

MAKALAH

**PANCASILA SEBAGAI CITA HUKUM DAN HUBUNGANNYA
DENGAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SERTA
CITRA HUKUM (UNDANG-UNDANG) YANG BERDASARKAN PANCASILA**

**Dibuat Dalam Rangka Memenuhi KUM Untuk Kenaikan
Jabatan Akademik**

Oleh :

HOTMA P. SIBUEA

**Dosen Tetap Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 JAKARTA
September 2001**

KATA PENGANTAR

Pertama kami bersyukur kepada Tuhan Yang Maha Esa karena diberi kesehatan, semangat dan kekuatan untuk menyelesaikan makalah ini di tengah-tengah berbagai kesibukan sebagai Dosen Tenaga Pengajar Tetap Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta.

Tujuan menulis makalah ini pada hakikatnya dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat kenaikan pangkat akademik, khususnya persyaratan di Bidang II tentang Penelitian Karya Ilmiah. Akan tetapi di samping itu dimaksudkan pula sebagai suatu sarana latihan untuk meningkatkan ketrampilan dalam bidang tulis menulis.

Dalam kesempatan ini dengan rendah hati kami menyadari bahwa karya ilmiah ini banyak kelemahan dan kekurangannya sehingga tegor sapa rekan sejawat demi perbaikan makalah sangat diharapkan.

Akhir kata, kami mohon maaf atas segala kelemahan dan kekurangan makalah (karya tulis) ini.

Jakarta, September 2001

Pemulis

PANCASILA SEBAGAI CITA HUKUM DALAM HUBUNGANNYA DENGAN
FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SERTA CITRA HUKUM
(UNDANG-UNDANG) YANG BERDASARKAN PANCASILA
(Suatu Tinjauan Dari Perspektif Politik Hukum)

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setiap bangsa yang (baru) merdeka, hampir selalu berkeinginan untuk hidup dalam hukum yang dibentuk berdasarkan kesadaran hukum bangsa itu sendiri.¹

Ada 2 (dua) alasan mengapa demikian. Pertama, keinginan untuk menghapuskan peninggalan kolonial secepat-cepatnya, dan kedua harapan - harapan yang ditimbulkan pada masyarakat dengan tercapainya kemerdekaan.²

Atas dasar kedua alasan tersebut bangsa Indonesia setelah merdeka berkehendak/bertekad untuk hidup dalam "hukum yang dibentuk berdasarkan kesadaran hukum bangsa sendiri."³ Kesadaran hukum masyarakat Indonesia sebagai suatu bangsa diketemukan dalam Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945, yang tidak lain dari Pancasila, Cita Hukum atau Rechtsidee bangsa Indonesia.⁴ Oleh karena itu tekad⁵

-
1. Soediman Kartohadiprojo, Hukum Nasional Beberapa Catatan, Binacipta, Bandung, 1978, hlm. 5.
 2. Mochtar Kusumaatmadja, Hukum-Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 3.
 3. Soediman Kartohadiprojo, Hukum Nasional...Op.cit, hlm. 5.
 4. Sunarjati Hartono, Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Pembaharuan Hukum, Binacipta, Bandung, 1988, hlm. 8.
 5. A. Hamid Attamimi dalam Detojo Desman dan Alfian (ed.), Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Masyarakat Berbangsa dan Bernegara, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992, hlm. 63.

untuk hidup dalam hukum yang dibentuk berdasarkan kesadaran hukum bangsa sendiri menghendaki dilakukannya "penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum" berdasarkan Cita Hukum Bangsa Indonesia. Mengingat sebelum kemerdekaan Belanda menerapkan politik hukum "rasdiskriminatif" yang bertolak belakang dengan nilai-nilai Pancasila. Penciptaan, pembaharuan, dan pengembangan hukum itu pada hakikatnya adalah penciptaan, pembaharuan dan pengembangan nilai-nilai apabila hukum dipandang sebagai "jalinan nilai."

Sebagai Cita Hukum (Rechtsidee), Pancasila merupakan acuan dan landasan penciptaan, pembaharuan dan pengembangan sistem nilai dan sistem hukum. Hal ini berkaitan erat dengan "fungsi konstitutif dan fungsi regulatif Cita Hukum" dalam kehidupan hukum (tertulis) bangsa Indonesia.

Citra yang diharapkan dari hukum yang mewujudkan

-
6. Bagir Manan, Politik Perundang-undangan, makalah pada Pendidikan Singkat Para Pengajar FH se-SUMUT, Oktober 1993, hlm. 4 dan seterusnya.
 7. Soepomo, Sistem Hukum di Indonesia Sebelum Perang Dunia II, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hlm. 23 dan seterusnya.
 8. Soedjono Dirdjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum, Rajawali, Jakarta, 1991, hlm. 40.
 9. Fungsi Konstitutif menentukan dasar suatu tata hukum yang tanpa itu suatu tata hukum akan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum. Fungsi regulatif menentukan apakah suatu hukum positif adil atau tidak adil. Lihat A. Hamid Attamimi dalam Oetojo Oesman dan Alfian (ed.), Pancasila Sebagai....Op.cit., hlm. 69.

Cita Hukum (Rechtsidee) tersebut adalah hukum yang memiliki (setidaknya) tiga ciri sebagai hukum yang :

1. Berisi atau merupakan instrumen mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum atau sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,
2. Berisi atau merupakan instrumen mewujudkan masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri, dan
3. Berisi dan merupakan instrumen mewujudkan masyarakat dan pemerintahan berdasarkan hukum.¹⁰

Ketiga ciri citra hukum ideal yang mewujudkan Cita Hukum bangsa Indonesia di atas telah dengan sendirinya mengisyaratkan gambaran nilai-nilai apa yang seharusnya terkandung dalam hukum tersebut, antara lain yaitu nilai keadilan sosial, kesejahteraan umum, kemakmuran rakyat, demokrasi, negara berdasar atas hukum dan lain-lain.

Pertanyaan penting/kritis yang dapat dikemukakan di sini adalah sebagai berikut. Pertama, siapa (lembaga mana) yang akan menjelmakan nilai-nilai Cita Hukum itu ke dalam "sistem hukum yang dicita-citakan bangsa Indonesia" ?¹¹ Kedua, siapa (lembaga mana) yang mengawasi penciptaan, pembaharuan dan pengembangan hukum dan nilai-nilai itu supaya tidak menyimpang dari Cita Hukum ? Hal ini perlu sebab tidak ada jaminan bahwa nilai-nilai sistem hukum akan selalu selaras dengan Cita Hukum. Kemungkinan menyimpang akan selalu terbuka karena pengaruh berbagai faktor, seperti misalnya faktor kepentingan penguasa.

10. Bagir Manan, Menegakkan Citra Hukum di Indonesia, makalah Program Pascasarjana, UNPAD, Bandung, 1994, hlm. 4.

11. Sunarjati Hartono, Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 37.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, implementasi nilai-nilai Cita Hukum ke dalam undang-undang dilakukan oleh Presiden dan DPR. Bahkan khusus untuk DPR asas kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 menyiratkan DPR¹² berperan penting dalam pembentukan hukum, khususnya hukum perundang-undangan. Inisiatif pembentukan undang-undang dapat dilakukan DPR karena Hak Inisiatif.

Dalam pada itu pengawasan preventif¹³ pembentukan undang-undang hanya dapat dilakukan oleh DPR, mengingat hakikat RUU yang diajukan pemerintah tidak lain dari "rencana kegiatan dan atau kegiatan pemerintah"¹⁴ yang harus diawasi DPR. Pengawasan pembentukan undang-undang dapat dilakukan karena ada hak DPR untuk mengubah (Amandemen) RUU yang diajukan pemerintah.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, konstitusional DPR berarti memiliki peranan penting dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan pembentukan undang-undang.

Akan tetapi benarkah demikian ? Dalam praktik tampaknya tidak demikian. Menurut beberapa pakar dalam kedua hal di atas DPR di masa Orde Baru justru nyaris (hampir) tidak berperan sama sekali.

12. Padmo Wahyono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Rajawali, Jakarta, 1992, hlm. 3.

13. Menurut Soewoto DPR adalah lembaga politik yang memiliki fungsi pokok mengawasi pemerintah. Lihat Soewoto dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed.), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indoensia*, UII Yogyakarta, 1992, hlm. 89.

14. Ibid.

B.N.Marbun misalnya mengemukakan kedudukan, fungsi dan tugas DPR menurut penilaian masyarakat tidak lain dari "tukang stempel" atau "lembaga stempel" keinginan dan kehendak politik pemerintah. Mughtar Pakpahan mengemukakan menurut penilaian masyarakat DPR kurang berperan, kurang tanggap, dan lemah dibandingkan dengan eksekutif. Demikian pula S.F. Marbun dan Mahfud M.D. mengemukakan bahwa selama Orde Baru, DPR mengalami krisis citra. Berbagai keluhan, kritik dan kecaman dialamatkan kepada DPR, misalnya banyak anggota DPR yang berprinsip 5 D yakni datang,daftar,duduk,diam dan duit.

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa DPR di masa Orde Baru belum berperan dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan pembentukan undang-undang. Benarkah demikian ? Masih harus dibuktikan.

B. Identifikasi Masalah

Masalahnya sekarang adalah :

1. Apakah benar bahwa DPR di masa sekarang ini belum berperan dalam pembentukan undang-undang yang berlandaskan/berpedoman kepada Cita Hukum Pancasila ?

-
15. B.N. Marbun, DPR-RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya, Gramedia, Jakarta, 1992, hlm. 1.
 16. Mughtar Pakpahan, DPR-RI Masa Orde Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 21.
 17. S.F. Marbun dan Moh. Mahfud M.D. dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed.), Lembaga ... Op.cit., hlm. 115-116.

2. Apabila benar DPR belum berfungsi, faktor apakah yang menyebabkan DPR itu belum berfungsi ?

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini merupakan suatu tinjauan tentang :

1. Benar tidaknya DPR belum berfungsi dalam pembentukan undang-undang yang berlandaskan/berpedoman kepada Cita Hukum Pancasila.
2. Faktor yang mungkin menyebabkan belum berperannya DPR dalam pembentukan undang-undang yang berlandaskan/berpedoman kepada Cita Hukum Pancasila.

D. Kerangka Pemikiran

Berbicara tentang peranan DPR dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan pembentukan undang-undang dapat dipahami dari sudut pandang (perspektif) teori (konsepsi) demokrasi perwakilan.

Demokrasi sebagai "asas ketatanegaraan" bertitik tolak dari pengakuan kedaulatan (kekuasaan tertinggi) di tangan rakyat sehingga negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi di tangan rakyat disebut negara demokrasi.

Dalam negara demokrasi kedudukan rakyat bersifat sentral karena rakyat sebagai pemegang wewenang tertinggi

18. Sri Soemantri, Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1971, hlm. 23.

19. Bagir Manan dan Kuntana Magnar (ed.), dalam Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi dan Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Sri Soemantri M., Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 56.

menentukan segala wewenang yang ada dalam negara. Secara prinsip, tidak ada urusan dalam negara yang sekecil apapun lepas dari jangkauan kedaulatan rakyat.

Dalam jaman moderen sekarang ini, demokrasi yang dipraktikkan adalah demokrasi tidak langsung atau yang disebut demokrasi perwakilan (representative democracy).

Dalam demokrasi perwakilan wakil-wakil dipilih oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum sehingga legitimasi kekuasaannya adalah "legitimasi demokrasi". Dengan kata lain kedudukan penguasa bukan sebagai pemilik dan sumber kekuasaan melainkan sebagai penerima mandat dan semata-mata bertindak demi dan untuk kepentingan rakyat. The International Commission of Jurist dalam konferensi di Bangkok tahun 1955 merumuskan :

Representative government is a government deriving its power and auhtority from the people which power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them.

Pada hakikatnya fungsi lembaga perwakilan adalah sama meskipun sebutan dan strukturnya berbeda.

20. Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN-FHUI, Jakarta, 1988, hlm. 130.

21. Usep Ranawiyaya, Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 200-201.

22. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum.....Op.cit., hlm. 132.

23. Lihat Magnis Suseno, Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis, Gramedia, Jakarta, 1995, hlm. 38 dan seterusnya.

Misalnya Miriam Budiardjo mengemukakan bahwa fungsi lembaga perwakilan adalah :

1. Menentukan policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang,
2. Mengontrol Badan Eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

25

Solly Lubis mengemukakan bahwa peranan lembaga perwakilan adalah sebagai :

- a. Badan yang berwenang dalam perundang-undangan (wetgeving atau law making),
- b. Badan pengawas (kontrol terhadap badan eksekutif).

Berkaitan dengan fungsi-fungsi itu lembaga perwakilan memiliki beberapa hak. Hak Inisiatif, Amendemen, budgeter (anggaran), interpelasi, angket, dan lain-lain sebagainya.

Adanya Hak Inisiatif dan Hak Amendemen membuat lembaga perwakilan memiliki peranan yang penting dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan pembentukan undang-undang.

Dengan Hak Inisiatif lembaga perwakilan dapat mengungkapkan kesadaran hukum yang hidup di masyarakat dan mewujudkannya dalam bentuk undang-undang sehingga lembaga perwakilan ikut membentuk undang-undang, hukum dan nilai-nilai dalam masyarakat.

24. Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 182-183.

25. Solly Lubis, Asas-Asas Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 27-28.

Dengan Hak Amandemen lembaga perwakilan dapat mengubah rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah (eksekutif) sehingga lembaga perwakilan dapat mengawasi pembentukan undang-undang, hukum dan nilai-nilai di dalam masyarakat.

Akan tetapi sekalipun memiliki Hak Inisiatif dan Hak Amandemen tidak otomatis lembaga perwakilan dapat berperan dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan undang-undang, hukum dan nilai-nilai dalam masyarakat. Berperan tidaknya lembaga itu masih bergantung kepada faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Faktor tersebut antara lain prosedur dan sistem pengambilan keputusan lembaga perwakilan, strategi pembangunan hukumnya dan konfigurasi politik yang melatarbelakangi keberadaan lembaga perwakilan itu.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan adalah metode yuridis-normatif. Data-data yang dipergunakan meliputi data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan dan perundang-undangan. Data-data ini kemudian diuraikan secara deskriptif-analitis.

BAB II TINJAUAN TEORITIS TENTANG DEMOKRASI PERWAKILAN-HAK DAN FUNGSI LEMBAGA PERWAKILAN SERTA SISTEM HUKUM DAN STRATEGI PEMBANGUNAN HUKUM

A. Arti Demokrasi dan Demokrasi Perwakilan

Menurut asal katanya demokrasi berasal dari kata Yunani yaitu "demokratia" yang berasal dari kata "demos" dan "cratein" yang berarti rakyat dan kekuasaan. Jadi demokrasi itu berarti pemerintahan oleh rakyat atau kekuasaan rakyat. Akan tetapi menilik arti etimologis ini, mustahil rakyat yang lebih banyak memerintah yang lebih sedikit. Oleh karena itu pemahaman tidak cukup dari sudut etimologis saja tetapi juga dari pengertiannya.

Hertz mengemukakan :

Democracy is form of government in which no one member, has political prerogative over any other. Government is thus the rule of all over all in the common, as opposed to the individual or separate group interest...."

Dalam pada itu Plamenantz mengemukakan :

"...democracy means government by persons freely chosen by and responsible to the governed"

Kemudian Abraham Lincoln mengemukakan :

"... democracy is government from the people, by the people and for the people. "

Esensi demokrasi dengan demikian adalah pengakuan

26. Abu Daud Busroh & Abu Bakar Busro, Asas - Asas Hukum Tatanegara, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm. 131.

27. Maurice Duverger, Teori dan Praktik Tata Negara, (terjemahan Suwirjadi), Jakarta, 1951.

28. Ibid,

29. Ibid,

30. Ibid

rakyat (dan bukan golongan ataupun perseorangan/pribadi) yang menjadi sumber dan pemilik kedaulatan.

Asal usul demokrasi dapat ditelusuri sampai pada sekitar abad kelima sebelum masehi di jaman Yunani Kuno.³¹ Demokrasi pada jaman Yunani kuno adalah demokrasi langsung karena para warga negara (kota) ikut membuat keputusan secara langsung.³² Pada abad pertengahan paham demokrasi ini merosot berhubung menguatnya kecenderungan anti-demokrasi³³ sehingga tidak banyak yang dapat dicatat mengenai perkembangan demokrasi pada abad ini. Barulah pada abad 17 dan 18 pemikiran tentang demokrasi muncul kembali ke permukaan berkat tulisan-tulisan John Locke, Jean Jaques Rosseau, Montesquieu, John Stuart Mill dan lain-lain yang mulai mempertanyakan monarkhi absolut.³⁴

Di jaman moderen, demokrasi kemudian menjadi suatu kenyataan sejak diterimanya paham perwakilan atau pemerintahan representatif.³⁵ Menurut Maurice Duverger³⁶ yang melahirkan demokrasi perwakilan adalah Revolusi Amerika.

Sejak diterimanya paham demokrasi perwakilan, dewasa

31. Amien Rais (ed.), *Demokrasi & Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. VI pada kata pengantar.

32. Ibid, pada hlm. VII.

33. Ibid, pada hlm. XII.

34. Ibid, pada hlm. XIV.

35. Frans M. Suseno, *Mencari Sosok*, Op.cit., hlm. 39-40.

36. Maurice Duverger, *Op.cit*, hlm. 16.

ini menurut Gilette Hitchner dan Carol Levine "Hampir setiap negara bagaimanapun sistem politiknya mengklaim bahwa bentuknya adalah demokratis."

Sesuai dengan paham demokrasi, segala urusan negara berada dalam jangkauan kedaulatan rakyat karena rakyat dalam segala urusan negara harus terlibat. Keharusan ini melahirkan lembaga-lembaga demokrasi, dan salah satunya adalah "lembaga perwakilan".³⁸

B. Fungsi dan Hak-Hak Lembaga Perwakilan Rakyat

39

Miriam Budiardjo mengatakan bahwa fungsi lembaga perwakilan yang paling pokok ada dua macam yaitu :

1. Menentukan policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang,
2. Mengontrol Badan Eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

41

Hampir sama dengan itu Solly Lubis mengemukakan peranan lembaga perwakilan ada 2 (dua) yaitu sebagai :

- a. Badan yang berwenang dalam perundang-undangan (wetgeving, law making),
- b. Badan pengawas (kontrol terhadap badan eksekutif).

37. Gilette Hitchner dan Carol Levine seperti dikutip dari Muchtar Pakpahan, DPR-RIOp.cit., hlm. 15.

38. Usep Ranawijaya, Hukum Tata NegaraOp.cit., hlm. 213.

39. Miriam Budiardjo, Dasar-DasarOp.cit., Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 182-183.

40. Solly Lubis, Asas-Asas Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 78.

Dalam pada itu Ismail Suny mengemukakan fungsi lembaga perwakilan adalah (a) Control of executive, (b) Control of expenditure dan (c) Control of Taxation.

Kemudian Bintang Regen Saragih mengemukakan bahwa fungsi lembaga perwakilan adalah (a) Fungsi perundang-undangan, (b) Fungsi pengawasan, dan (c) Fungsi pendidikan politik.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi lembaga perwakilan pada hakikatnya meliputi (a) fungsi perundang-undangan, (b) fungsi pengawasan dan (c) fungsi budgeting (anggaran belanja negara).

Fungsi perundang-undangan lembaga perwakilan tampak dalam keharusan adanya persetujuan atas undang-undang yang harus dianggap sebagai persetujuan rakyat sendiri. Adanya keharusan ini menyiratkan hakikat pengawasan oleh lembaga perwakilan.

Fungsi pengawasan (politik) lembaga perwakilan dimaksudkan supaya penyelenggara pemerintahan (eksekutif) tidak menyimpang dari konstitusi atau kebijakan yang ditetapkan lembaga perwakilan rakyat.

Fungsi budgeting (anggaran) berkaitan erat dengan pengawasan lembaga perwakilan agar rencana/kegiatan atau program pemerintah tidak menyimpang dari kebijakan yang ditetapkan lembaga perwakilan.

41. Ismail Suny Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta, 1987, hlm. 27-28.

42. Bintang Regen Saragih, Lembaga Perwakilan....Op.cit., hlm.88.

)

Ketiga jenis pengawasan di atas dapat dikembalikan kepada asas kedaulatan rakyat. Sebab adanya pengawasan itu melambangkan pengakuan kedaulatan di tangan rakyat yang dilakukan lembaga perwakilan rakyat.

Untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut, lembaga perwakilan rakyat mempunyai beberapa macam hak, yaitu (a) hak inisiatif, (b) hak amandemen, dan (c) hak budget dan lain-lain sebagainya.

Berkaitan dengan fungsi perundang-undangan lazimnya hak yang dimiliki lembaga perwakilan adalah hak inisiatif dan hak amandemen.

Berdasarkan hak inisiatif lembaga perwakilan dapat mengambil prakarsa untuk membentuk rancangan undang-undang. Hak ini adalah sarana untuk menyerap aspirasi dan kepentingan rakyat serta mengungkapkan kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat sehingga hak ini sangat penting untuk membuat lembaga perwakilan supaya tetap responsif (tanggap) terhadap tuntutan dan aspirasi rakyat.

Berdasarkan hak amandemen lembaga perwakilan rakyat dapat mengubah RUU dari pemerintah sehingga hak ini berfungsi sebagai alat untuk mengawasi RUU dari pemerintah yang harus dipandang sebagai (bagian dari) rencana kegiatan (program) pemerintah.

Hak budget adalah hak pengawasan lembaga perwakilan

43. Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Op.cit., hlm. 182-183.

terhadap program pemerintah, supaya tidak menyimpang dari kebijakan yang telah ditetapkan lembaga perwakilan dan apabila menyimpang program itu kalau perlu dapat ditolak.

Di samping itu ada pula hak-hak pengawasan di bidang politik, antara lain hak bertanya, hak meminta keterangan (interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket).

C. Berbagai Sistem Hukum dan Strategi Pembangunan Hukum

44

Menurut John Henry Merryman ada tiga jenis tradisi hukum yaitu tradisi hukum kontinental (civil law), hukum adat (common law) dan hukum sosial (sosialis law). Hampir sama dengan itu menurut Satjipto Rahardjo⁴⁵ ada tiga jenis sistem hukum yakni sistem Hukum Romawi-Jerman, Common Law System dan Sistem Hukum lain.

Ketiga sistem hukum tersebut berbeda satu sama lain, dan hal itu menurut Satjipto disebabkan oleh perbedaan "struktur, kategori dan konsep"⁴⁶ sehingga terdapat perbedaan dalam proses pembentukan hukumnya. Dan sesuai maksud dan tujuan, pembahasan perbedaan pembentukan hukum difokuskan pada sistem/tradisi hukum Eropa Kontinental dengan sistem/tradisi hukum Common Law System.

Dalam masyarakat negara yang menganut sistem Eropa

44. Abdul Hakim G. Nusantara (ed.), Politik Hukum...Opc.it., hlm. 26.

45. Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1991, hlm. 234, 245, 251.

46. Ibid.

Eropa Kontinental atau tradisi hukum sipil, pembentukan hukum dilakukan badan legislatif. Jadi badan legislatif merupakan "central of creation" hukum. Hal ini berkaitan dengan pandangan tradisi/sistem Eropa kontinental bahwa yang dimaksud dengan hukum pada umumnya adalah terutama hukum perundang-undangan. Itulah sebabnya hakim dalam penerapan hukum di negara-negara ini hanya melihat kepada hukum perundang-undangan. Proses pembentukan hukum di negara-negara Eropa kontinental ada yang menyebutnya sebagai proses pembentukan hukum secara vertikal.

Dalam tradisi hukum kebiasaan (common law) kewenangan pembentukan hukum terpusat pada hakim (judge as a central of creation). Hal ini berkaitan dengan pandangan tradisi/sistem common-law bahwa yang dimaksud dengan hukum pada umumnya adalah terutama hukum yang dibuat oleh hakim dalam keputusannya (judge made law). Pembentukan hukum dalam tradisi common-law ini ada yang menyebutnya sebagai proses pembentukan hukum yang horizontal.

-
47. Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 112.
48. Satjipto Rahardjo, *Ilmu.....Op.cit.*, hlm. 242.
49. Loebby Loqman, *Peranan Hukum Tertulis Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*, dalam I Made Widnyana et.al. (ed.), *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Eresco, Bandung, 1995, hlm. 65.
50. *Ibid.*, hlm. 57.
51. Lili Rasjidi, *Hukum Sebagai.....Op.cit.*, hlm. 112.

Kedua jenis proses pembentukan hukum di atas dapat dikaitkan dengan strategi pembangunan hukum.

Pembentukan hukum semata-mata oleh badan legislatif sesuai dengan strategi pembangunan hukum ortodoks. Sebab :

Strategi pembangunan hukum yang ortodoks mengandung ciri-ciri adanya peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah perkembangan hukum dalam suatu masyarakat.⁵²

Pembentukan hukum yang semata-mata oleh hakim sesuai dengan strategi pembangunan hukum responsif.

Sebab pembangunan hukum responsif mengandung ciri - ciri adanya peranan besar lembaga peradilan dan partisipasi luas kelompok-kelompok sosial atau individu-individu di dalam masyarakat dalam menentukan arah perkembangan hukum.⁵³

Dari perspektif teori demokrasi perwakilan, strategi pembangunan hukum yang membuka peluang berperannya lembaga perwakilan dalam pembentukan hukum/undang-undang adalah strategi pembangunan hukum ortodoks. Sebab strategi pembangunan hukum ortodoks mengutamakan pembentukan hukum yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara, khususnya pemerintah dan lembaga perwakilan sedangkan peranan lembaga peradilan dan partisipasi masyarakat luas dikesampingkan atau nyaris tidak ada. Hanya saja harus produk hukum yang dihasilkan strategi pembangunan hukum demikian ini umumnya tidak responsif (tanggap) terhadap perkembangan, tuntutan dan kebutuhan

52. Abdul Hakim. G. Nusantara, Politik....Op.cit., hlm. 27.

53. Ibid., hlm. 27-28.

masyarakat. Sebab produk hukum (undang-undang) yang dihasilkan umumnya bersifat "positivis-instrumentalis",⁵⁴ karena semata-mata merupakan alat ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara yang acapkali mengandung ekkses negatif.

Dalam pada itu strategi pembangunan hukum yang membuka peluang berperannya lembaga peradilan dan partisipasi masyarakat luas adalah strategi pembangunan hukum responsif. Sebab dalam strategi ini, pembentukan hukum yang diutamakan adalah hukum yang dibuat oleh lembaga peradilan dan partisipasi masyarakat luas.

54. Abdul Hakim. G. Nusantara, Politik....Op.cit., hlm. 27.

BAB III TINJAUAN MENGENAI MINIMNYA PERANAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI MASA ORDE BARU DAN FAKTOR YANG MEMPENGARUHINYA

A. Asas Demokrasi Perwakilan Dalam UUD 1945 dan Fungsi serta dan Hak-Hak DPR Yang Berkaitan Dengan Pembentukan Undang-Undang dan Pengawasan Pembentukan Undang-Undang

Asas demokrasi perwakilan adalah suatu asas (di samping asas-asas yang lain seperti asas negara hukum, asas kekuasaan kehakiman yang bebas) dalam ketatanegaraan Indonesia yang terdapat dalam Pembukaan, Batang Tubuh (Pasal 1 ayat 2) dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu keberadaan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dipahami dari sudut konsepsi demokrasi perwakilan ini.

Sebagaimana lembaga perwakilan pada umumnya, DPR juga mempunyai beberapa fungsi. Pertama fungsi pengawasan terhadap tindakan-tindakan pemerintah sebab DPR sebagaimana disebut Penjelasan UUD 1945 "senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden." Di samping fungsi pengawasan, DPR mempunyai fungsi yang lain yaitu fungsi legislatif seperti disebut dalam Pasal 20 UUD 1945 dan fungsi budgeter (anggaran) seperti disebut dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

Untuk melaksanakan ketiga fungsi di atas, DPR (Anggota) mempunyai Hak (a) meminta keterangan dari Presiden, (b) mengadakan penyelidikan, (c) mengadakan perubahan atas RUU yang diajukan pemerintah, (d) mengajukan RUU usul inisiatif, (e) mengajukan pernyataan pendapat, (f) mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan, (g)

mengajukan pertanyaan dan (h) hak protokol dan hak keuangan/administratif.

B. Gambaran Pelaksanaan Hak Inisiatif dan Hak Amendemen DPR Di Masa Orde Baru

1. Gambaran Pelaksanaan Hak Inisiatif

Untuk melaksanakan fungsi legislatif yaitu fungsi pembentukan undang-undang DPR memiliki Hak Inisiatif. Oleh karena itu untuk menilai peranan DPR dalam pembentukan undang-undang, maka yang perlu diteliti adalah bagaimanakah pelaksanaan hak itu.

Berkaitan dengan Hak Inisiatif, maka sepanjang yang dapat diketahui sejak Orde Baru hampir tidak ada RUU yang berasal dari hak inisiatif DPR. Penelitian Teguh Setyabudi⁵⁵ berikut ini akan membuktikan hal itu.

Tabel 1
RUU Usulan Pemerintah & DPR Tahun 1966-1971

Produk	RUU Usulan Pemerintah & DPR Tahun 1966-1971	
	RUU	UU
Usul		
Pemerintah	98	81
Inisiatif anggota DPR	25	7
Jumlah	123	88

Pada masa-masa berikut DPR sama sekali sudah tidak pernah mengajukan RUU inisiatif.

55. Lihat Teguh Setyabudhi dalam Riswanda Imawan, Optimalisasi Fungsi dan Peranan DPR Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Sebagai Implementasi Demokrasi Pancasila, makalah pada seminar KSM hukum "KRISNA", Purwokerto, 26 Mei 1991, hlm. 4 dan 5.

Tabel 2
RUU Usulan Pemerintah & DPR Tahun 1971-1977

Produk	RUU	UU
	Usul	
Pemerintah	43	43
Inisiatif anggota DPR	--	--
Jumlah	43	43

Keadaan yang sama kemudian berlanjut pula pada DPR periode 1977-1982.

Tabel 3
RUU Usulan Pemerintah & DPR Tahun 1977-1982

Produk	RUU	UU
	Usul	
Pemerintah	59	55
Inisiatif anggota DPR	--	--
Jumlah	59	55

Hal yang sama dengan di atas berlanjut pula pada DPR periode 1982-1987.

Tabel 4
RUU Usulan Pemerintah & DPR Tahun 1982-1987

Produk	RUU	UU
	Usul	
Pemerintah	46	46
Inisiatif anggota DPR	--	--
Jumlah	46	46

Kondisinya sama dengan DPR periode 1987-1992.

Tabel 5
RUU Usulan Pemerintah & DPR Tahun 1987-1992

Usul	Produk	RUU	UU
	Pemerintah		55
Inisiatif anggota DPR		--	--
Jumlah		55	55

Hak inisiatif yang tidak pernah dipergunakan selama ini menunjukkan (anggota) DPR tidak responsif/tanggap dan tidak mampu menyerap aspirasi dan tuntutan rakyat. Sikap DPR yang pasif karena menunggu apa yang diajukan pemerintah daripada mengambil prakarsa/inisiatif membuat pembentukan undang-undang dimonopoli pemerintah.⁵⁷

Dalam pembentukan undang-undang ini seharusnya DPR juga memainkan peranan yang penting. Sebab sebagai lembaga perwakilan rakyat harus mampu "mengungkapkan kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat."⁵⁸ Oleh sebab itu monopoli pemerintah dalam pembentukan undang-undang seperti selama ini terjadi menggambarkan keadaan yang tidak semestinya terjadi dari perspektif demokrasi perwakilan. Sebab monopoli itu membuat peranan DPR dalam

56. Penelitian Mandiri Penulis Mengenai Pelaksanaan Hak-Hak DPR Periode 1987-1992 tahun 1994.

57. Abdul Hakim G. Nusantara, Politik.....Op.cit., hlm. 36.

58. Mochtar Kusumaatmadja, Hukum-Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 7.

pembentukan undang-undang menjadi tersisihkan, pada hal peranan DPR sebagai lembaga perwakilan seharusnya tidak demikian. Lemahnya peranan DPR dalam pembentukan undang-undang melalui inisiatif membuat aspirasi rakyat tidak terserap dan tersalurkan sehingga kepentingan rakyat terabaikan dan pada akhirnya kedudukan rakyat sebagai sumber dan pemilik kedaulatan akan kehilangan maknanya.

Di samping itu monopoli pemerintah dalam pembentukan undang-undang dan sikap pasif DPR seperti selama ini terjadi bisa berarti bahwa tiap RUU dari pemerintah semata-mata merupakan RUU yang mendukung program pemerintah,⁵⁹ sedangkan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat terabaikan. Akibatnya produk hukum yang dihasilkan dengan sendirinya tidak berorientasi kepada (tidak mencerminkan) kebutuhan dan kepentingan masyarakat, melainkan berorientasi kepada kepentingan penguasa semata-mata. Produk hukum yang dihasilkan akan bersifat kaku, kurang tanggap akan tuntutan kebutuhan masyarakat dan cenderung bersifat opresif karena secara sepihak hukum menampilkan persepsi sosial para pengambil kebijakan.⁶⁰

Apabila demikian halnya, maka citra hukum yang ditampilkannya akan menyimpang dari citra hukum yang dikehendaki oleh Cita Hukum, yaitu hukum yang merupakan :

59. Ibid., pada hlm. 37.

60. Ibid., pada hlm. 37-38

1. Instrumen mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum atau sebesar-besar kemakmuran rakyat,
2. Instrumen mewujudkan masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri, dan
3. Instrumen mewujudkan masyarakat dan pemerintahan yang berdasarkan atas hukum. 61

2. Pelaksanaan Hak Amendemen

Berkaitan dengan Hak Amendemen sepanjang yang dapat diketahui dalam praktik jarang dipergunakan di masa Orde Baru. Sebab umumnya RUU dari pemerintah selalu disetujui DPR tanpa perubahan. Kalaupun diubah tetapi bukan hal yang mendasar dan atau prinsipil. Barangkali inilah yang dimaksud DPR sebagai tukang stempel pemerintah.

Kesimpulan demikian semakin diperkuat oleh beberapa konstataasi berikut ini. S.F. Marbun dan Moh. Mahfud⁶² misalnya mengemukakan :

Kesan umum yang tumbuh di kalangan masyarakat adalah bahwa DPR lebih merupakan "rubber stamp" dari eksekutif, artinya lebih merupakan pemberi justifikasi atas kebijaksanaan Pemerintah.

63

Hal yang sama dikemukakan Alfian bahwa peranan DPR dalam pelaksanaan legislatif selama ini boleh dikatakan terbatas pada proses pembentukan undang-undang melalui RUU-RUU yang diajukan oleh Presiden atau pemerintah.

61. Bagir Manan. Menegakkan Citra Hukum...Op.cit., hlm. 4.

62. S.F. Marbun & Moh. Mahfud, Peningkatan Peran DPR Dalam Penyusunan APBN, dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed.) "Pemilu ...Op.cit., hlm. 116.

63. Alfian dalam Sri Soemantri dan Bintang R. Saragih (ed.), Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 297.

Hak amandemen yang hampir tidak pernah dipergunakan menunjukkan ketidakmampuan DPR melaksanakan "fungsi pengawasan lembaga perwakilan terhadap pemerintah,"⁶⁴ khususnya pengawasan RUU dari pemerintah dalam rangka pembentukan undang-undang.⁶⁵

Sikap yang selalu menyetujui RUU dari pemerintah mengandung arti bahwa DPR selalu memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk menentukan arah dan perkembangan undang-undang, hukum dan nilai-nilai dalam masyarakat. Dengan sikap seperti ini ibaratnya Presiden bagai lokomotif yang menentukan arah dan tujuan sedangkan DPR ibarat gerbong yang selalu siap mengekor.

Akibat sikap ini, perkembangan undang-undang, hukum dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat tidak terkontrol. Bisa terjadi nilai-nilai RUU dari pemerintah itu tidak lain dari nilai "yang bisa diterima oleh yang paling berkuasa."⁶⁶ Yaitu pemerintah dalam hal ini. Tidak heran apabila karakter produk hukumnya tidak "responsif dan populistik," melainkan "konservatif/ortodoks/elitis"⁶⁷

64. Soewoto dalam Dahlan Thaib & Ni'matul Huda (ed.), Pemilu danOp.cit., hlm.

65. Dahlan Thaib, Hubungan Konstitusional DPR Dengan Presiden, dalam Ibid, hlm. 70.

66. Mohtar Mas'oed, Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik, dalam Moh. Busyro Muqodas dkk.(ed.), Politik Pembangunan Hukum Nasional, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 147.

67. Moh. Mahfud M.D., Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia, Disertasi, Universitas Gajah Mada, 1993, hlm. 66.

yang orientasinya pada hakikatnya bukan kepada kepentingan rakyat melainkan cenderung kepada kepentingan elit penguasa. Ini jelas merupakan suatu karakter produk hukum yang tidak mencerminkan citra hukum sebagai instrumen yang mewujudkan : kesejahteraan sosial, kesejahteraan umum, masyarakat yang demokratis, mandiri dan pemerintahan yang berdasarkan hukum sesuai dengan nilai-nilai Cita Hukum.

Akhirnya tidak mustahil akan berkembang nilai-nilai yang lain dari Cita Hukum sehingga akan terjadi kesenjangan antara kesadaran hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dengan kaidah-kaidah hukum positif. Akibatnya perkembangan undang-undang (hukum) menjadi tidak bersistem (taat asas). Terjadilah apa yang disebut sebagai "pertumbuhan hukum yang liar (wilde groei van het recht).⁶⁸

Jika demikian, maka terjadinya pertentangan di antara undang-undang bukan suatu hal yang mustahil dan tidak terelakkan dan akibatnya adalah ketidakserasian atau ketidakharmonisan undang-undang.⁶⁹ Salah satu penyebab terjadinya keadaan (kondisi) demikian itu menurut dua orang pakar antara lain disebabkan oleh ketidakberanian

68. Padmo Wahjono, Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional, dalam Moh. Busyro Muqoddas dkk. (ed.), Politik Pembangunan Hukum Nasional, Op.cit., hlm. 39.

69. Jaksa Agung RI Singgih, S.H., mengakui banyak perundang-undangan yang saling bertentangan. Lihat Kompas Rabu, 11 Februari 1998, hlm. 13.

DPR melakukan Amendemen terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah.
70

C. Kemungkinan Faktor Penyebab Minimnya Peranan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang dan Pengawasan Pembentukan Undang-Undang Di Masa Orde Baru

Kini timbul pertanyaan, apa sebab DPR di masa Orde Baru kurang/tidak berperan dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan pembentukan undang-undang ?

Akan tetapi sebelum menjawab pertanyaan di atas terlebih dahulu akan dibicarakan tentang sistem/tradisi hukum dan strategi pembangunan hukum dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai hukum Indonesia.

Tradisi/sistem hukum Indonesia pada dasarnya adalah tradisi/sistem hukum "Romawi-Jerman."⁷¹ Juga lazim disebut tradisi/sistem hukum Eropa Kontinental. Dalam tradisi ini yang dipahami sebagai hukum adalah terutama hukum perundang-undangan sehingga dalam pembentukan hukum yang diutamakan adalah pembentukan undang-undang, bukan hukum jurisprudensi atau hukum tidak tertulis. Badan yang berperan penting (dominan) dalam pembentukan hukum ialah badan pembentuk undang-undang.

Strategi pembangun hukum yang sesuai dengan

70. Kedua orang yang dimaksud adalah pengacara Luhut Pangaribuan dan dosen FH-UI Satya Arinanto. Lihat Kompas Kamis 12 Februari 1998, hlm. 13.

71. Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Op.cit., hlm. 235.

tradisi/sistem hukum Romawi-Jerman (Eropa Kontinental)
72
adalah strategi pembangunan hukum ortodoks. Sebab dalam
strategi ini fokus pembentukan hukum adalah pembentukan
undang-undang sehingga badan pembentuk undang-undang
berperan penting dalam menentukan perkembangan hukum
73
yang berlaku di masyarakat.

Jadi jika dipandang dari sistem/tradisi hukum, maka
yang sesuai dengan tradisi hukum Indonesia adalah
strategi pembangunan hukum ortodoks. Dengan konsekuensi,
bahwa fokus pembentukan hukum di Indonesia adalah undang-
undang dan bukan jurisprudensi atau hukum tidak tertulis.
Dominasi badan pembentuk undang-undang (yaitu Presiden
dan DPR) dalam pembentukan hukum dan dalam menentukan
perkembangan hukum yang berlaku di masyarakat dengan
demikian merupakan konsekuensi logisnya.

Apabila demikian, maka dominasi pemerintah
(Presiden) di masa Orde Baru dalam pembentukan undang-
undang dan perkembangan hukum yang berlaku di masyarakat
adalah suatu hal yang wajar. Sebab strategi pembangunan
74
hukum ortodoks yang dikembangkan Orde Baru tersebut
secara teoretis sesuai dengan sistem/tradisi hukum
Indonesia. Ini berarti dominasi pembentukan undang-undang
oleh pemerintah bukan karena strategi pembangunan hukum

72. Abdul Hakim G. Nusantara, Politik.....Op.cit., hlm. 27.

73. Ibid.

74. Ibid.

Orde Baru sehingga hal ini tidak perlu dianggap (dipersoalkan) sebagai penyebab DPR kurang (tidak) berperan dalam pembentukan hukum dan pengawasan pembentukan hukum.

Faktor yang perlu dipertimbangkan sebagai penyebab DPR kurang/tidak berfungsi adalah faktor prosedur pengajuan RUU Inisiatif dan usul perubahan RUU dari pemerintah (amandemen) serta sistem pengambilan keputusan DPR.

Sesuai dengan hak Amandemen yang dimiliki, anggota DPR dapat mengajukan usul untuk mengubah RUU yang diajukan oleh Pemerintah. Usul untuk mengubah RUU yang diajukan oleh pemerintah tersebut harus didaftarkan dan atau didaftarkan oleh fraksinya.

Usul untuk mengamendkir RUU menurut TATIB dapat diajukan pada pembicaraan Tingkat II (Rapat Paripurna) dan pembicaraan Tingkat III (Rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus).

Prosedur pengajuan Amandemen seperti ini memberi kesan berbelit-belit dan kaku. Usulan untuk mengubah RUU yang harus disampaikan dalam Rapat Paripurna mengandung arti bahwa usulan tersebut harus merupakan usulan fraksi. Sebab Rapat Paripurna adalah forum untuk mendengar pendapat fraksi dan bukan anggota orang per orang. Jadi andaikata tidak didukung fraksi yang bersangkutan sangat mungkin usulan tersebut akan gugur. Di sini peranan ketua fraksi sangat menentukan untuk

menggolkan atau menggugurkan usulan amandemen yang dimaksud.

Hal yang dikemukakan di atas jelas menimbulkan keengganan bagi anggota DPR untuk mengajukan amandemen.

Dalam pada itu RUU Inisiatif menurut TATIB dapat diajukan sekurang-nya-kurangnya 20 (dua puluh) orang Anggota yang tidak hanya terdiri atas satu fraksi. Usul rancangan dan penjelasan RUU ini kemudian disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis (disertai daftar nama para pengusul dan fraksinya).

Dalam Rapat Paripurna berikutnya, Ketua Rapat memberitahukan kepada Anggota mengenai usulan RUU ini agar Rapat Paripurna memutuskan apakah RUU Inisiatif tersebut secara prinsip dapat diterima atau tidak. Keputusan diambil setelah kepada para pengusul diberi kesempatan untuk memberi penjelasan dan kepada fraksi untuk mengemukakan pandangannya.

Prosedur pengajuan RUU Inisiatif yang dikemukakan di atas jelas memberi kesan berbelit-belit dan kurang memberi keleluasaan bagi anggota untuk mengajukan RUU Inisiatif. Tidak aneh jika prosedur yang berbelit-belit ini menimbulkan keengganan bagi anggota DPR untuk mengajukan RUU Inisiatif.

Di samping prosedur pengajuan amandemen dan RUU Inisiatif yang berbelit-belit, sistem pengambilan keputusan DPR juga berakibat terhadap minimnya peran DPR dalam pembentukan undang-undang. Apa sebab demikian ?

Menurut Tata Tertib Nomor 10/DPR-RI/III/82-83 (Tata Tertib lama) sistem pengambilan keputusan DPR terdiri atas sistem musyawarah mufakat dan sistem suara terbanyak (voting).

Pertama-tama pengambilan keputusan selalu diusahakan atas dasar musyawarah mufakat. Akan tetapi jika musyawarah mufakat tidak menghasilkan suatu keputusan karena sesuatu hal, barulah keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak (voting) yang dianggap sah apabila disetujui oleh lebih dari separuh jumlah anggota yang menandatangani daftar hadir dan didukung oleh tidak hanya satu fraksi.

(Mekanisme voting ini membuat fraksi mayoritas (terbesar) akan mendominasi pengambilan keputusan sehingga dapat dikatakan keputusan DPR pada dasarnya tidak lain dari keputusan fraksi mayoritas. Akibatnya fraksi mayoritas akan mendominasi dan mengendalikan DPR.

Apabila demikian, maka pada hakikatnya keputusan DPR adalah keputusan FKP dan yang mengendalikan DPR adalah FKP sebagai fraksi mayoritas. Mengingat FKP berinduk ke Golkar, maka keputusan FKP tidak lain dari keputusan atau setidaknya di bawah pengaruh Golkar. Logis jika Golkar disebut mengendalikan DPR melalui FKP. Ini berarti sekalipun secara lembaga (legal-formal) DPR mengawasi pemerintah, namun pengawasan itu telah kehilangan maknanya mengingat para pejabat eksekutif umumnya fungsionaris utama Golkar.

Teoretis tiap RUU yang diajukan pemerintah yang

selalu didukung FKP, apalagi FKP selalu didukung FABRI mustahil untuk diamendir DPR. Andaikata fraksi lain mengajukan amandemen, maka harus menghadapi FKP yang mendominasi pemungutan suara (voting). Ini berarti, karena voting usulan perubahan RUU dari fraksi lain itu akan gugur. Demikian pula andaikata ada anggota DPR dari dua fraksi yang salah satunya bukan FKP mengajukan RUU inisiatif, maka dapat dipastikan RUU itu akan gugur dalam pemungutan suara (voting) karena tidak didukung FKP.

Kini dapat dimengerti apa sebab dalam rangka pembentukan undang-undang, dalam kenyataannya tidak pernah ada RUU inisiatif selama Orde Baru meskipun ada Hak Inisiatif DPR. Demikian pula dapat dimengerti apa sebab dalam rangka pengawasan pembentukan undang-undang, dalam praktik hampir tidak pernah ada RUU dari pemerintah yang diubah secara mendasar (prinsipil) sekalipun ada Hak anggota DPR untuk mengubah (amandemen) RUU tersebut.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa prosedur pengusulan RUU Inisiatif dan prosedur pengusulan amandemen serta sistem pengambilan keputusan DPR jelas merupakan faktor penghambat untuk berperannya DPR dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan pembentukan undang-undang.

BAB IV. KESIMPULAN DAN SARAN-SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa :

- a. DPR terbukti kurang (tidak) berperan dalam pembentukan undang-undang untuk menjelmakan nilai-nilai yang terdapat dalam Cita Hukum Pancasila,
- b. Tidak berperannya (minimnya peranan) DPR di dalam menjelmakan undang-undang yang memiliki citra yang sesuai dengan nilai-nilai yang terdapat dalam Cita Hukum Pancasila disebabkan oleh prosedur pengajuan RUU Inisiatif dan pengajuan usul perubahan undang-undang (amandemen) yang berbelit-belit serta sistem pengambilan keputusan DPR yang berdasarkan suara terbanyak (voting).

B. Saran-Saran

Berkaitan dengan kesimpulan di atas, akan dikemukakan beberapa saran sebagai berikut :

- a. Bahwa peranan DPR dalam pembentukan undang-undang mutlak perlu untuk ditingkatkan supaya tercapai fungsi dan peranan DPR seperti yang dikehendaki UUD 1945,
- b. Bahwa untuk mewujudkan hal itu, maka perlu dipikirkan kemungkinan untuk mengubah prosedur pengajuan RUU Inisiatif dan prosedur pengajuan usulan perubahan undang-undang (amandemen) dari pemerintah serta sistem pengambilan keputusan DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim G.Nusantara, Politik Hukum Indonesia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Jakarta, 1988.
- Abu Daud Busroh & Abu Bakar Busro, Asas-Asas Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta 1985.
- Amien Rais (ed.) , Demokrasi dan Proses Politik, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Busyro Muqgodas, dkk. (ed.) , Pembangunan Hukum Dalam Perspektif Politik, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Duverger, Maurice , Teori dan Parktik Tata Negara, (terjemahan Suwirjadi), Jakarta, 1951.
- Frans Magnis Suseno , Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis, Gramedia, Jakarta, 1995.
- Harmaily Ibrahim , Majelis Permusyawaratan Rakyat, Suatu Tinjauan Dari Sudut Hukum Tata Negara, Sinar Bakti, Jakarta, 1980.
- Ismail Suny , Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta, 1987.
- Joeniarto , Demokrasi & Sistem Pemerintahan Negara, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Lili Rasjidi , Hukum Sebagai Suatu Sistem, Rosdakarya, Bandung, 1993.
- Lubis, Solly , Asas-Asas Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1982.
- Marbun, B.N. , DPR-RI Perumbuhan dan Cara Kerjanya, Gramedia, Jakarta, 1992.
- Marsillam Simanjuntak, Pandangan Negara Integralistik, Grafitti, Jakarta, 1994.
- Miriam Budiardjo , Dasar - Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1983.

- Mochtar Kusumaatmadja, Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional, Bina Cipta, Bandung, 1976.
- Moh. Mahfud., M.D. , Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia, Disertasi, UGM Yogyakarta, 1993.
- Moh.Kusnardi & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi HTN-FHUI, Jakarta, 1988.
- Muchtar Pakpahan , DPR-RI Masa Orde Baru, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Purnadi Pubacaraka & Soerjono Soekanto, Perihal Kaedah Hukum, Alumni, Bandung, 1986.
- Saragih, Bintang Regen , Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Gaya, Media Pratama, Jakarta, 1987.
- Satjipto Rahardjo , Ilmu Hukum, Citra Adytia Bhakti, Bandung, 1991.
- Soediman Kartohadiprojo, Hukum Nasional Beberapa Catatan, Bina Cipta Bandung, 1978.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali, Jakarta, 1990.
- Sri Soemantri M , Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1971.
- , Bunga Rampai Hukum Tata Negara, Alumni, Bandung, 1992.
- Usep Ranawijaya , Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.