

TRANSPARANSI LEGISLATIF DALAM LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT

Drs. H. A. Gau Kadir, MA

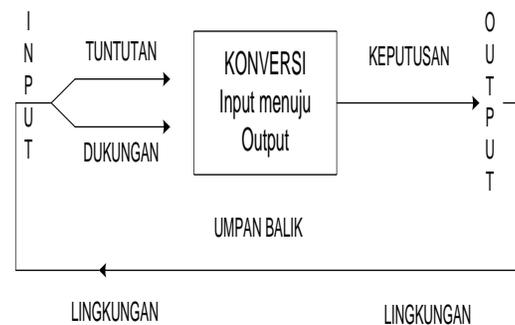
Staf Pengajar Ilmu Pemerintahan Fisip UNHAS

PENDAHULUAN

Distribusi kekuasaan secara horizontal, menunjukkan bahwa lembaga legislatif mempunyai kekuasaan untuk membuat undang-undang. Lembaga ini bisa pula disebut sebagai Parlemen dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang anggotanya merupakan wakil-wakil rakyat dan direkrut melalui pemilihan umum (sistem distrik atau sistem proporsional). Transparansi legislatif hendaklah berawal dari *transparansi rekrutmen* calon anggota legislatif pada pemilihan umum. Hal ini dimaksudkan agar tampil wakil-wakil rakyat yang memiliki komitmen yang kuat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Dalam pendekatan analisa sistem karya David Easton (1979), kita bisa memasukkan lembaga legislatif sebagai struktur yang berada dalam proses konversi, sehingga terlihat bahwa fungsi utamanya adalah merumuskan kebijakan yang dituangkan dalam Undang-undang pada tataran politik/pemerintahan nasional dan peraturan daerah pada tataran politik lokal pemerintahan daerah. Untuk memberikan pemahaman yang mendasar dapat dilihat dalam diagram berikut

SISTEM POLITIK



Bagan di atas menunjukkan bagaimana suatu sistem politik bekerja. Mulai dari pengaruh yang datang dari lingkungan melalui input baik berupa tuntutan maupun dukungan. Input inilah sebagai energi bagi sistem politik untuk menjalankan aktivitasnya. Input-input tersebut akan dikonversikan oleh sistem menjadi output berupa keputusan atau kebijakan yang mengikat sebagai jawaban terhadap pengaruh lingkungan. Selanjutnya output yang dihasilkan akan dikembalikan lagi ke dalam lingkungan melalui proses umpan balik, yang pada akhirnya akan mempengaruhi atau menjadi input baru bagi sistem politik.

KONSEP PERWAKILAN

Perwakilan selalu dihubungkan dengan kelompok-kelompok dalam masyarakat dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang anggotanya mewakili rakyat. Rakyatlah yang dipandang berdaulat, yang mempunyai kemauan dan Dewan Perwakilan Rakyat merumuskan kemauan rakyat itu dengan jalan menentukan kebijakan umum (public policy) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang pada tataran pemerintahan nasional dan Peraturan Daerah pada tataran pemerintahan daerah yang dirumuskan oleh DPR dan DPRD mencerminkan kebijakan-kebijakan yang menyangkut kepentingan umum. Di sini diperlukan adanya transparansi anggota legislatif dalam penyusunan Undang-Undang ataupun peraturan daerah sehingga mencerminkan kepentingan umum.

Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Ada dua macam perwakilan yang kita kenal (Budiardjo, 1977) yaitu :

1. Perwakilan politik (*political representation*), yaitu perwakilan yang didasarkan pada sistem kepartaian. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih dalam pemilihan umum melalui partai politik.

2. Perwakilan fungsional (*fungsional or occupational representation*), yaitu perwakilan yang didasarkan pada golongan fungsional.

Perwakilan politik banyak dilaksanakan di berbagai negara. Misalnya anggota perwakilan atau badan legislatif di Amerika Serikat terdiri dari partai politik yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik. Anggota badan legislatif di Inggris terdiri dari dua partai yaitu Partai Buruh dan Partai Konservatif. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat dikatakan sebagai perwakilan politik, karena anggota dewan terdiri dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum.

Namun asas perwakilan politik tersebut oleh beberapa kalangan dianggap mengabaikan kepentingan dan kekuatan lain yang ada dalam masyarakat. Beberapa negara telah mencoba mengatasi persoalan tersebut dengan memasukkan golongan yang dianggap memerlukan perlindungan khusus ke dalam keanggotaan dewan perwakilan rakyat. Asas perwakilan tersebut dinamakan asas perwakilan fungsional. Misalnya, di India, golongan Anglo Indian dimasukkan sebagai anggota majelis rendah, sedangkan beberapa wakil dari kalangan kesusasteraan, kebudayaan dan pekerjaan sosial diangkat menjadi anggota majelis tinggi.

Pada perkembangan politik selanjutnya terlihat bahwa suatu negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan ekonomi. Oleh karena itu

golongan yang menyuarakan kepentingan ekonomi kadang-kadang diikutsertakan dalam proses politik. Hal itu dapat misalnya dilihat di Perancis. Pada masa Republik Perancis IV (1946-1958) didirikan suatu Majelis Ekonomi sebagai penasehat pada Dewan Perwakilan Rakyat. Majelis itu berhak membicarakan rancangan Undang-undang yang menyangkut soal ekonomi. Pada masa Republik Perancis V, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1958, majelis ekonomi yang dinamakan Majelis Ekonomi dan Sosial, itu berubah perannya menjadi penasehat pada pemerintah, dan tidak lagi pada dewan perwakilan rakyat.

Di Indonesia asas perwakilan fungsional juga pernah dikenal disamping asas perwakilan politik. Boleh dikatakan bahwa pada awalnya Golkar berlandaskan asas perwakilan fungsional, akan tetapi kemudian berlandaskan perwakilan politik, seperti partai-partai politik lainnya.

Dengan berbagai gambaran sistem perwakilan yang disebutkan di atas dapat dilihat bahwa selain perwakilan politik dianggap wajar, perwakilan fungsional juga perlu diperhatikan dan diakui kepentingannya sebagai cara untuk memasukkan unsur ekonomi serta unsur keahlian dalam proses politik.

BENTUK-BENTUK LEMBAGA LEGISLATIF

Kita mengenal adanya lembaga legislatif dengan sistem dua kamar

(*bikameralisme*) dan lembaga legislatif dengan sistem satu kamar (*unikameralisme*).

Di negara yang memakai sistem federal, lembaga legislatif biasanya memakai sistem dua kamar (*bikameralisme*), karena satu diantaranya mewakili kepentingan negara-bagian seperti di India, Amerika Serikat dan Republik Indonesia Serikat (Desember 1949 - Agustus 1950). Sistem dua kamar ini dimaksudkan untuk mengimbangi atau membatasi kekuasaan dari majelis yang satu terhadap majelis yang lain. Kedua majelis itu adalah majelis rendah (*lower house*) dan majelis tinggi (*upper house* atau senat). Sedangkan badan legislatif yang hanya terdiri dari satu kamar disebut *unikameralisme*.

Keanggotaan dari majelis tinggi dapat ditentukan atas dasar turun temurun, seperti majelis tinggi Inggris (*House of Lords*). Majelis tersebut adalah satu-satunya mejelis tinggi yang sebagian anggotanya berkedudukan turun temurun. Namun ada pula anggota majelis tinggi ini yang didasarkan pada penunjukkan. Di Inggris, di samping turun-menurun, juga pada waktu tertentu anggota majelis tinggi ditunjuk berdasarkan jasanya dalam masyarakat. Demikian juga di Kanada anggota majelis tinggi, yaitu senat, ditunjuk berdasarkan jasanya terhadap masyarakat atau jasanya terhadap partai yang sedang berkuasa.

Cara lain untuk menentukan keanggotaan majelis tinggi adalah dengan cara dipilih, seperti yang dilaksanakan di Amerika Serikat dan Filipina. Masa jabatan majelis tinggi biasanya lebih lama daripada majelis rendah. Majelis tinggi di India disebut *Rajya Sabha (Council of State)*, di Amerika Serikat disebut *senat*, begitu pula di Filipina dan Republik Indonesia Serikat (1949-1950).

Keanggotaan majelis rendah dipilih melalui pemilihan umum. Wewenang majelis rendah biasanya lebih besar dibanding majelis tinggi, kecuali di Amerika Serikat. Wewenang tersebut tercermin dalam bidang legislatif maupun dalam bidang pengawasan. Misalnya, dalam sistem parlementer majelis ini dapat menjatuhkan kabinet, seperti di India dan Inggris. Dalam sistem presidensial, majelis rendah tidak mempunyai wewenang tersebut, seperti di Amerika Serikat dan Filipina. Di Inggris majelis rendah ini disebut *House of Commons* dan di Amerika Serikat disebut *House of Representatives*.

FUNGSI-FUNGSI LEMBAGA LEGISLATIF

Kualitas demokratisasi antara lain ditentukan oleh aktualisasi fungsi-fungsi politik yang seharusnya dijalankan oleh lembaga legislatif (DPR). Di antara fungsi-fungsi lembaga legislatif yang paling penting ialah:

1. Merumuskan kebijakan dan membuat undang-undang. Untuk itu DPR diberi

hak inisiatif, hak amandemen dan hak budget.

2. Melakukan pengawasan terhadap eksekutif agar supaya tindakan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Untuk itu DPR diberi hak bertanya, hak interpelasi, hak angket dan mosi.

Analisis aktualisasi fungsi fungsi lembaga legislatif (DPR) menurut Priyatmoko dalam Budiardjo dan Ibrahim (1995), dimulai dengan mengklarifikasi fungsi-fungsi legislatif dalam tiga bentuk yaitu representasi, pembuatan kebijakan dan pembentukan legitimasi. Fungsi representasi menunjukkan seberapa besar keanekaragaman itu terefleksi dalam DPR; apakah tidak ada kelompok yang sengaja atau tidak sengaja terbatas atau tercegah aksesnya untuk masuk dan memanfaatkan lembaga ini; atau bagaimana komunikasi para wakil rakyat dengan masyarakat merupakan contoh-contoh pertanyaan yang harus dijawab untuk menggambarkan dan menakar pelaksanaan fungsi representasi ini.

Pembuatan keputusan merupakan fungsi badan perwakilan rakyat saat dihadapkan pada berbagai masalah (khususnya masalah-masalah pembangunan dan konflik kepentingan di dalam masyarakat) demi terwujudnya kesejahteraan bersama atau tujuan bersama yang disepakati. Ukuran pelaksanaan fungsi ini dapat dilihat dari kemampuan lembaga ini mengantisipasi perkembangan masa depan,

mengidentifikasi problem-problem utama, dan merumuskan persepsi untuk mengatasinya serta kemampuannya menjadi mediasi penyelesaian berbagai konflik secara damai.

Pembentukan legitimasi adalah fungsi badan perwakilan atas nama rakyat berhadapan dengan pemegang kekuasaan (pemerintah). Badan inilah yang secara konstitusional membentuk citra pemerintah secara umum, para pemimpin, serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ditempuh baik atau kurang baik, dapat diterima dan perlu didukung atau tidak oleh rakyat. Pelaksanaan fungsi ini akan menentukan stabilitas politik, dan iklim kerja bagi pemerintah atau eksekutif yang efektif. Implisit dalam fungsi ini adalah fungsi kontrol. Karena itu, bila badan ini terlalu pasif dan tidak pernah memberikan koreksi atau mengingatkan pemerintah, justru badan ini yang dapat kehilangan legitimasinya.

Pelaksanaan atau aktualisasi fungsi-fungsi tersebut dipengaruhi oleh banyak faktor yang barangkali saling berkait secara rumit satu sama lain. Faktor-faktor tersebut mencakup mulai dari budaya politik dan harapan rakyat, konsepsi mengenai kekuasaan pemerintah, struktur hukum tata negara dan tata pemerintahan (untuk analisis badan perwakilan rakyat di daerah khususnya undang-undang yang mengatur desentralisasi), tata tertib dan prasyarat penggunaan hak-hak (khususnya hak penyelidikan), struktur dan sistem

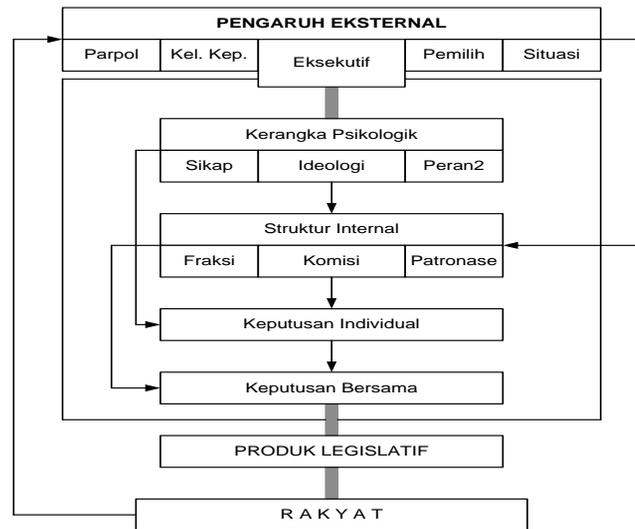
kepartaian, sifat kompetisi pemilihan umum, patronase politik, pengorganisasian kepentingan dan pengelompokan sosial, kematangan psikologis dan karakteristik individual lain para wakil rakyat, serta faktor-faktor situasional.

James Lee mengelompokkan faktor-faktor yang mempengaruhi proses legislatif ini menjadi tiga, yaitu :

(1) stimuli eksternal, yang mencakup afiliasi partai politik, kepentingan pemilih, input-input eksekutif, dan aktivitas kelompok-kelompok penekan; (2) setting psikologis, yaitu predisposisi-predisposisi personal, sikap dan peran-peran yang dijalankan para wakil rakyat, serta harapan-harapan mereka. Faktor-faktor ini diandaikan penting bukan saja karena kemungkinan efek independennya, melainkan juga potensinya untuk menyaring dan mengubah pengaruh eksternal, dan (3) komunikasi intrainstitusional, baik yang bersifat formal maupun informal, termasuk kemungkinan adanya hubungan-hubungan patronase di dalamnya. Bentuk-bentuk komunikasi ini mempunyai potensi untuk menggantikan atau memperbesar pengaruh faktor-faktor lain yang telah disebutkan.

Hubungan antar variabel-variabel tersebut dapat diskemakan sebagai berikut:

BAGAN SKEMATIK PROSES LEGISLATIF



Bagan ini diadaptasi dari bagan yang dibuat James Lee (p.174), sementara Lee sendiri mengadaptasikan karya Wahlke, dalam John C. Wahlke, Heinz Ealau, William Buchanan, dan Leroy C. Ferguson, *The Legislative System: Eksplorasi in Legislative Behavior*, (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1962), p.18.

Dalam *kerangka* kerja ini, lingkungan legislatif ditempatkan dalam arena politik yang lebih besar yang terdiri atas banyak individu, kelompok, maupun institusi-institusi yang mengajukan tuntutan dan /atau memberikan dukungan melalui proses interaksi.

Konteks lingkungan tempat para wakil rakyat bekerja dan membuat keputusan seringkali sangat kompleks dan tidak mudah dipahami. Secara umum dapat diandaikan bahwa setiap wakil rakyat akan diundang dalam semua persidangan (paripurna) untuk memberikan suara mengenai berbagai macam masalah. Bila bekerjanya badan

perwakilan dipelajari hingga ke bawah permukaan - khususnya dalam proses pembuatan kebijaksanaan umum dan dicatat keputusan-keputusan yang dibuat di dalam fraksi, komisi, maupun panitia-panitia, segera akan terlihat jelas bahwa para anggota badan perwakilan rakyat harus melibatkan diri dalam pembuatan keputusan-keputusan, yang pokok persoalannya sangat bervariasi. Mereka dituntut untuk ikut membuat keputusan pada topik-topik yang belajar mulai dari tuntutan-tuntutan kerugian perorangan yang relatif kecil hingga program-program kesejahteraan yang mahal, dari soal retribusi sampah atau parkir hingga ke rencana pengembangan kota

jangka panjang yang cakupannya sangat luas, mulai dari yang dapat dikerjakan dalam suasana tenang hingga masalah-masalah yang peka dan memperoleh tekanan umum.

Dalam konteks semacam ini setiap wakil rakyat diandaikan bukan saja menghadapi berbagai pilihan, melainkan juga tekanan-tekanan. Untuk menghadapi tugas-tugasnya itu mereka membutuhkan modus untuk mereduksi bidang dan menyederhanakan tugas-tugasnya.

Sementara itu, duduknya seseorang di Lembaga Perwakilan, baik itu karena pengangkatan/penunjukkan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakilinya. Yang membahas hubungan tersebut antara lain menurut *Gilbert Abcarian* ada 4 (empat) tipe mengenai hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya yaitu:

- a. *Si wakil bertindak sebagai "wali" (trustee)*
Di sini si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa, perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
- b. *Si wakil bertindak sebagai "utusan" (delegate)*
Di sini si wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

- c. *Si wakil bertindak sebagai "politico"*
Di sini si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari issue (materi) yang dibahas.
- d. *Si wakil bertindak sebagai "partisan"*
Di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah si wakil dipilih oleh pemilihannya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungan dengan Partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

PENUTUP

Uraian di muka menunjukkan betapa besarnya peran dan fungsi seorang legislator dalam membangun pemerintahan yang demokratis. Para legislator yang direkrut melalui pemilihan umum memiliki legitimasi sebagai wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat. Karena itu wajar pula, jika rakyat menyampaikan "tuntutan" agar para wakilnya memperhatikan aspirasi dan kepentingannya.

Memang idealnya para legislator senantiasa menjalin hubungan dengan konstituennya. Terbangunnya hubungan yang harmonis antara para legislator dengan rakyat akan mendorong proses

perumusan kebijakan publik lebih transparan dan mencerminkan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Meskipun demikian, secara teoritis ada tiga faktor yang mempengaruhi proses legislatif dalam merumuskan produk legislatif berupa kebijakan publik yang tertuang dalam perundang-undangan ataupun peraturan daerah. Ketiga faktor dimaksud yaitu "pengaruh eksternal, setting psikologis dan struktur internal". Faktor-faktor inilah yang perlu mendapatkan perhatian, sehingga transparansi proses legislatif terbangun dalam merumuskan produk-produk legislatif yang bermanfaat bagi rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Almond, Gabriel dan Bingham Powell, *Comparative Politics : A Developmental Approach*, Bostom : Little Brown, 1978.
- Alfian, Nazaruddin, *Masa Depan Kehidupan Politik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- Azhar, Ipong S, *Benarkan DPR Mandul*, Biograf Publishing, Yogyakarta, 1977.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1977.
- _____, Miriam dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Grafindo Persada, 1995.
- Easton, David, *A Frame Work for Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1979.
- Saragih, Bintan R, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta, Perintis Press, 1985.
- Kantaprawira, Rusadi, *Sistem Politik Indonesia*, Bandung Sinar Baru, 1985.