

CATATAN TERSISA DARI KEMELUT POLITIK DI DPR 2004 - 2009

Oleh:

A. IRMANPUTRA SIDIN

Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonusa Esa Unggul

ABSTRAK

Dalam Tatib disebutkan bahwa Rapat Paripurna (RP) adalah rapat anggota yang dipimpin oleh pimpinan DPR dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR (Pasal 76 Tatib). RP disini tidak dapat ditafsirkan secara sepihak bahwa cukup dipimpin oleh Pimpinan DPR sudah memenuhi kualifikasi yuridis bahwa RP tersebut dapat mengambil keputusan termasuk melakukan perubahan Tatib guna membentuk komisi dan alat kelengkapan DPR lainnya. RP seyogianya korum, namun tidak imperative korum, namun kalau tidak korum, maka RP tersebut imperative tidak bisa mengambil suatu “keputusan” atas nama DPR. Korum dimaksud adalah dihadiri lebih dari separuh jumlah anggota rapat (yang menandatangani daftar hadir) yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Apabila korum tidak terpenuhi dalam waktu yang ditentukan, maka RP ditunda oleh Pimpinan DPR. Tatib DPR menurut saya adalah tergolong verordnung karena merupakan peraturan perundang-undangan yang mendapatkan kewenangan delegasi dari UU No.12/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk). Salah satu kewenangan delegasi tersebut diantaranya disebutkan dalam Pasal 26 ayat (2) jo Pasal 102 UU Susduk bahwa tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang DPR diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum

Key Words: Catatan, Kemelut Politik, DPR

Pendahuluan

Kemelut politik di awal masa tugas DPR (Oktober – November 2004) hasil pemilu 2004, menyimpan sejarah hukum ketatanegaraan tersendiri di Republik ini. DPR “terbelah dua” terjadi kekisruhan politik antar Koalisi Kebangsaan seolah menjadi “DPR Kebangsaan” dan Koalisi Kerakyatan seolah menjadi “DPR Kerakyatan.” Persoalan yang awalnya hanya persoalan politik, perebutan “komisi” menjadi

persoalan yuridis tentang penafsiran Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR.

Seperti diketahui bahwa terbelahnya anggota DPR ini, diawali ketika sulitnya terjadi kompromi dalam rapat penentuan pimpinan komisi-komisi di DPR, yang kemudian Komisi Kerakyatan yang terdiri dari Fraksi Partai Demokrat (F-PD), Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-

BPD) melakukan “boikot” untuk tidak menghadiri rapat paripurna yang akan atau digelar.

Hal ini menyebabkan tidak terjadinya korum untuk pengambilan keputusan DPR, yang disyaratkan bahwa setiap rapat DPR dapat mengambil keputusan selain dihadiri lebih dari separuh jumlah anggota DPR, juga harus dihadiri minimal lebih dari separuh unsur fraksi (Pasal 203 Tatib DPR).

Dengan boikot koalisi kerakyatan ini yang terdiri dari 5 fraksi menurutnya rapat paripurna yang digelar untuk sebuah keputusan DPR jenis apapun menjadi tidak sah, karena syarat lebih dari separuh unsur fraksi tidak terpenuhi mengingat jumlah keseluruhan fraksi di DPR adalah 10 fraksi. Koalisi Kebangsaan yang terdiri dari Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Demokrat Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR), Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS), dan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) tetap “memaksakan” Rapat Paripurna (RP) tanpa dihadiri 5 fraksi dari Koalisi Kerakyatan, dengan mengambil keputusan DPR akan perubahan Tatib yang intinya mengubah persyaratan korum guna terpenuhinya kuorum RP untuk mengambil putusan DPR. Putusan DPR “Kebangsaan” yang diambil adalah membentuk komisi-

komisi sebagai alat kelengkapan DPR tanpa kehadiran 5 fraksi dari Koalisi Kerakyatan. Koalisi Kerakyatan-pun membentuk DPR tandingan dengan membentuk Gabungan Kelompok Fraksi (Gapoksi), untuk melaksanakan tugas-tugas kedewanan.

Terbelahnya DPR akibat fraksi politik ini termasuk krusial, maka sesungguhnya DPR kala itu secara yuridis sedang “mati suri”. Menurut penulis, dari sisi yuridis, perubahan Tatib tanpa korum rapat sesuai kondisi tatib sebelumnya, maka RP DPR yang dilangsungkan sebenarnya tidak terjadi sehingga *null* secara yuridis. Hal ini menurut saya bisa disebut sebagai “kudeta yuridis” di DPR karena terjadi pemaksaan politik dengan mengabaikan Tatib DPR yang konsekuensinya DPR tidak dapat mengambil putusan mengubah Tatib yang dapat dianggap sah.

Oleh karenanya beralasan jika Koalisi Kerakyatan menganggap bahwa putusan DPR membentuk komisi-komisi adalah tidak sah, karena putusan DPR itu diambil dalam suatu RP yang tidak korum sesuai dengan Tatib sebelum diubah oleh kudeta yuridis tersebut.

Seharusnya DPR “Kebangsaan” memiliki *political wisdom* untuk tidak memaksakan RP tanpa korum. Syarat korum di DPR mengingat bahwa DPR

bukan representasi politik individual tetapi juga representasi politik kepartaian alias representasi politik seluruh Indonesia, karenanya disepakati selain harus dihadiri lebih dari separuh anggota, juga minimal lebih dari separuh unsur fraksi di Tatib karena fraksi di DPR sesungguhnya adalah reinkarnasi partai politik di luar DPR.

Syarat korum ini juga berkaitan sangat erat dengan sistem proporsional daftar terbuka yang diterapkan dalam Pemilu 2004 kemarin untuk memilih anggota DPR periode 2004 – 2009, dimana individu yang duduk di DPR adalah quasi representasi politik rakyat dan kepartaian.

Dilain pihak saya bisa memahami, mengapa Koalisi Kebangsaan “nekat” melakukan RP tanpa dihadiri Koalisi Kebangsaan, karena jika kondisi ini berlarut maka bisa menurunkan citra DPR di mata publik. Hanya karena persoalan pembagian “komisi” membuat DPR menyamai disfungsi konstitusional. Hal ini bisa kontraproduktif sebagai akibat ketimpangan penyelenggaraan negara, eksekutif kehilangan kekuatan pengimbang (*check and balances*) yang dapat membuka ruang besar bagi kesewenang-wenangan eksekutif.

Namun, saya pun bisa memahami, mengapa Koalisis

Kerakyatan tidak menerima keputusan RP DPR kebangsaan ini, karena dirasakan terjadi *political betrayal* yang dilakukan oleh Pimpinan DPR. untuk kemudian “memboikot” agar tidak kourum, sehingga legalitas keputusannya dipertanyakan.

Bagaimanapun DPR (Baca: RP) tidak pernah hadir dengan sebuah putusan untuk menjalankan fungsi konstitusional apabila persyaratan yuridis korum guna pengambilan putusan tidak terpenuhi seperti yang termaktub dalam Tatib sebelumnya.

Sebagai sebuah wacana akademik buat kedepannya mengingat kekisruhan ini akhirnya hanya menjadi sebuah “kemelut politik” karena DPR kerakyatan dengan jiwa besar kembali bergabung dengan DPR Kebangsaan, maka saya akan melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) terhadap ketentuan Tatib DPR tersebut yang sebelum diubah oleh DPR Kebangsaan.

Sah tidaknya keputusan RP termasuk pembentukan atau pengisian komisi-komisi di DPR, haruslah sesuai dengan Tatib DPR yang berlaku sah sebelumnya. Pertanyaannya apakah Tatib yang telah diubah tersebut dapat dianggap sah, untuk kemudian dapat dijadikan alas yuridis guna pembentukan komisi?

Pada prinsipnya perubahan Tatib dapat dilakukan namun harus melalui pintu Tatib sebelumnya yaitu Ketentuan Penutup Bab XXXII yang menentukan bahwa usul perubahan Tatib dapat dilakukan minimal 13 anggota atau alat kelengkapan DR yang diajukan secara tertulis kepada Pimpinan DPR untuk diajukan dalam RP untuk diambil keputusan. Keputusan yang dimaksud adalah setuju atau tidak setuju untuk dilakukan perubahan, dan dalam hal RP menyetujui, maka akan dibahas selanjutnya oleh Badan Legislasi (Baleg) dan hasilnya akan dikembalikan dalam RP untuk diambil keputusan.

Pertanyaannya, apakah Tatib yang telah diubah kemarin adalah sah? Tentunya yang harus dibedah adalah sudahkah prosedur perubahan tersebut terpenuhi dengan memperhatikan beberapa variable yaitu usul tertulis “minimal 13 anggota” atau “alat kelengkapan”; Legalitas keputusan suatu RP, sudah adakah Badan Legislasi yang sah, guna pembahasan usul perubahan?

Jika salah satu variable tidak terpenuhi misalnya RP yang tidak sah untuk mengambil keputusan atau ketiadaan Baleg yang sah, maka perubahan Tatib untuk kemudian mengadakan rapat atau sidang yang mengatasnamakan DPR oleh suatu kekuatan politik di DPR, maka hal

tersebut bisa dikategorikan sebagai “kudeta yuridis” terhadap DPR.

Dalam Tatib disebutkan bahwa RP adalah rapat anggota yang dipimpin oleh pimpinan DPR dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR (Pasal 76 Tatib). RP disini tidak dapat ditafsirkan secara sepihak bahwa cukup dipimpin oleh Pimpinan DPR sudah memenuhi kualifikasi yuridis bahwa RP tersebut dapat mengambil keputusan termasuk melakukan perubahan Tatib guna membentuk komisi dan alat kelengkapan DPR lainnya.

RP seyogianya korum, namun tidak imperative korum, namun kalau tidak korum, maka RP tersebut imperative tidak bisa mengambil suatu “keputusan” atas nama DPR. Korum dimaksud adalah dihadiri lebih dari separuh jumlah anggota rapat (yang menandatangani daftar hadir) yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Apabila korum tidak terpenuhi dalam waktu yang ditentukan, maka RP ditunda oleh Pimpinan DPR paling lama 1 (satu) jam.

Jika setelah sejam juga korum tidak terpenuhi maka pimpinan DPR dapat membuka rapat tersebut, namun rapat tersebut akan membicarakan Surat Masuk dan Surat Keluar, atau membicarakan penyebab tidak korum,

mencari solusi politiknya. Sentuhan akhir dari kondisi RP seperti ini hanyalah pengumuman pokok-pokok keputusan dan/atau kesimpulan untuk dibicarakan dalam RP berikutnya (*vide*: Pasal 97, 98 dan 99 Tatib DPR).

RP tanpa korum tidak bisa mengambil keputusan atas nama DPR. Bagaimana jika RP itu tidak korum sementara keputusan DPR seyogianya segera diambil, maka RP dapat ditunda maksimal 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing maksimal 24 jam. Masa penundaan inilah seyogianya diisi dengan pendekatan-pendekatan politik untuk mencapai kesepakatan.

Bagaimana jika tenggang waktu penundaan habis, kesepakatan politik guna suatu keputusan belum tercapai, Tatib DPR tidak memberikan secara eksplisit cara penyelesaiannya apabila terjadi kebuntuan politik di suatu RP. Tatib DPR hanyalah mengatur situasi “buntu” pada jenis Rapat Komisi; Gabungan Komisi; Baleg; Panitia Anggaran; BURT; BKSP; Kehormatan; Pansus; Bamus (pasal 203 ayat 3 Tatib).

Namun, tidak diaturnya kebuntuan dalam RP oleh Tatib, tidak serta merta dengan legitimasi “forum tertinggi” maka RP dalam kondisi tidak korum dapat mengambil keputusan. Forum Tertinggi, maksudnya disini merujuk kepada derajat diantara semua

jenis rapat yang ada di DPR, namun tidak berarti dapat mengambil keputusan tanpa korum karena keputusan dapat diambil secara sah apakah itu melalui musyawarah atau mufakat atau voting haruslah memenuhi korum (*vide*: Pasal 201; 202; 203; 206 dan 209 Tatib).

Perlu dipahami kondisi korum yang diimperatitkan dalam Tatib adalah konsekuensi dengan sistem proporsional Pemilu yang digunakan. DPR mengakui eksistensi representasi kepartaian yang menjelma menjadi fraksi-fraksi. Karenanya syarat korum guna suatu keputusan bahwa lebih dari separuh anggota rapat terdiri dari lebih separuh anggota fraksi agar keputusan tersebut dapat mencerminkan nilai mayoritas politik segenap bangsa.

Oleh karenanya, RP “DPR Kebangsaan” sebenarnya tidak serta merta dapat mengubah Tatib, guna membentuk komisi, melainkan menjalankan masa maksimal penundaan, jika masih buntu, RP ditutup untuk kemudian diagendakan untuk dibicarakan pada RP berikutnya, dan selama tenggat waktu tersebut menjadi ruang komunikasi politik oleh kekuatan politik di DPR guna menemukan kesepakatan diantara kedua kubu koalisi politik tersebut.

Pada kenyataan semua sudah terjadi, telah terkrasi dua kubu DPR

yang berseteru kala itu. “Koalisi Kerakyatan” hanya mengakui Tatib sebelumnya sebagai syarat kompromi dengan Kebangsaan. Pada waktu itu, muncul wacana untuk menyelesaikan perbedaan tafsir yuridis akan kemelut ini di Mahkamah Konstitusi (MK).

Pada prinsipnya secara normative maka kewenangan MK adalah lembaga yang memeriksa, mengadili dan memutus sengketa kewenangan “antara” lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD (Pasal 24C UUD 1945 dan UU No.24/2003 tentang MK), misalnya sengketa antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Presiden beberapa waktu lalu tentang pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Jadi, kewenangan MK tidak dalam ranah konflik internal suatu lembaga negara melainkan konflik “eksternal” antara sesama lembaga negara.

Perbedaan tafsir tentang Tatib sesungguhnya lebih pantas diselesaikan melalui Mahkamah Agung. Dalam Pasal 27 UU No.4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK) disebutkan bahwa MA dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta.

Oleh karenanya perbedaan tafsir akan suatu masalah hukum dalam lingkup lembaga negara maupun lembaga pemerintahan baik internal maupun eksternal antar lembaga dapat memintakan fatwa ke MA. Namun, yang kita harus maknai bahwa “fatwa” yang bahasa normatifnya adalah keterangan, pertimbangan dan nasihat sesungguhnya tidak memiliki daya paksa mengikat keberlakuannya. Jadi “fatwa MA” bisa saja tidak diikuti secara radikal, namun itu artinya dapat telah melakukan penghancuran moral akan prinsip negara hukum. Cuma, kelebihan fatwa MA bisa diproduksi sangat cepat, seperti ketika fatwa MA atas keluarnya Maklumat Presiden Gus Dur tahun 2000 yang membubarkan MPR/DPR, yang hanya dikeluarkan selama kurang lebih dua hari sejak dimintakannya fatwa MA.

Selain memintakan fatwa ke MA, sesungguhnya persoalan perbedaan tafsir akan Tatib DPR oleh dua kubu di DPR ini dapat dimintakan uji formil dan/atau materil (*judicial review*) ke Mahkamah Agung. Dalam Pasal 24A UUD 1945 jo Pasal 13 UUKK jo Pasal 31, Pasal 31A UU No.5/2004 tentang Mahkamah Agung (UUMA) bahwa MA mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. MA menyatakan tidak sah

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Putusan MA mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada MA. Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah, tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Pertanyaannya apakah Tatib DPR dapat dikatakan sebagai suatu peraturan perundang-undangan sehingga dapat dimintakan *judicial review*?. Hans Nawiasky mengelompokkan norma negara menjadi empat kelompok besar yaitu *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara), *Staatsgrundgezets* (Aturan Pokok Negara), *Formell Gezets* (Undang-Undang Formal), *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom). Aturan Pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) dan Aturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi (*atributie van wetgevingsbevoegdheid*) yang kedua aturan ini berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang.

Tatib DPR menurut saya adalah tergolong *verordnung* karena merupakan peraturan perundang-undangan yang mendapatkan kewenangan delegasi dari UU No.12/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk). Salah satu kewenangan delegasi tersebut diantaranya disebutkan dalam Pasal 26 ayat (2) jo Pasal 102 UU Susduk bahwa tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang DPR diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan dan kepentingan umum.

Dalam konsepsi normative disebutkan dalam UU No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP-U) bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah UUD 1945; Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah serta segala Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan eksplisit dalam hirarki tersebut, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karenanya dari kedua konsepsi teoritik dan normatif ini maka

Tatib DPR apabila kedepan terjadi lagi yang menimbulkan perbedaan tafsir seperti kekisruhan politik di DPR kemarin dan tidak dapat diselesaikan melalui rekonsiliasi atau komunikasi politik kubu-kubu politik di DPR, maka Tatib DPR ini dapatlah diajukan *judicial review* ke MA dengan memperhadapkannya dengan UU Susduk dan/atau UU PPP-U. Putusan MA *judicial review* akan Tatib DPR ini, sifat memiliki daya paksa mengikat secara hukum (*rechtskracht*). Namun kekurangan dari proses *judicial review* ini, pertama, Tatib DPR masih bisa diperdebatkan apakah termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum (Pasal 1 ayat (2) UU PPP-U), mengingat Tatib hanya berlaku dalam lingkup internal DPR, padahal dalam konsepsi teoritiknya bahwa segala peraturan perundang-undangan dapatlah dimintakan uji terhadap hukum yang lebih tinggi kepada suatu lembaga hukum yang berwenang apabila dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Tentunya, MA apabila mendapatkan kasus seperti kekisruhan DPR kemarin dengan perbedaan tafsir Tatib DPRm sebaiknya harus melakukan penemuan hukum akan uji peraturan perundang-undangan seperti ini,

khususnya Tatib DPR yang berlaku hanya dalam lingkup internal DPR. *Kedua*, dalam konsepsi normatif, peluang untuk lamanya putusan MA akan kasus seperti ini kemungkinan bisa memakan waktu lama karena UUMA tidak memberikan batasan waktu keharusan jatuhnya putusan MA akan uji undang-undang, hal ini tentunya menjadi kontraproduktif akan spirit pengajuan permohonan untuk kasus politik seperti yang terjadi di DPR tersebut. Namun mengingat krusialnya persoalan politik seperti di DPR kemarin, jika kedepan MA menerima kasus seperti ini, maka kasus politik akan perbedaan tafsir yuridis seperti ini haruslah menjadi prioritas yang harus diselesaikan secepat mungkin oleh MA sehingga memberikan kepastian hukum akan dinamika politik yang sedang berlangsung di Republik ini, karena tentunya fungsi representasi rakyat dalam proses penyelenggaraan negara akan menjadi tersendat.

Post Scriptum

Kedepan, budaya politik harus lebih dewasa dalam menyikapi suatu masalah politik di parlemen. Representasi politik di DPR sebaiknya kembali ke khittahnya, bahwa eksistensinya sebagai anggota parlemen adalah dari rakyat dan untuk rakyat.

Kepentingan politik sesungguhnya adalah kepentingan rakyat, bukan kepentingan kekuasaan individu atau kelompok politik. Mungkin suatu saat di masa datang, sejarah akan bertutur bahwa bangsa ini telah lama “muak” dengan budaya politik selama ini, jangan sampai tutur masa depan akan masa kini dan masa lalu dibiarkan berlarut-larut sehingga rakyat akan kembali mencetak konstitusinya sendiri dengan caranya sendiri, sehingga eksistensi republik ini mengalami keterancaman. Semuanya, sang Raja Waktu-lah yang dapat menjawabnya, dan sesungguhnya jawabannya dapat dikreasikan sejak sekarang apabila budaya politik yang selama ini berspirit kekuasaan direstorasi berspirit kemanusiaan.

Representatives, Electoral System in the Asia Pacific Region. Allen@Unwin. Australia.1997.

Hans Kelsen.1995.*Teori Hukum Murni*. Alih Bahasa, Sumardi, Rimdipress.

Maria Farida Indrati Soeprato, Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya. Kanisius Yogyakarta.1998.

Pipit R. Kartawidja dan Mulyana Kusuma, Sistem Pemilu dan Konstitusi, Kipp Eropa.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Sekretariat Jenderal DPR.2004.

A. Irmanputra Sidin. Kudeta Yuridis DPR. Fajar. November 2004.

-----, Sengketa DPD, Dari Zaman Plato Hingga Jimly. November. Kompas.

Graham Hassal dan Cheryl Sounders. The People's