasional dan masing-masing daerah tersebut. Diperoleh juga keterangan tetapi terbatas, bahwa kecilnya penghasilan anggota-anggota DPRD mengakibatkan adanya anggota DPRD berkolusi dengan pihak swasta atau memberikan dukungan yang berlebihan kepada eksekutif di daerahnya. Bahkan ada anggota DPRD yang menjadi pemborong pekerjaan atau proyek di daerahnya, baik di belakang layar ataupun terang-terangan.

8. *Dukungan Sekretariat DPRD*

Dukungan sekretariat DPRD terhadap pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD besar juga, terutama bidang teknis dan administrasi. Makin profesional pegawai apalagi mereka yang menduduki jabatan di sekretariat DPRD, semakin cepat para anggota DPRD melaksanakan tugas-tugasnya. Dalam penelitian yang diadakan terdapat kesan bahwa masih ada pejabat-pejabat di lingkungan sekretariat DPRD yang sebenarnya tidak berkeinginan berkarir di DPRD, tetapi di esksekutif pemerintah daerah bersangkutan. Suatu waktu mereka selalu berharap ditempatkan menjadi pejabat di eksekutif dan penempatannya di sekretariat DPRD hanya sementara atau sebagai batu loncatan saja. Anehnya lagi, ada pegawai atau pejabat di sekretariat DPRD yang merasa bahwa penempatannya di sekretariat DPRD sebagai buangan dari eksekutif karena ia kurang disukai di jajaran eksekutif di daerahnya.

B. **Faktor-faktor Eksternal**

1. *Sistem Politik yang Berlaku di Daerah Bersangkutan*

Faktor sistem politik yang berlaku di daerah yang bersangkutan, terutama kebijaksanaan yang datang dari pusat dalam bentuk peraturan perundangan yang kemudian tercermin dalam peraturan tata tertib DPR membuat DPRD, masih sulit mengoptimalkan pelaksanaan fungsi dan dan hak-haknya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menentukan bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD, sehingga *partnership* antara DPRD dengan kepala daerah lebih diutamakan daripada pengawasan DPRD terhadap kepala daerah. Undang-undang tersebut juga menentukan bahwa peraturan tata tertib DPRD harus berpedoman (praktiknya terikat) pada kebijaksanaan yang ditetapkan Mendagri untuk itu, dan baru berlaku bila telah disahkan oleh Mendagri (untuk DPRD Tingkat I) dan Gubernur KDH (untuk DPRD

Tingkat II). Kepala daerah, yang juga kepala wilayah, tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi kepada pemerintah pusat dan hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. Hal ini, bagaimanapun secara tidak langsung menempatkan kepala daerah/kepala wilayah (jajaran eksekutif daerah) lebih kuat atau dominan daripada DPRD. Dalam rangka ini, ada benarnya pendapat S. Pamudji (1991: 5) yang mengatakan:

Kasus ketidak seimbangan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD merupakan hal yang tidak jarang ditemui dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Keluhan-keluhan berkisar pada persoalan DPRD kurang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dan eksekutif kurang terbuka dan kurang memberi keleluasaan kepada DPRD untuk melaksanakan hak-haknya dan kecenderungan Kepala Daerah untuk menganggap bahwa usaha-usaha DPRD untuk menjalankan haknya sebagai campur tangan dalam bidang eksekutif. Jadi, suasana hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD juga sering dipengaruhi oleh kerangka berpikir Kepala Daerah dalam melibatkan DPRD sebagai mitra kerja.

Dominasi kepala daerah dalam segala tugas-tugas pemerintahan di daerah seperti tidak tertandingi oleh suprastruktur lain di daerah, apalagi oleh infrastruktur yang ada, terakumulasi terutama melalui Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang menentukan bahwa kepala daerah (yang juga kepala wilayah) menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintahan di daerah. Kemudian melalui Pasal 80-nya ditentukan bahwa kepala wilayah (yang juga adalah kepala daerah) sebagai wakil pemerintah, adalah "penguasa tunggal" di bidang pemerintahan dan wilayahnya, dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan, dan membina kehidupan masyarakat di "segala bidang".

2. Sistem Pemilihan yang Dianut

Dominasi orsospol melalui fraksinya di DPRD akibat sistem pemilu yang dianut membuat peranan dan pelaksanaan hak-hak anggota menjadi terbatas. Sistem pemilihan proporsional yang dianut, membuat para anggota DPR/DPRD berpikir dua kali sebelum mengemukakan kemampuan dan pendapatnya karena takut di-*recall*. Hak-hak DPRD yang diatur dalam tata tertib seolah-olah beralih menjadi hak fraksi akibat sistem pemilu yang dianut. Kharis Suhud (*Kompas*, 27 September 1991) mengakui, bahwa cara pencalonan untuk pemilu merupakan salah satu faktor penyebab kelemahan DPR (dan DPRD-*pen.*). Melalui sistem pemilihan proporsional dengan stelsel daftar, pimpinan orsospol dapat merekayasa calon anggota DPR/DPRD yang dekat atau setia kepadanya untuk terpilih dalam pemilu yang diselenggarakan. Imbalan dari mereka yang terpilih sudah tentu kesetiaan atau loyalitas pada pimpinan orsospol. Hak *recall* adalah senjata utama para pimpinan orsospol untuk memelihara kesetiaan anggotanya.

3. *Faktor Dukungan Media Massa*

Peranan media massa, baik cetak maupun elektronik, besar pengaruhnya bagi pelaksanaan fungsi dan hak-hak DPRD. Kurangnya kegiatan-kegiatan DPRD (kecuali pemilihan bakal calon kepala daerah) yang diinformasikan media massa kepada masyarakat menyebabkan masyarakat tidak banyak mengetahui apa saja yang dikerjakan oleh DPRD. Karena pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dalam rapat-rapat kerja tidak banyak disorot oleh media massa, maka pihak eksekutif cenderung kurang memperhatikan suara DPRD tersebut. Bila media massa mengangkat persoalan-persoalan atau permasalahan-permasalahan yang dikemukakan oleh DPRD, umumnya kalangan eksekutif cepat tanggap untuk menanggulangnya. Karena itu tidak berlebihan himbauan dari Khraris Suhud (*Kompas*, 29 Juli 1988) agar berita-berita kegiatan DPR (termasuk DPRD) mendapat tempat di koran-koran.

4. *Dukungan Masyarakat*

Umumnya masyarakat, apakah itu tokoh-tokoh masyarakat, cendekiawan/pengamat, organisasi kemasyarakatan, atau anggota masyarakat sendiri, mempunyai kesan bahwa DPR/DPRD itu lemah bila dibandingkan dengan eksekutif. Nama-nama yang memberi pernyataan bernada kritikan kepada DPR/DPRD akibat kelemahan itu telah disinggung di bagian depan. Itu pula sebabnya bila ada permasalahan yang dialami oleh masyarakat, seperti kasus tanah, hak-hak asasi, dan sebagainya, masyarakat langsung mengajukan persoalan ke DPR atau instansi lain di pusat, bukan ke DPRD di daerah secara bertingkat. Seperti disebutkan di atas, peranan media massa sangat besar untuk mengangkat citra DPRD di mata masyarakat dengan meningkatkan volume pemberitaan mengenai pelaksanaan tugas-tugas atau kegiatan DPRD. Belakangan ini citra DPR dan DPRD sudah mulai terangkat di mata masyarakat.

VIII. KESIMPULAN

1527

Dari hasil penelitian yang telah diuraikan pada Bab VII di atas, dapat disimpulkan:

1. Sistem pemilihan bukanlah satu-satunya faktor yang menentukan agar DPRD dapat berfungsi dan melaksanakan hak-haknya secara optimal. Sistem pemilu hanya merupakan salah satu faktor eksternal yang mempengaruhi DPRD dalam melaksanakan fungsi dan hak-haknya yang berkaitan dengan kualitas atau bobot para anggota DPRD.
2. Faktor-faktor dimaksud adalah faktor internal yang terdiri dari: (1) peraturan tata tertib DPRD; (2) karir politik; (3) umur; (4) pendidikan; (5) kemampuan keuangan sebelum dan saat menjadi anggota DPRD; (6) tradisi dan sejarah; (7) fasilitas DPRD; dan (8) dukungan sekretariat DPRD. Faktor eksternal terdiri dari: (1) sistem politik yang

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI OPTIMASI PELAKSANAAN FUNGSI DAN HAK-HAK DPRD

- berlaku di daerah; (2) sistem pemilu yang dianut; (3) dukungan media massa; dan (4) dukungan masyarakat.
3. Sistem politik sangat besar pengaruhnya pada penyusunan peraturan tata tertib DPRD, tradisi dan sejarah DPRD, sikap kepala daerah/kepala wilayah dan jajarannya terhadap DPRD, pengadaan dan peningkatan fasilitas DPRD, dan penempatan pejabat di lingkungan sekretariat DPRD. Sistem pemilu erat kaitannya dengan karir politik, umur, dan pendidikan anggota-anggota DPR, yang ketiganya sering disebut sebagai kualitas atau bobot anggota DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

- Ala, Andre Bayo, "Menuju Suatu Badan Legislatif Independen," *Makalah*, dibawakan pada Seminar Nasional VII AIPI, diselenggarakan oleh AIPI, FISIP UI, dan PAU-IS-UI, Jakarta, 7-8 Agustus 1991.
- Alfian, "Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang Diinginkan Oleh UUD 1945," *Makalah*, dibawakan pada Seminar Ketatanegaraan 30 Tahun Kembali ke UUD 1945, diselenggarakan oleh FH Unpad, Bandung, 5-6 Juli 1989.
- Ambon, Ibrahim, "Masalah Pencalonan dalam Pemilu," *Makalah*, dibawakan pada Seminar Nasional VII AIPI, diselenggarakan oleh AIPI, FISIP UI, dan PAU-IS-UI, Jakarta, 7-8 Agustus 1991.
- Atmadja, I Dw. Gde & I Md. Pasek Diantha, "Mengefektifkan Peranan Pengawasan DPR dalam Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945," *Makalah*, dibawakan pada Seminar Nasional Orientasi Peranan DPR dalam Mekanisme Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945, diselenggarakan oleh FH Unpad dan PP Persahi, Denpasar, 12 Agustus 1991.
- Budiardjo, Miriam, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila (Kumpulan Karangan)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Carter, Gwendolen M. & John H. Herz, "Demokrasi dan Totaliterisme: Dua Ujung dalam Spektrum Politik (terjemahan)," dalam: Miriam Budiardjo (Ed.), *Masalah Ketatanegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1975.
- Hainsworth, Geoffrey B., *Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Asia Tenggara (terjemahan)*, Canada: University of British Columbia, 1979.
- Hasibuan, Albert, "Pelaksanaan Fungsi DPR RI Periode 1977-1982," *Disertasi*, untuk memperoleh gelar doktor dalam ilmu hukum, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1992.

- Imawan, Riswandha, "Faktor-faktor yang Menghambat Usaha Optimalisasi Peranan DPRRI," *Makalah*, dibawakan pada Seminar Nasional VII AIPI, diselenggarakan oleh AIPI, FISIP UI, dan PAU-IS-UI, Jakarta, 7-8 Agustus 1991.
- Kranenburg, R., *Ilmu Negara* (terjemahan), Jakarta: J.B. Wolters, 1959.
- Lesmana, Tjipta, *20 Tahun Kompas*, Jakarta: Erwin-Rika-Press, 1985.
- Lubis, M. Solly, *Ilmu Negara*, Bandung: Alumni, 1981.
- Madjid, Nurcholis, Makalah dan jawaban lisan pada Seminar Cendekiawan Golkar, Jakarta, 8 September 1986.
- Marbun, B.N., *Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Jakarta: Erlangga, 1994.
- Notohamidjojo, O., *Makna Negara Hukum*, Jakarta: BPK, 1970.
- Nusantara, Abdul Hakim G., "Peranan dan Fungsi DPR dalam Demokrasi Konstitusional," dalam: Benny K. Harman & Hendarji (Ed.), *Konstitusionalisme Peranan DPR dan Judicial Review*, Jakarta: YLBHI & JARIM, 1991.
- Pamudji, S., "Peningkatan Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Sistem Pemerintahan di Daerah," *Makalah*, dibawakan pada Seminar Nasional VII AIPI, diselenggarakan oleh AIPI, FISIP UI, dan PAU-IS-UI, Jakarta, 7-8 Agustus 1991.
- Pandoyo, Toto, "Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang Diinginkan oleh UUD 1945," *Makalah*, dibawakan pada Seminar Ketatanegaraan 30 Tahun Kembali ke UUD 1945, diselenggarakan oleh FH Unpad, Bandung, 5-6 Juli 1989.
- Santoso, Amir, "Peranan DPR dalam Menegakkan Konstitusionalisme," *Makalah*, dibawakan dalam Seminar Peranan DPR, Judicial Review, dan Konstitusionalisme, yang diselenggarakan oleh YLBHI, Jakarta, 1991.
- Saragih, Bintan R., *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1980.
- Suhud, Kharis, Sambutan pada Pembukaan Seminar Nasional Orientasi Peranan DPR dalam Mekanisme Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945, diselenggarakan oleh FH Undayana dan PP Persahi, Denpasar, 12 Agustus 1991.