



Pengawasan DPR ERA REFORMASI:

Realitas Penggunaan Hak Interpelasi,
Angket, dan Menyatakan Pendapat

**Editor: Wawan Ichwanuddin
Syamsuddin Haris**

Pengawasan DPR ERA REFORMASI:

Realitas Penggunaan Hak Interpelasi,
Angket, dan Menyatakan Pendapat

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pengawasan DPR ERA REFORMASI:

Realitas Penggunaan Hak Interpelasi,
Angket, dan Menyatakan Pendapat

Editor:
Wawan Ichwanuddin
Syamsuddin Harris

LIPI Press

© 2014 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Politik

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Pengawasan DPR Era Reformasi Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat/Wawan Ichwanuddin dan Syamsuddin Haris(Ed.). – Jakarta: LIPI Press, 2014.

xviii hlm. + 267 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-787-8

1. DPR

2. Reformasi

328.334 5

Copy editor : Muhammad Kadapi
Proofreader : Martinus Helmiawan
Penata isi : Rahma Hilma Taslima
Desainer Sampul : Junaedi Mulawardana

Cetakan Pertama : November 2014



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp. (021) 314 0228, 314 6942. Faks. (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id

DAFTAR ISI

Daftar Isi.....	v
Daftar Tabel dan Gambar	vii
Daftar Singkatan	xi
Pengantar Penerbit	xv
Prakata	xvii
BAB I PENGAWASAN DPR ERA REFORMASI: CATATAN PENGANTAR	
<i>Oleh: Wawan Ichmanuddin</i>	1
BAB II PENGAWASAN DPR: PERSPEKTIF HISTORIS	
<i>Oleh: Lili Romli</i>	25
BAB III PENGAWASAN DPR 1999–2004: MEWAKILI PARPOL, MENGABAIKAN RAKYAT?	
<i>Oleh: Aisab Putri Budiatri</i>	61
BAB IV PENGAWASAN DPR 2004–2009: ANTARA POLITIK NURANI DAN KEHENDAK FRAKSI	
<i>Oleh: Luky Sandra Amalia</i>	141
BAB V PENGAWASAN DPR 2009–2011: DRAMA POLITIK DUA ANGKET DI AWAL MASA JABATAN	
<i>Oleh: Wawan Ichmanuddin</i>	191
BAB VI MENIMBANG PENGAWASAN DPR: CATATAN PENUTUP	
<i>Oleh: Syamsuddin Haris</i>	249

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

TABEL

Tabel 1.1	Usul Penggunaan Hak Angket DPR (1999–2009).....	4
Tabel 1.2	Usul Penggunaan Hak Interpelasi DPR (1999–2009)	8
Tabel 2.1	Penggunaan Hak-Hak DPR Masa DPR Sementara.....	35
Tabel 2.2	Perolehan Kursi Hasil Pemilu 1955	36
Tabel 2.3	Penggunaan Hak-Hak DPR Masa DPR Hasil Pemilu 1955.....	37
Tabel 2.4	Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 1971	41
Tabel 2.5	Perimbangan Kekuatan di DPR Orde Baru (1971–1997).....	41
Tabel 2.6	Fungsi Pengawasan DPR (1966–1982).....	43
Tabel 3.1	Susunan Keanggotaan DPR RI 1999–2004 Berdasarkan Fraksi	62
Tabel 3.2	Hasil Pemilihan dan Perkiraan Sumber Dukungan Calon Presiden dalam SU MPR 1999.....	68
Tabel 3.3	Pengajuan Hak Interpelasi dan Angket oleh DPR RI Periode 1999–2004.....	70
Tabel 3.4	Susunan Menteri Kabinet Persatuan Nasional Berdasarkan Pemberi Rekomendasi dan Latar Belakang.....	72
Tabel 3.5	Sikap Fraksi-Fraksi terhadap Penggunaan Interpelasi dan Angket DPR RI Masa Presiden Abdurrahman Wahid (1999–2001).....	75
Tabel 3.6	Perbandingan Hasil <i>Voting</i> Penyelidikan Kasus Dana Yanatera Bulog-Brunei dan <i>Non-Budgeter</i> Bulog.....	84

Tabel 3.7	Latar Belakang Menteri dalam Kabinet Gotong Royong.....	94
Tabel 3.8	Sikap Fraksi-Fraksi terhadap Penggunaan Interpelasi dan Angket DPR Masa Presiden Megawati (2001–2004).....	96
Tabel 3.9	Kesimpulan dan Rekomendasi Tim Investigasi Interpelasi Kasus Asrama TNI.....	99
Tabel 4.1	Komposisi Fraksi-Fraksi DPR Periode 2004–2009.....	146
Tabel 4.2	Peta Kekuatan Koalisi di DPR (Akhir 2004).....	147
Tabel 4.3	Usul Hak Interpelasi yang Ditolak DPR Periode 2004–2009.....	149
Tabel 4.4	Usul Hak Interpelasi yang Diterima DPR Periode 2004–2009.....	150
Tabel 4.5	Usul Hak Interpelasi DPR Periode 2004–2009 yang Tidak Berlanjut.....	151
Tabel 4.6	Usul Hak Angket yang Diterima DPR Periode 2004–2009...	160
Tabel 4.7	Usul Hak Angket yang Ditolak DPR Periode 2004–2009.....	162
Tabel 4.8	Usul Hak Angket DPR Periode 2004–2009 yang Tidak Berlanjut.....	164
Tabel 4.9	Perjalanan Sikap Fraksi-Fraksi Soal Angket dan Interpelasi Impor Beras Sebelum Pemanggilan 11 Menteri	166
Tabel 4.10	Perjalanan Sikap Fraksi-Fraksi Soal Angket dan Interpelasi Impor Beras Setelah Pemanggilan 11 Menteri	167
Tabel 4.11	Hasil <i>Voting</i> Hak Angket Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara untuk Memilih	172
Tabel 4.12	Sikap Fraksi terhadap Usul Penggunaan Hak Angket DPR Periode 2004–2009.....	178
Tabel 5.1	Perolehan Suara dan Kursi DPR RI pada Pemilu 2009.....	193
Tabel 5.2	Perolehan Suara Pasangan Capres-Cawapres pada Pilpres 2009.....	195
Tabel 5.3	Peta Kekuatan Koalisi Pasca-Pemilu 2004.....	196
Tabel 5.4	Distribusi Jabatan Menteri KIB II untuk Partai Anggota Koalisi.....	197
Tabel 5.5	Sikap Fraksi-Fraksi yang Mendukung Usul Hak Angket Mafia Pajak	226

Tabel 5.6 Sikap Fraksi-Fraksi yang Menolak Usul Hak Angket Mafia Pajak.....	228
Tabel 5.7 Hasil Pemungutan Suara terhadap Usul Hak Angket Mafia Pajak.....	231

GAMBAR

Gambar 1.1 Konsep Pengawasan Legislatif.....	16
Gambar 2.1 Tata Cara Penggunaan Usul Hak Interpelasi DPR.....	48
Gambar 2.2 Tata Cara Penggunaan Usul Hak Angket DPR	50
Gambar 2.3 Tata Cara Penggunaan Usul Hak Menyatakan Pendapat DPR	52

DAFTAR SINGKATAN

ABN	Anggaran Belanja Negara
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bamus	Badan Musyawarah
Banpres	Bantuan Presiden
BBM	Bahan Bakar Minyak
BI	Bank Indonesia
BKSAP	Badan Kerja Sama Antar-Parlemen
BLBI	Bantuan Likuiditas Bank Indonesia
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
Caleg	Calon Anggota Legislatif
Deppen	Departemen Penerangan
Depsos	Departemen Sosial
DPA	Dewan Pertimbangan Agung
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPK	Dewan Pengawas Keuangan
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPT	Daftar Pemilih Tetap
ESDM	Energi dan Sumber Daya Mineral
FGD	<i>Focus Group Discussion</i>
FKKI	Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia
FPJP	Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
Gerindra	Gerakan Indonesia Raya
Hanura	Hati Nurani Rakyat
JPSK	Jaring Pengaman Sistem Keuangan
Kapolri	Kepala Kepolisian Republik Indonesia

Keppres	Keputusan Presiden
KIB	Kabinet Indonesia Bersatu
KLBI	Kongres Luar Biasa
KLBI	Kredit Likuiditas Bank Indonesia
KMB	Konferensi Meja Bundar
KMK	Keputusan Menteri Keuangan
KNIP	Komite Nasional Indonesia Pusat
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KSSK	Komite Stabilitas Sistem Keuangan
LIPI	Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia
Litsus	Penelitian Khusus
LSI	Lembaga Survei Indonesia
MA	Mahkamah Agung
Menkes	Menteri Kesehatan
Menko Kesra	Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat
Mensesneg	Menteri Sekretaris Negara
MK	Mahkamah Konstitusi
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MSA	<i>Mutual Security Act</i>
NIT	Negara Indonesia Timur
NST	Negara Sumatera Timur
NU	Nahdlatul Ulama
P2P	Pusat Penelitian Politik
PAN	Partai Amanat Nasional
Panja	Panitia Kerja
Pansus	Panitia Khusus
PBB	Partai Bulan Bintang
PBI	Peraturan Bank Indonesia
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Perppu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PK	Partai Keadilan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PM	Perdana Menteri
PMS	Penyertaan Modal Sementara
PPATK	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan

PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PSP	Pemegang Saham Pengendali
RDP	Rapat Dengar Pendapat
RIS	Republik Indonesia Serikat
RUU	Rancangan Undang-Undang
Setgab	Sekretariat Gabungan
SI MPR	Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat
ST MPR	Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat
SU MPR	Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat
Tatib	Tata Tertib
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UIN	Universitas Islam Negeri
UUD	Undang-Undang Dasar

PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press memiliki tanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas. Terbitan dalam bentuk bunga rampai yang berjudul *Pengawasan DPR Era Reformasi: Realitas Penggunaan Hak Interpelasi, Angket, dan Menyatakan Pendapat* ini telah melewati mekanisme penjaminan mutu sebagaimana layaknya terbitan ilmiah, termasuk proses penelaahan (review) dan penyuntingan (editing) oleh Dewan Editor LIPI Press.

Bunga rampai ini membahas rekam jejak DPR dalam menggunakan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat mulai dari tahun 1999 hingga 2001. Peran DPR yang lebih luas dan independen semenjak runtuhnya kekuasaan Orde Baru juga dibahas secara historis.

Harapan kami, terbitan ini dapat memberikan sumbangan ilmu dan wawasan bagi para pembaca serta dapat memberikan informasi yang jelas mengenai implementasi dan efek dari penggunaan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat di era pasca-Orde Baru. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press

PRAKATA

Liberalisasi pasca-kejatuhan Soeharto telah mengantarkan Indonesia pada sebuah *landscape* politik baru, yang ditandai—salah satunya—oleh pergeseran hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Jika pada masa Orde Baru DPR dianggap “hanya” sebagai tukang stempel bagi kehendak Presiden, pada masa pasca-Orde Baru DPR tumbuh menjadi lembaga yang jauh lebih otonom terhadap lembaga eksekutif. Dalam beberapa hal, kewenangan yang dimiliki DPR bahkan cenderung lebih dominan. Hal ini dapat dilihat antara lain dari peningkatan penggunaan beberapa hak DPR yang terkait dengan pengawasan. Namun, apakah hal tersebut menunjukkan bahwa DPR kini telah menjadi lembaga yang benar-benar representatif?

Buku yang berada di tangan pembaca saat ini ditulis berdasarkan hasil penelitian dengan judul *Evaluasi Fungsi Pengawasan DPR RI Era Reformasi* pada 2011. Pembahasan buku ini difokuskan pada penggunaan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat oleh DPR sejak 1999 sampai dengan 2011.

Ada banyak pihak yang telah mendukung penulisan buku ini. Oleh karena itu, kami mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada para narasumber dan semua pihak yang telah turut serta membantu kelancaran penulisan buku ini. Ucapan terima kasih secara khusus kami sampaikan kepada saudara Nico Harjanto, Ph.D. dari Rajawali Foundation yang telah memberikan komentar terhadap draf awal buku ini. Akhirnya, kami berharap semoga catatan kecil

atas perkembangan dan dinamika DPR pasca-Orde Baru ini dapat merangsang diskusi lebih lanjut menyangkut penataan lembaga perwakilan yang lebih baik.

Selamat membaca!

BAB I

PENGAWASAN DPR ERA REFORMASI: CATATAN PENGANTAR

Wawan Ichwanuddin

A. PENDAHULUAN

Baru genap dua bulan dilantik melalui sidang paripurna 1 Desember 2009, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil Pemilu 2009 mengesahkan penggunaan hak angket untuk menyelidiki penyelamatan (*bailout*) Bank Century. Usul angket ini ditandatangani oleh 503 dari 560 anggota DPR sehingga tercatat sebagai angket dengan dukungan terbanyak sepanjang sejarah DPR.¹ Tiga hari kemudian, yaitu pada 4 Desember 2009, DPR menetapkan 30 anggota Panitia Khusus (Pansus) Angket Bank Century yang berasal dari sembilan fraksi di DPR. Pansus ini bertugas untuk melakukan penyelidikan atas adanya dugaan penyimpangan dalam kebijakan *bailout* Rp6,7 triliun tersebut.

Tidak hanya menjadi yang paling cepat yang disetujui di awal periode masa jabatan dan paling banyak mendapatkan dukungan dari anggota DPR, angket ini juga dapat dikatakan termasuk yang paling banyak menyita perhatian publik. Rapat-rapat Pansus yang

¹ “Emosi dan Hujan Interupsi di Angket Century”, <http://nasional.kompas.com/read/2009/12/01/13483055/Emosi.dan.Hujan.Interupsi.di.Angket.Century>.

menghadirkan banyak pejabat dan mantan pejabat di pemerintahan juga dilakukan secara terbuka dan diliput besar-besaran oleh media. Siaran langsung yang dilakukan sejumlah stasiun media elektronik memberikan kesempatan kepada publik untuk dapat menyimak semua detail yang terjadi di dalam rapat Pansus.²

Pengesahan hak angket kasus Bank Century tersebut ternyata dibayangi keraguan. Banyak kalangan yang menilai penggunaan hak angket oleh DPR ini tidak akan dapat mengungkap persoalan dana talangan Bank Century secara tuntas. Dengan demikian, masyarakat tidak akan pernah mendapatkan jawaban ada-tidaknya penyimpangan dalam kebijakan *bailout* tersebut dan kerugian yang dialami oleh negara. Rekam jejak DPR sebelumnya dalam menjalankan fungsi pengawasan merupakan salah satu alasan mengapa keraguan tersebut muncul.

Pada dua periode sebelumnya, DPR beberapa kali berusaha mengusulkan penggunaan hak angket, tetapi lebih dari setengahnya gagal mendapatkan dukungan mayoritas anggota DPR atau usulan tersebut kemudian tidak berlanjut. Pada periode 1999–2004 anggota DPR menggulirkan tiga usul angket, yaitu mengenai dana Yanatera Bulog dan Sultan Brunei (Buloggate dan Bruneigate), dana non-budgeter Bulog (kasus Akbar Tandjung), dan divestasi PT Indosat. Pada periode 2004–2009 beberapa usul hak angket yang pernah diajukan oleh anggota DPR, antara lain mengenai kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), lelang gula ilegal, penjualan tanker Pertamina, kredit macet Bank Mandiri, impor beras, pengelolaan Blok Cepu, penyelesaian kasus Kredit Likuiditas Bank Indonesia/Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (KLBI/BLBI), kebijakan energi nasional, dan pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam (kisruh daftar pemilih tetap/DPT) Pemilu 2009.³

² “Idrus: Panitia Angket Century Beda dari Panitia Angket Sebelumnya”, http://www.tvone.co.id/berita/view/30581/2009/12/24/idrus_panitia_angket_century_beda_dari_panitia_angket_sebelumnya/.

³ Ani Soetjipto dkk., *Kerja untuk Rakyat*, Jakarta: Pusat Kajian Politik UI, 2009, hlm. 198.

Dari beberapa usul angket tersebut, DPR hanya menyetujui penggunaan hak angket dalam empat kasus, yaitu kasus Buloggate dan Bruneigate (2000), penjualan tanker Pertamina (2005), kebijakan pengelolaan energi nasional (2008), dan kisruh DPT (2009). Angket Buloggate dan Bruneigate mengantarkan Presiden Abdurrahman Wahid pada pemakzulan (*impeachment*) pada 2001. Namun, pemakzulan tersebut tidak semata-mata disebabkan oleh pembuktian atas dugaan penyimpangan melalui penyelidikan DPR, tetapi juga pertarungan politik antara Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR (baca: partai-partai politik) yang telah dimulai sejak ia dilantik.

Sementara itu, angket penjualan tanker Pertamina berhasil mengungkap penyimpangan dari kebijakan tersebut dan menyeret mantan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Laksamana Sukardi ke penjara. Namun, perlu dicatat bahwa itu dapat terjadi karena secara politik kekuatan yang menolak angket relatif lemah. Kasus ini terjadi pada masa pemerintahan sebelumnya, yaitu pemerintahan Megawati Soekarnoputri (2001–2004). Selain itu, pada saat usul angket ini digulirkan Laksamana sudah tidak lagi berada di Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) karena sudah keluar dan mendirikan partai baru, yaitu Partai Demokrasi Pembaruan (PDP). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika dalam angket penjualan tanker Pertamina ini PDIP malah ikut memberikan dukungan.

Sesudah angket kebijakan pengelolaan energi nasional diajukan, pemerintah membuat kebijakan untuk menurunkan kembali harga BBM dan mengeluarkan *negative list* yang melarang dimasukkannya 17 jenis biaya operasional sebagai *cost recovery* akibat kenaikan harga BBM. Namun, perlu dicatat bahwa penurunan harga BBM lebih banyak dipengaruhi oleh harga minyak di pasar internasional yang memang telah mengalami penurunan signifikan, setelah beberapa bulan sebelumnya sempat melonjak drastis. Terakhir, angket DPT telah menghasilkan beberapa keputusan, salah satunya merekomendasikan pemberhentian anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) sesegera

Tabel 1.1 Usul Penggunaan Hak Angket DPR (1999–2009)

Periode	Bulan	Materi Angket	Status Usulan
1999–2004	Ags 2000	Dana Yanatera Bulog dan Sultan Brunei (Buloggate dan Bruneigate)	Diterima
	Ags 2000	Dana non-budgeter Bulog (kasus Akbar Tandjung)	Ditolak
	Jan 2003	Divestasi PT Indosat	Tidak berlanjut
	Mei 2005	Kenaikan harga BBM	Ditolak
	Mei 2005	Lelang gula ilegal	Ditolak
	Juni 2005	Penjualan tanker Pertamina	Diterima
2004–2009	Jan 2006	Kredit macet Bank Mandiri	Tidak berlanjut
	Jan 2006	Impor beras	Ditolak
	Mei 2006	Pengelolaan Blok Cepu	Ditolak
	Maret 2008	Penyelesaian kasus KLBI/BLBI	Tidak berlanjut
	Juni 2008	Kebijakan energi nasional, termasuk transparansi pengelolaan migas oleh Pertamina	Diterima
	Mei 2009	DPT Pemilu 2009	Diterima

Sumber: Syamsuddin Haris, “Realitas Fungsi Pengawasan DPR, 2004–2009: Nafsu Besar, Komitmen Kurang”, Wawan Ichwanuddin (Ed.), *Evaluasi Kinerja DPR Periode 2004–2009*, Laporan Penelitian P2P LIPI, 2010, hlm. 92–93.

mungkin. Namun, keputusan dan rekomendasi tersebut tidak jelas kelanjutannya setelah Pemilu 2009 menghasilkan komposisi baru kekuatan di DPR, terutama dengan keberhasilan Partai Demokrat menjadi pemenang pemilu.⁴

Keraguan terhadap pentingnya angket dalam mengungkap dugaan penyimpangan di balik *bailout* semakin menguat ketika para inisiator angket justru terpinggirkan dalam pemilihan pimpinan Pansus Angket. Komposisi pimpinan akhirnya didasarkan pada asas proporsionalitas komposisi kursi di DPR.⁵ Pada saat pemilihan ketua,

⁴ Syamsuddin Haris, “Membaca Arah Angket DPR”, *Kompas*, 8 Desember 2009.

⁵ “Golkar Setuju Ketua Panitia Angket Inisiator”, http://politik.vivanews.com/news/read/109232-golkar_setuju_ketua_panitia_angket_inisiator; Berikut ini nama-nama anggota DPR yang masuk Tim Sembilan yang melakukan lobi kepada anggota DPR serta pihak di luar DPR untuk mendukung usul hak angket: Maruarar Sirait (PDIP), Ahmad

Fraksi PDIP yang “mewakili” inisiator usul hak angket harus bersaing dengan Fraksi Demokrat yang mengirimkan wakil terbanyak ke dalam Pansus Angket. Di tengah persaingan keduanya, Idrus Marham dari Fraksi Partai Golkar justru terpilih melalui *voting* terbuka.⁶

Setelah bekerja lebih dari tiga bulan, dalam sidang paripurna DPR pada 3 Maret 2010 mayoritas anggota DPR menyatakan bahwa kebijakan *bailout* Bank Century oleh pemerintah pada November 2008 adalah salah dan mengandung unsur tindak pidana korupsi. Namun, DPR kemudian menyerahkan kembali penuntasan kasus ini secara hukum sehingga kesimpulan Pansus tidak lebih hanya menjadi masukan bagi aparat penegak hukum, sebagaimana hasil audit yang telah dilakukan dan diserahkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). DPR menjadikan hasil audit BPK tersebut sebagai salah satu latar belakang diajukannya usulan “pengusutan politik” atas kasus ini.⁷ Seperti diprediksi oleh banyak pengamat sejak kasus ini mulai mencuat, segala kegaduhan yang menyertai usul hak angket seakan berakhir begitu saja setelah *voting* dramatis di sidang paripurna tersebut.

Bagi publik, hasil kerja Pansus yang antiklimaks ini menunjukkan bahwa pertarungan politik jauh lebih mengemuka dibandingkan dengan pelaksanaan hak konstitusional rakyat untuk mendapatkan pertanggungjawaban para pejabat publik atas kebijakan yang mereka ambil. Lagi pula, setelah kasus ini bergulir, Presiden SBY “melem-bagakan” koalisi partai-partai pendukungnya dengan membentuk Sekretariat Gabungan (Setgab) yang realitasnya kemudian menjadi

Muzani (Gerindra), Andi Rahmat (PKS), Lili Wahid (PKB), Muhammad Misbakhun (PKS), Akbar Faisal (Hanura), Chandra Tirta Wijaya (PAN), Kurdi Mukhtar (PPP), dan Bambang Soesatyo (Golkar). “Inisiator Hak Angket Century Menjelma Jadi Tim 9”, <http://www.inilah.com/news/politik/2009/11/29/192622/inisiator-hak-angket-century-menjelma-jadi-tim-9/>.

⁶ “Arbi Sanit Ragukan Kinerja Panitia Angket Century”, <http://beritasore.com/2009/12/07/arbi-sanit-ragukan-kinerja-panitia-angket-century/>.

⁷ “Amburadulnya Angket Century”, <http://www.tempointeraktif.com/bg/opiniKT/2010/02/27/kern.20100227.192327.id.html>.

ruang manuver baru bagi partai-partai pendukung pemerintah. Hingga akhir 2011 kelanjutan penanganan kasus ini tidak menunjukkan arah yang jelas dan tampaknya kembali menambah panjang daftar problematik fungsi pengawasan yang dijalankan DPR di Era Reformasi.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPR yang cenderung antiklimaks juga dapat dilihat dari penggunaan hak interpelasi. Pada periode 1999–2004 ada lima usul interpelasi yang diajukan anggota DPR, yaitu mengenai kebijakan pembubaran Departemen Sosial (Depsos) dan Departemen Penerangan (Deppen), pencopotan Hamzah Haz dan Laksamana Sukardi, bantuan presiden untuk pembangunan asrama TNI/Polri, dan lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan. Tiga dari lima usulan tersebut akhirnya disetujui DPR, yaitu mengenai pembubaran Depsos dan Deppen, pencopotan Hamzah Haz dan Laksamana Sukardi, dan lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan.

Pada periode 2004–2009 ada 14 usul penggunaan hak interpelasi yang diajukan, antara lain dalam masalah pemberhentian dan pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), pembentukan tim nasional penanganan bencana di Aceh, arahan wakil presiden agar menteri tidak menganggap penting rapat kerja dengan DPR, Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), rapat kabinet melalui telekonferensi dari Amerika Serikat, kasus busung lapar dan polio, rencana impor beras oleh pemerintah (sebanyak dua kali), persetujuan Pemerintah RI atas Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) No. 1747 terhadap Iran, penyelesaian kasus lumpur Lapindo, penyelesaian kasus KLBI/BLBI, kebijakan kenaikan harga bahan pokok, kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM, dan kenaikan harga BBM (sebanyak dua kali).⁸

⁸ Syamsuddin Haris, “Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR”, dalam Moch Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 123.

Hanya 4 dari 14 usulan hak interpelasi pada periode 2004–2009 yang akhirnya diterima menjadi hak interpelasi DPR, yaitu interpelasi busung lapar dan penyakit polio (2005), interpelasi terhadap kebijakan pemerintah mendukung Resolusi DK PBB tentang nuklir Iran (2007), interpelasi atas penyelesaian kasus KLBI/BLBI (2007), dan interpelasi terhadap kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM (2008). Secara kuantitas, jumlah usul hak interpelasi pada periode ini mengalami peningkatan tajam dibandingkan dengan periode sebelumnya. Akan tetapi, dari segi substansi, proses yang terjadi di DPR belum menunjukkan kualitas pengawasan yang diharapkan, terutama karena tidak selalu dapat menuntaskan masalah yang dipersoalkan. Selain materi interpelasi tidak tuntas dijawab oleh pemerintah, anggota DPR juga cenderung terjebak pada persoalan yang tidak substansial dan cenderung teknis, seperti mengenai perlutidaknya kehadiran presiden secara langsung untuk memberikan keterangan di hadapan rapat paripurna DPR.

Usulan penggunaan hak interpelasi DPR yang pernah diajukan sejak 1999 hingga 2009 dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Jika dilihat dari segi kuantitasnya, penggunaan hak interpelasi dan angket pada Era Reformasi ini jelas mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan masa Orde Baru. Pada awal Era Reformasi penggunaan fungsi pengawasan tersebut pernah melengserkan presiden pertama setelah jatuhnya otoritarianisme Orde Baru, Presiden Abdurrahman Wahid. Hal ini sangat kontras dengan apa yang terjadi pada masa Orde Baru. Selama hampir 32 tahun tercatat hanya ada satu kali usul penggunaan hak angket yang pernah diajukan.⁹ Peningkatan penggunaan hak DPR terkait fungsi pengawasan sejak

⁹ Usulan yang ditandatangani oleh 20 anggota DPR, yaitu 14 orang dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (FPDI) dan 6 orang dari Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) sempat lolos pada sidang pleno DPR tanggal 7 Juli 1980, tetapi kemudian akhirnya ditolak. Usul angket ini bermula dari ketidakpuasan atas jawaban Presiden Soeharto menyangkut kasus H. Thahir dan Pertamina yang disampaikan Mensesneg Sudharmono dalam sidang pleno, menanggapi interpelasi atau hak bertanya yang sebelumnya diajukan 7 anggota Fraksi Karya Pembangunan (FKP).

Tabel 1.2 Usul Penggunaan Hak Interpelasi DPR (1999–2009)

Periode	Bulan	Materi Interpelasi	Status Usulan
1999–2004	Nov 1999	Pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan oleh Presiden Abdurrahman Wahid	Diterima
	Juli 2000	Pencopotan Hamzah Haz dan Laksamana Sukardi oleh Presiden Abdurrahman Wahid	Diterima
	Mei 2002	Bantuan Presiden Megawati untuk pembangunan asrama TNI/Polri	Tidak berlanjut
	Juni 2002	Kunjungan Presiden Megawati Soekarnoputri ke Timor Leste	Tidak berlanjut
	Juni 2003	Lepasnya Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan	Diterima
2004–2009	Nov 2005	Penarikan surat Presiden Megawati tentang penggantian Panglima TNI oleh Presiden SBY	Ditolak
	Jan 2005	SK Wapres No. 1/2004 tentang Pembentukan Timnas Penanganan Bencana di Aceh	Tidak berlanjut
	Feb 2005	Surat Setwapres tentang arahan Wapres agar menteri tidak menganggap penting raker dengan DPR	Tidak berlanjut
	Ags 2005	MoU Helsinki antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)	Tidak berlanjut
	Sept 2005	Telekonferensi Presiden dari Amerika Serikat	Tidak berlanjut
	Sept 2005	Kasus busung lapar dan polio	Diterima
	Okt 2005	Kenaikan harga BBM	Ditolak
	Jan 2006	Impor beras (I)	Ditolak
	Okt 2006	Impor beras (II)	Ditolak
	Jun 2007	Dukungan pemerintah atas Resolusi DK PBB tentang isu nuklir Iran	Diterima
	Jun 2007	Semburan lumpur Lapindo di Sidoarjo	Ditunda
	Des 2007	Penyelesaian kasus KLBI/BLBI	Diterima
	Juni 2008	Kebijakan antisipatif pemerintah akibat kenaikan harga BBM	Diterima
Juni 2008	Kenaikan harga BBM	Ditolak	

Sumber: Syamsuddin Haris, "Realitas Fungsi Pengawasan DPR, 2004-2009: Nafsu Besar, Komitmen Kurang", Wawan Ichwanuddin (Ed.), *Evaluasi Kinerja DPR Periode 2004–2009*, Laporan Penelitian P2P LIPI, 2010, hlm. 85–86.

1999 tersebut sebenarnya seiring dengan penguatan DPR dalam sistem ketatanegaraan kita sesudah perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Stephen Sherlock menyebut penguatan DPR ini sebagai satu dari dua pergeseran terbesar kekuasaan lembaga di Indonesia setelah kejatuhan Soeharto, selain penguatan pemerintahan daerah.¹⁰

UUD 1945 menyebutkan, fungsi pengawasan DPR dilakukan melalui pengawasan atas pelaksanaan kebijakan, yaitu pelaksanaan undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Secara kelembagaan, DPR memiliki tiga hak utama dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan, yaitu hak meminta keterangan kepada eksekutif (hak interpelasi), hak mengadakan penyelidikan (hak angket), dan hak menyatakan pendapat terhadap kebijakan eksekutif.

Dari sisi substansi, menarik untuk dikaji lebih lanjut apakah penegeasan fungsi pengawasan DPR dan peningkatan jumlah penggunaan hak-hak tersebut merupakan indikator bahwa kinerja DPR dalam pengawasan telah optimal? Namun, untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada sebuah pertanyaan penting yang juga perlu dijawab, yaitu apakah DPR Era Reformasi memiliki “politik pengawasan” atau tidak. Secara sederhana, politik pengawasan tersebut diasumsikan menjadi dasar bagaimana DPR menjalankan kewenangan dan berbagai hak yang dimilikinya terkait dengan fungsi pengawasan.

Buku ini disusun berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan tim peneliti dari Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI pada 2011. Penelitian tersebut mencoba mengungkap realitas penggunaan ketiga instrumen pengawasan yang dimiliki DPR, yaitu interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat selama Era Reformasi (1999–2011)

¹⁰ Stephen Sherlock, “The Parliament in Indonesia’s: Decade of Democracy: People’s Forum or Chamber of Cronies?”, dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (Eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections, Institutions and Society*, Singapore: ISEAS, 2010, hlm. 160.

serta faktor-faktor yang melatarbelakanginya. “Pembatasan” tersebut setidaknya didasari pertimbangan bahwa penggunaan hak-hak politik itulah yang sebagian besar memengaruhi intensitas relasi antara DPR dan presiden. Selain itu, secara kuantitatif penggunaan hak interpelasi dan hak angket cukup sering diajukan tetapi tindak lanjut penggunaan hak-hak politik DPR itu bagi perbaikan kebijakan masih jauh dari memuaskan. Dengan sendirinya, topik di luar itu, yaitu pengawasan “rutin” yang dilakukan DPR melalui alat kelengkapan DPR, seperti melalui komisi-komisi tidak menjadi bahasan.

Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan eksplanasi, terutama untuk menghasilkan penjelasan yang komprehensif yang dapat menggambarkan benang merah pengawasan yang dilaksanakan DPR selama Era Reformasi (1999–2011). Penelitian ini berkepentingan tidak hanya untuk memahami pendekatan yang dipilih dan tahapan yang diimplementasikan pada tiap-tiap kasus, tetapi juga *outcome* yang dihasilkannya.¹¹ Ada beberapa metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain studi pustaka, studi dokumen, wawancara mendalam, dan *focus group discussion* (FGD). Pada akhirnya, penelitian tersebut diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis untuk melengkapi studi yang telah ada mengenai fungsi pengawasan, terutama penggunaan instrumen khusus pengawasan oleh DPR.

¹¹ Ada beberapa tujuan yang dapat dicapai oleh penelitian eksplanasi, antara lain (1) menentukan keakuratan teori yang digunakan dan mengelaborasinya sehingga menjadi lebih lengkap; (2) menemukan penjelasan yang lebih baik; (3) meningkatkan pengetahuan tentang penyebab sesuatu; (4) memperluas penggunaan teori ke dalam isu atau wilayah yang baru; (5) memberikan bukti untuk mendukung atau menolak sebuah penjelasan atau prediksi. W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, third edition*, Allyn and Bacon, 1997, hlm. 20–21.

B. PENGAWASAN LEGISLATIF: PERSPEKTIF KONSEPTUAL

1. Fungsi Pengawasan Legislatif

Secara umum, lembaga legislatif di dunia memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perwakilan, fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan. *Pertama*, fungsi perwakilan merujuk pada fungsi parlemen dalam merepresentasikan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, mereka memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini semua segmen di dalam masyarakat, bukan hanya kelompok masyarakat yang memberikan suara kepadanya. *Kedua*, fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling tua dan tradisional dari parlemen. Fungsi ini merujuk pada pembuatan atau deliberasi aturan-aturan umum yang mengikat semua warga negara. *Ketiga*, kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan dari inisiatif dan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar lain yang harus dimiliki parlemen.¹²

¹² Patrick Ziegenhain, "The Indonesian Legislature and Its Impacts on Democratic Consolidation", dalam Marco Bunte and Andreas Ufen (Eds.), *Democratization in Post-Soeharto Indonesia*, London and New York: Routledge, 2009, hlm. 37. Ada beragam klasifikasi yang dibuat sarjana ilmu politik mengenai fungsi dasar lembaga legislatif. Dalam klasifikasi Ziegenhain, fungsi anggaran, yang disebutkan dalam Pasal 20A UUD 1945 sebagai satu fungsi DPR yang tersendiri, merupakan bagian dari dua fungsi yang lain. Pengesahan anggaran dilakukan melalui undang-undang dan merupakan bagian dari fungsi legislasi, sedangkan pengawasan legislatif atas implementasi anggaran yang telah disetujui merupakan bagian dari fungsi pengawasan. Sarjana lain, seperti Rod Hague, Martin Harrop, dan Shaun Breslin mengidentifikasi tiga fungsi kunci dari parlemen modern, yaitu representasi, deliberasi, dan legislasi. Selain itu, menurut Hague dkk., ada fungsi lain yang penting yang dijalankan sebagian parlemen di dunia, yaitu membentuk pemerintahan, mengesahkan anggaran, dan pengawasan terhadap lembaga eksekutif, serta menyediakan saluran rekrutmen elite dan sosialisasi. Rod Hague, Martin Harrop, and Shaun Breslin, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 4th edition, Basingstoke: Macmillan Press, 1998, hlm. 190–196. Sementara itu, Miriam Budiardjo menyebutkan hanya dua fungsi dasar, yaitu (1) menentukan kebijakan dan membuat undang-undang dan (2) mengontrol badan eksekutif. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 322–327.

John Lees (1977) secara luas mendefinisikan pengawasan (*oversight*) lembaga legislatif sebagai “tingkah laku anggota legislatif dan staf mereka, baik secara individual maupun kolektif yang hasilnya disengaja atau tidak berdampak terhadap perilaku birokrasi.”¹³ Sementara itu, Bert A. Rockman (1984) menguraikan definisi pengawasan legislatif yang biasa ditemukan dalam literatur ilmu politik antara lain dengan menunjuk pada tiga hal, yaitu¹⁴

- 1) pengawasan sebagai cara-cara yang kompleks untuk mengekspresikan kedaulatan rakyat;
- 2) pengawasan adalah tingkah laku legislator dan para stafnya, baik individu maupun kolektif yang hasilnya adalah dampak—langsung atau tidak langsung—terhadap perilaku birokrat dan eksekutif secara keseluruhan; dan
- 3) *review* legislatif atas tindakan-tindakan departemen, komisi (lembaga pemerintah nondepartemen), aparat serta program dan kebijakan yang mereka laksanakan.

Dalam konteks pelaksanaan kedaulatan rakyat, pengawasan mempunyai makna yang sangat strategis. Tambahan pula, keberlanjutan demokrasi memerlukan kontrol atas aktivitas pemerintahan oleh orang-orang yang dipilih rakyat secara langsung. Pengawasan oleh lembaga legislatif adalah memungkinkan terjaminnya kepentingan-kepentingan rakyat dalam kebijakan eksekutif, baik dalam pembuatan maupun pelaksanaannya. Dengan berbagai hak konstitusional yang melekat pada fungsi pengawasannya, lembaga legislatif dapat mengkritisi kebijakan pemerintah yang merugikan rakyat, seperti adanya unsur kerugian keuangan negara, penyalahgunaan kewenangan, pengutamaan alokasi anggaran bagi kelompok tertentu dalam masyarakat, dan terabaikannya hak-hak kelompok marginal. Untuk itu,

¹³ Ricardo Pelizzo and Rick Stapenhurst, “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation”, Rick Stapenhurst, *et al.* (Eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Washington DC: The World Bank, 2008, hlm . 9.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 165.

legislatif harus mampu memelihara otonomi yang cukup agar dapat mengawasi kekuasaan eksekutif.

Jika fungsi legislatif yang lain, misalnya fungsi legislasi, dapat diukur dari jumlah dan kualitas produk undang-undang yang dihasilkan lembaga legislatif, produk dari fungsi pengawasan relatif lebih sulit diukur. Meskipun demikian, pengawasan dalam sistem demokrasi memiliki makna yang sangat strategis, mengingat rakyat merupakan sumber kekuasaan politik yang implementasinya dilakukan melalui penyerahan kewenangan kepada wakil-wakil yang mereka pilih. Fungsi pengawasan sejatinya merupakan bentuk pertanggungjawaban anggota legislatif, baik secara moral maupun politis kepada rakyat yang telah memilihnya. Jika ini dijalankan, siklus kekuasaan politik yang hulu dan hilirnya adalah rakyat dapat diwujudkan.¹⁵

2. Potensi dan Efektivitas Pengawasan Legislatif

Roberta Maffio, dalam jurnal *Quaderni di Scienza Politica* (2002), menuliskan hasil diskusi yang mendalam mengenai fungsi pengawasan legislatif dalam perspektif perbandingan. Maffio membangun sebuah pemetaan instrumen pengawasan legislatif, mendiskusikan karakteristik-karakteristiknya, dan menyelidiki apakah adopsi instrumen tersebut terkait dengan model demokrasi yang berlaku di negara bersangkutan. Maffio menyimpulkan bahwa tidak ada korelasi antara model demokrasi dan potensi pengawasan legislatif. Legislatif di beberapa negara yang menerapkan model demokrasi *majoritarian* memiliki pengawasan yang kuat (seperti Yunani), sedangkan yang lain cenderung lemah (seperti Irlandia, Selandia Baru, dan Inggris Raya). Demikian pula di negara-negara yang menerapkan model demokrasi konsensual, ada yang cenderung kuat (seperti Belgia, Jerman, dan Belanda) dan ada juga yang lemah (seperti Jepang).¹⁶

¹⁵ Ani Soetjipto dkk., 2009. *op cit.*, hlm. 163–164.

¹⁶ Seperti dikutip dalam Pelizzo and Stapenhurst, 2008. *op cit.*, hlm. 9.

Berdasarkan analisis Maffio tersebut, the World Bank Institute melakukan analisis untuk menyelidiki hubungan potensi pengawasan legislatif dengan tiga variabel, yaitu tipe pemerintahan (presidensial, semipresidensial, atau parlementer), tingkat pendapatan nasional bruto (rendah, menengah, atau tinggi), dan tingkat demokrasi (non-demokratis, kuasidemokratis, atau demokratis). Perlu diperhatikan bahwa potensi pengawasan yang dimaksud dalam studi lembaga ini menunjuk pada seberapa besar kewenangan atau seberapa banyak instrumen pengawasan yang secara normatif dimiliki legislatif. Oleh karena itu, hasil analisis tidak merepresentasikan seberapa mudah atau seberapa efektif kewenangan tersebut dijalankan.

Dari segi waktu, pengawasan legislatif ada yang dilakukan pada saat formulasi kebijakan atau sebelum pemerintah menjalankannya (*ex ante*) dan ada juga yang dilakukan setelah pemerintah selesai menjalankan sebuah kebijakan dengan fokus memeriksa apakah implementasinya telah tepat (*ex post*). Contoh yang *ex ante* adalah dengar pendapat di komite atau di sidang paripurna dan permintaan dokumen rancangan kebijakan, sedangkan contoh *ex post* adalah mengajukan pertanyaan, interpelasi, dan komite penyelidikan.¹⁷

Dalam melakukan pengawasan terhadap eksekutif, legislatif di dunia mempunyai berbagai instrumen. Dalam studinya, Bank Dunia mengacu pada tujuh instrumen, yaitu dengar pendapat di komite (*committee hearings*), dengar pendapat di sidang paripurna, komisi penyelidikan, mengajukan pertanyaan, waktu pertanyaan (*question time*), interpelasi, dan ombudsman. Bank Dunia menyimpulkan bahwa, *pertama*, negara dengan sistem pemerintahan parlementer secara umum dilengkapi dengan instrumen pengawasan yang lebih banyak dengan rata-rata 6,35. Sementara itu, rata-rata di sistem presidensial dan semipresidensial adalah 5,49 dan 5,71. Sebagai catatan, Indonesia adalah satu dari dua negara dengan sistem presidensial yang dianalisis dan memiliki instrumen pengawasan paling banyak, yaitu ketujuh instrumen tersebut. *Kedua*, ada hubungan yang jelas antara tingkat

¹⁷ *Ibid.*, hlm 13.

pendapatan dan jumlah instrumen pengawasan. Negara-negara dengan pendapatan tinggi umumnya memiliki instrumen pengawasan yang lebih tinggi, rata-rata 6,27. Di negara-negara dengan pendapatan rendah dan menengah, rata-ratanya adalah 5,50 dan 6,25. *Ketiga*, ada hubungan yang juga linear antara instrumen pengawasan dan tingkat demokrasi. Semakin demokratis sebuah negara, semakin banyak pula instrumen pengawasan yang dimiliki legislatifnya. Negara-negara demokratis juga mempunyai rata-rata 6,41, sedangkan negara-negara kuasidemokratis atau nondemokratis, yaitu 5,71 dan 5,00.¹⁸

Terkait dengan temuan yang terakhir, bagaimana hubungan antara variabel tingkat demokrasi dan potensi pengawasan? Apakah semakin banyak instrumen pengawasan yang diadopsi membuat sebuah negara menjadi semakin demokratis atautkah sebaliknya, legislatifnya mengadopsi lebih banyak instrumen pengawasan karena negara tersebut memang telah demokratis? Analisis the World Bank Institute hanya menyimpulkan adanya hubungan antar-keduanya dan tidak dapat menemukan arah antar-keduanya. Dengan kata lain, tidak dapat disimpulkan adanya hubungan kausalitas.

Selanjutnya, yang memiliki hubungan langsung dengan tingkat demokrasi adalah potensi pengawasan, bukan pengawasan pada tataran aktual. Yang menarik, dengan menggunakan data dari studi-kasus di parlemen Italia, Ricardo Pelizzo justru menyimpulkan bahwa efektivitas pengawasan berbanding terbalik dengan banyaknya penggunaan instrumen pengawasan. Semakin banyak legislatif menggunakan instrumen pengawasan yang mereka miliki, perhatian dan energi mereka terbagi ke banyak isu sehingga kehilangan fokus.¹⁹

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 15–20. Banyak akademisi melihat ada kecenderungan menarik penguatan sistem presidensialisme di Indonesia setelah amandemen konstitusi, yaitu adanya penguatan kedudukan presiden dan DPR sekaligus. Dalam realitasnya, DPR bahkan tidak jarang justru berperilaku seperti parlemen dalam sistem parlementer. Sistem multipartai dalam pemilu-pemilu pasca-Orde Baru dianggap sebagai salah satu penyebab kompleksitas ini.

¹⁹ Ricardo Pelizzo, “Oversight and Democracy Reconsidered”, Rick Stapenhurst, *et al.* (Eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Washington DC: The



Gambar 1.1 Konsep Pengawasan Legislatif

Dalam menganalisis fungsi pengawasan yang dijalankan DPR, ada tiga konsep yang perlu kita bedakan, yaitu potensi pengawasan, praktik pengawasan, dan efektivitas pengawasan. Potensi pengawasan menunjuk pada jumlah instrumen pengawasan yang secara normatif diberikan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain kepada DPR. Dalam praktiknya, penggunaan instrumen pengawasan tersebut berbeda antara satu instrumen dan instrumen yang lain. Sebagai contoh, penggunaan angket oleh DPR selama ini jumlahnya relatif lebih sedikit dibandingkan dengan interpelasi. Hal ini bisa jadi disebabkan oleh banyak faktor, termasuk mudah-tidaknya prosedur yang harus dilalui dan besar-kecilnya implikasi politik dari penggunaan instrumen tersebut.

Yang terakhir, banyaknya penggunaan instrumen pengawasan tidak dengan sendirinya menunjukkan efektivitas pengawasan yang lebih tinggi. Efektivitas pengawasan ini dapat dilihat dari dampak pengawasan tersebut, misalnya seberapa besar pengawasan DPR mencegah penyimpangan atau melakukan koreksi terhadap kesalahan eksekutif dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan? Hal ini masih kurang banyak disinggung dalam pembahasan mengenai

World Bank, 2008, hlm. 44.

kecenderungan meningkatnya penggunaan instrumen khusus pengawasan oleh DPR sejak kejatuhan Orde Baru.

3. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Pengawasan Legislatif

Dalam praktiknya, pelaksanaan pengawasan juga kadang-kadang digunakan oleh anggota legislatif sebagai sarana memperoleh keuntungan politik tertentu. Oleh karena itu, implementasi fungsi ini tidak dapat dilepaskan dari pertanyaan mengenai motivasi anggota legislatif di balik kerja mereka melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Apakah pengawasan didorong oleh faktor politik atau nonpolitik? Jika keduanya sama-sama hadir, mana yang secara prinsip lebih melatarbelakangi pengawasan tersebut?

Mengutip Ani Soetjipto, dkk., dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang dimilikinya, anggota legislatif atau legislatif secara kelembagaan dihadapkan pada beberapa dilema, yaitu faktor keinginan, motivasi, kesempatan, insentif, dan dampak.²⁰ *Pertama*, faktor keinginan: Apa yang diinginkan anggota legislatif atau legislatif secara kelembagaan dalam isu pengawasan? Apakah pengawasan ditujukan untuk mengubah perilaku birokrasi, mengganti kebijakan, menemukan penyimpangan, atau hanya mengindikasikan bahwa legislatif peduli dengan isu yang diangkat? *Kedua*, faktor motivasi: Apa yang mendorong anggota legislatif melakukan pengawasan atau mengajukan usul hak dalam rangka pengawasan?

Ketiga, faktor kesempatan: Apakah ada kesempatan yang tersedia dan dijamin dalam peraturan perundang-undangan untuk mempermudah penggunaan hak legislatif dalam fungsi pengawasan? Apakah ada kesempatan politis untuk melakukan pengawasan? *Keempat*, faktor insentif: Apakah ada insentif, baik materiil, moral, politis, maupun citra, bagi anggota legislatif yang melakukan pengawasan? Apakah partai atau fraksi memberikan insentif bagi anggotanya di legislatif yang aktif melakukan pengawasan? Apakah legislatif secara kelembagaan memberikan penghargaan kepada anggotanya

²⁰ Ani Soetjipto dkk., 2009. *op. cit.*, hlm. 185–186.

yang aktif melakukan pengawasan? *Kelima*, faktor dampak: Apakah sesuai dengan isu pengawasan yang diinginkan legislatif? Seberapa besar publikasi terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan dan apakah berpengaruh terhadap perilaku eksekutif? Apakah hasil pengawasan berpengaruh terhadap hubungan legislatif dengan eksekutif?

Bagaimana cara legislatif menyikapi kelima dilema di atas sebenarnya merefleksikan kecenderungan model perwakilan dari sebuah lembaga legislatif. Per definisi, menurut Alfred de Grazia, perwakilan adalah hubungan antara wakil dan terwakil, yaitu wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. Demikian pula dengan Hanna Penechel Pitkin yang mendefinisikan bahwa perwakilan politik adalah proses mewakili, yaitu wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Sebagai wakil, ia harus bertindak sedemikian rupa sehingga di antara wakil dan terwakil tidak terjadi perselisihan atau konflik.²¹

Namun, dalam praktiknya, siapa yang lebih diwakili oleh sang wakil, melalui sikap dan tindakan serta keputusan politik yang diambilnya? Ada empat tipe orientasi wakil, yaitu tipe wali, tipe utusan, tipe *politico*, dan tipe partisan. Tipe wali, wakil cenderung bertindak bebas dan atas nama mereka sendiri. Tipe utusan, wakil dalam bertindak dan mengambil keputusan berdasarkan aspirasi dan keinginan yang diwakilinya. Tipe *politico*, wakil bertindak kadang-kadang sebagai tipe wali dan bertindak sebagai utusan, bergantung pada jenis dan sifat isu politik yang berkembang di dalam masyarakat. Adapun tipe partisan, wakil bertindak atas dasar orientasinya kepada kepentingan organisasi atau partai politik yang mendukungnya.²²

Dalam konteks ini kecenderungan politik kartel yang dibangun partai politik dalam masa transisi pasca-Orde Baru, seperti ditulis

²¹ Dikutip dari Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 1985, hlm. 1–3.

²² Syamsuddin Haris, “Dilema DPR: ‘Wakil Daerah’ Tanpa Mandat Rakyat Daerah”, *Afkar*, Vol. 1/No. 2 April–Juni 1993, hlm. 58.

Kuskridho Ambardi, menjadi relevan untuk dimasukkan analisis mengenai fungsi pengawasan DPR. Menurut Ambardi, ada lima ciri kartel dalam sistem kepartaian di Indonesia, salah satunya adalah kuatnya kecenderungan partai-partai untuk bertindak secara kolektif sebagai satu kelompok. Meskipun jumlah partai banyak, mereka cenderung melemahkan ciri sistem kepartaian yang kompetitif. Salah satu arena penting praktik politik kartel ini adalah lembaga legislatif.²³

C. STRUKTUR BUKU

Ada enam tulisan dalam bunga rampai ini. Tulisan pertama, “Pengawasan DPR Era Reformasi: Catatan Pengantar”, memuat latar belakang mengapa persoalan mengenai fungsi pengawasan lembaga legislatif menjadi penting untuk dikaji dan didiskusikan. Tulisan ini juga menjelaskan kerangka konseptual yang menjadi acuan bagi semua tulisan dalam buku ini. Selanjutnya, “Pengawasan DPR: Perspektif Historis”. Tulisan Lili Romli ini membahas pergeseran fungsi pengawasan DPR sejak masa awal kemerdekaan hingga masa Orde Baru serta pada masa Reformasi, terutama terkait dengan perubahan UUD 1945. Pembahasan tulisan ini lebih difokuskan pada aspek normatif perubahan-perubahan yang terjadi serta gambaran umum implementasi fungsi pengawasan DPR pada setiap periode politik.

Tiga tulisan berikutnya membahas realitas implementasi fungsi pengawasan dalam tiga periode masa jabatan DPR pasca-Orde Baru. Tiap-tiap bab membahas latar belakang dan proses penggunaan hak-hak pengawasan DPR. Pembahasan mencakup deskripsi mengenai proses dan aktor yang berperan; analisis mengenai dinamika dan konteks sosial, ekonomi, dan politik yang menyertai penggunaan ketiga instrumen pengawasan; dan interaksi timbal-balik antar-keduanya.

“Pengawasan DPR 1999–2004: Mewakili Parpol, Mengabaikan Rakyat?” ditulis oleh Aisah Putri Budiatri. Tulisan ini menyajikan analisis pengawasan yang dilakukan DPR periode 1999–2004, baik

²³ Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Jakarta: KPG dan LSI, 2009.

terhadap pemerintahan Abdurrahman Wahid maupun pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Dari beberapa kasus interpelasi dan angket yang dibahas, penulis menunjukkan bahwa kekuatan politik pemerintahan di parlemen sama sekali cair. Partai yang awalnya dinilai berkoalisi dengan pemerintah juga dapat berbalik arah melawannya. Hasilnya, pengawasan DPR berakhir pada arahan elite partai.

Berikutnya, tulisan Luky Sandra Amalia, “Pengawasan DPR 2004–2009: Antara Politik Nurani dan Kepentingan Parpol”. Tulisan ini mengungkap realitas bahwa pada akhirnya pengawasan DPR ditentukan oleh kebijakan pimpinan setiap partai. Dalam beberapa kasus interpelasi dan angket yang dibahas dalam tulisan ini, penulis menunjukkan bahwa dukungan perseorangan anggota DPR menjadi tidak berarti saat fraksi memutuskan sikap sebaliknya. Fungsi pengawasan hanya melihat pada korespondensi eksekutif dan legislatif, tanpa melihat faktor rakyat.

Tulisan Wawan Ichwanuddin, “Pengawasan DPR 2009–2011: Drama Dua Angket di Awal Masa Jabatan” menyajikan analisis terhadap kasus angket Bank Century dan usul angket mafia perpajakan. Penulis menyimpulkan, pengawasan yang dilakukan DPR melalui penggunaan hak angket belum terlembaga dan lebih ditentukan oleh peran elite partai. Dalam kasus angket Century, hal ini tampak jelas mulai dari pilihan fraksi-fraksi dalam mendukung atau menolak usul angket; pilihan untuk mendukung opsi kesimpulan dan rekomendasi yang dihasilkan; hingga sikap terhadap tindak lanjut atas hasil angket. Hal yang sama terjadi dalam pengambilan keputusan mengenai disetujui atau tidaknya penggunaan hak angket untuk menyelidiki masalah mafia pajak. Dari segi hasil atau dampaknya, perbaikan yang bersifat menyeluruh dan sistematis kebijakan setelah angket belum terjadi seperti yang diharapkan. Yang kemudian menonjol adalah kesan bahwa penggunaan angket sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan tiap-tiap partai, baik sebagai alat tawar-menawar politik maupun sebagai instrumen yang mendukung pencitraan partai dalam menghadapi pemilu.

Abstraksi temuan penelitian mengenai faktor-faktor yang berpengaruh terhadap problematika fungsi pengawasan DPR selama Era Reformasi disajikan pada tulisan terakhir oleh Syamsuddin Haris, “Menimbang Pengawasan DPR: Catatan Penutup”. Penulis melihat bahwa perubahan konstitusi yang dilatarbelakangi semangat memperkuat sistem presidensial ini ternyata tidak mengurangi intensitas penggunaan hak-hak politik DPR terkait dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya. Namun, dari berbagai usulan interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat yang pernah diajukan, sebagian besar penggunaan hak interpelasi dan hak angket pada akhirnya berhenti sebagai “panggung politik” dengan aneka motif dan kepentingan politik pribadi para politisi ataupun parpol. Faktor itulah yang menjelaskan mengapa parpol-parpol yang tergabung dalam koalisi politik pendukung pemerintah tidak jarang tampil sebagai pemrakarsa atau pengambil inisiatif. DPR periode 2009–2014 memperlihatkan kecenderungan demikian.

Penulis menggarisbawahi kesimpulan bahwa pengawasan yang dijalankan DPR dalam 12 tahun terakhir cenderung tanpa dilandasi “politik pengawasan”. Praktik dan implementasi fungsi pengawasan dibiarkan ditafsirkan secara sendiri-sendiri oleh setiap parpol dan bahkan oleh setiap politisi di DPR. Akibatnya, pengawasan yang dijalankan DPR berkontribusi bagi konstruksi demokrasi presidensial yang berbiaya tinggi, tetapi tidak produktif dan tidak efektif dalam mewujudkan pemerintah yang bersih, adil, dan menyejahterakan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal dan Buku

- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepar-taian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: KPG dan LSI.
- Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Hague, Rod, Martin Harrop, dan Shaun Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 4th edition. Basingstoke: Macmillan Press.
- Haris, Syamsuddin. 1993. “Dilema DPR: Wakil Daerah Tanpa Mandat Rakyat Daerah”. *Afkar*, 1 (2).
- Haris, Syamsuddin. 2009. “Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR”. Dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Eds.). *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin. 2010. “Realitas Fungsi Pengawasan DPR, 2004–2009: Nafsu Besar, Komitmen Kurang”. Dalam Wawan Ichwanuddin (Ed.), *Evaluasi Kinerja DPR Periode 2004–2009: Laporan Penelitian P2P LIPI*.
- Haris, Syamsuddin. 2009. “Membaca Arah Angket DPR”. *Kompas*, 8 Desember 2009.
- Neuman, W. Lawrence. 1997. *Sosial Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 3rd edition. Allyn and Bacon.
- Pelizzo, Ricardo. 2008. “Oversight and Democracy Reconsidered”. Dalam Rick Stapenhurst, *et al.* (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington DC: The World Bank.
- Pelizzo, Ricardo dan Rick Stapenhurst. 2008. “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation”. Dalam Rick Stapenhurst, *et al.* (Eds.). *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington DC: The World Bank.
- Sanit, Arbi. 1985. *Pewakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Sherlock, Stephen. 2010. “The Parliament in Indonesia’s: Decade of Democracy: People’s Forum or Chamber of Crobies?”. Dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (Eds.). *Problems of Democratization in Indonesia: Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS.
- Soetjipto, Ani, dkk. 2009. *Kerja untuk Rakyat*. Jakarta: Pusat Kajian Politik UI.
- Ziegenhain, Patrick. 2009. “The Indonesian Legislature and Its Impacts on Democratic Consolidation”. Dalam Marco Bunte and Andreas Ufen (Eds.). *Democratization in Post-Subarto Indonesia*. London and New York: Routledge.

Internet

- “Amburadulnya Angket Century”. (<http://www.temppointeraktif.com/hg/opiniKT/2010/02/27/kern.20100227.192327.id.html>).
- “Arbi Sanit Ragukan Kinerja Panitia Angket Century”. (<http://beritasore.com/2009/12/07/arbi-sanit-ragukan-kinerja-panitia-angket-century/>).
- “Emosi dan Hujan Interupsi di Angket Century”, (<http://nasional.kompas.com/read/2009/12/01/13483055/Emosi.dan.Hujan.Interupsi.di.Angket.Century>).
- “Golkar Setuju Ketua Panitia Angket Inisiator”. (http://politik.vivanews.com/news/read/109232-golkar_setuju_ketua_panitia_angket_inisiator).
- “Idrus: Panitia Angket Century Beda dari Panitia Angket Sebelumnya”. (http://www.tvone.co.id/berita/view/30581/2009/12/24/idrus_panitia_angket_century_beda_dari_panitia_angket_sebelumnya/).
- “Inisiator Hak Angket Century Menjelma Jadi Tim 9”. (<http://www.inilah.com/news/politik/2009/11/29/192622/inisiator-hak-angket-century-menjelma-jadi-tim-9/>).

BAB II

PENGAWASAN DPR: PERSPEKTIF HISTORIS

Lili Romli

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif, selain memiliki fungsi dalam pembentukan undang-undang (fungsi legislasi) dan penganggaran (fungsi *budgeting*), juga memiliki fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPR merupakan alat kontrol terhadap lembaga eksekutif atau pemerintah. Melalui fungsi ini, mekanisme *checks and balances*, saling kontrol dan saling imbang, antara DPR dan eksekutif dapat ditegakkan dan terwujud dengan baik.

Keberadaan fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif merupakan sesuatu yang vital karena untuk memastikan dan mewujudkan agar kekuasaan dan kebijakan eksekutif tidak disalahgunakan dan/atau diselewengkan, sesuai dengan konstitusi dan undang-undang. Oleh karena itu, keberadaan fungsi pengawasan DPR merupakan upaya mencegah agar tidak terjadi pemusatan atau penyalahgunaan kekuasaan eksekutif.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, DPR melakukannya melalui sidang panitia, sidang komisi, dan pembentukan panitia kerja (panja) atau panitia khusus (pansus). Aspek pengawasan yang dilakukan antara lain terkait dengan pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan keuangan negara, dan kebijakan pemerintah. Untuk melakukan pengawasan tersebut, DPR juga memiliki hak-hak kontrol,

seperti hak bertanya, hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Sebagai alat kontrol, setiap anggota DPR berhak mengajukan pertanyaan kepada pemerintah mengenai suatu masalah. Pertanyaan biasanya diajukan secara lisan atau tertulis dalam rapat umum atau rapat kerja dengan pemerintah yang diwakili oleh menteri. Dalam rapat-rapat tersebut, menteri akan memberikan jawaban secara lisan atau tertulis.

Terkait dengan hak interpelasi, pihak eksekutif wajib memberi penjelasan dalam sidang pleno, kemudian dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri dengan pemungutan suara mengenai apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Jika hasil pemungutan suara bersifat negatif, hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijakannya diragukan.

Dalam penggunaan hak angket dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota DPR lain, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah. Adapun hak menyatakan pendapat adalah hak untuk menyatakan gagasan atas kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Tanah Air atau dunia internasional. Hak ini juga digunakan sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau dugaan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Selain hak-hak di atas, di dalam sistem pemerintahan parlementer terdapat hak mosi. Hak mosi merupakan hak kontrol yang paling ampuh. Jika badan legislatif menerima suatu mosi tidak percaya, dalam sistem parlementer, kabinet harus mengundurkan diri atau jatuh. Di Indonesia hak mosi pernah dipraktikkan pada masa Demokrasi

Parlementer. Pada masa itu, melalui mosi tidak percaya, parlemen dapat menjatuhkan kabinet.

Tulisan ini mencoba menjelaskan tentang perjalanan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap pemerintah melalui penggunaan hak-hak DPR. Tulisan difokuskan pada penggunaan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan hak mosi dengan mengkaji perjalanan politik pengawasan DPR sejak awal kemerdekaan sampai dengan berakhirnya Orde Baru. Tulisan ini akan menjelaskan juga tentang peran DPR dalam pengawasan setelah amandemen UUD 1945.

A. FUNGSI PENGAWASAN MASA KNIP DAN DPR RIS

Pada awal kemerdekaan, lembaga seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) belum terbentuk sehingga presiden kemudian membentuk Komite Nasional. Ini sesuai dengan amanat Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan, “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional”.

Pada awalnya, seperti disebutkan dalam Aturan Peralihan, kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) adalah lembaga pembantu presiden. Namun dalam perkembangannya, KNIP berubah menjadi lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi dan peranan sebagai lembaga legislatif atau DPR. Terjadinya perubahan peran KNIP ini berdasarkan Maklumat Pemerintah No. X Tahun 1945 tanggal 16 Oktober 1945 yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta.

Maklumat Pemerintah No. X menyebutkan, “Sesudah mende-nagar pembicaraan oleh Komite Nasional Pusat tentang usul supaya sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat dibentuk, kekuasaannya yang hingga sekarang dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional menurut

Pasal IV Aturan Peralihan dari Undang-Undang Dasar hendaknya dikerjakan oleh Komite Nasional Pusat dan supaya pekerjaan Komite Nasional Pusat itu sehari-harinya berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah badan bernama Dewan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat”.

Dalam bagian lain isi Maklumat mengatakan, “Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat”.

Dengan perubahan peran dan kedudukan tersebut, salah satu fungsi KNIP adalah melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Dalam melaksanakan pengawasan itu, seperti layaknya DPR, KNIP memiliki sejumlah hak kontrol. Tata Tertib (Tatib) Badan Pekerja KNIP (BP KNIP) menyebutkan bahwa hak-hak yang dimiliki oleh KNIP dalam rangka mengontrol pemerintah, antara lain adalah hak interpelasi, hak angket, dan hak mosi. Syarat untuk mengajukan hak interpelasi atau mengajukan pertanyaan sekurang-kurangnya diusulkan oleh tiga orang anggota untuk meminta keterangan pemerintah. Begitu juga dengan syarat penggunaan hak angket. Pasal 54 Tatib KNIP menyebutkan, setiap usul untuk mengadakan pemungutan (angket) oleh anggota-anggota disampaikan kepada Ketua dengan surat yang ditandatangani oleh sekurang-kurangnya tiga orang.¹

Hak-hak yang dimiliki KNIP tersebut sebagai bagian dari fungsi pengawasan semakin memiliki peran penting ketika sistem pemerintahan berubah dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer. Dengan perubahan sistem pemerintahan menjadi sistem parlementer ini, pusat kekuasaan bukan lagi terbagi antara eksekutif dan DPR,

¹ Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR, 1945–2004*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah dan PP Wanita Islam, 2004, hlm. 30.

tetapi menjadi terpusat di parlemen atau KNIP. Dalam sistem ini, KNIP dapat menjatuhkan pemerintahan atau kabinet melalui hak mosi tidak percaya. Dalam rentang 1945-1949, KNIP melaksanakan fungsi pengawasan secara optimal. Lembaga yang merupakan cikal bakal DPR ini memiliki peran signifikan dalam menjalankan fungsi pengawasan. Jatuhnya Kabinet Syahrir dan Kabinet Amir Syarifudin merupakan dampak dari intensifnya fungsi pengawasan yang dilakukan KNIP.

KNIP juga melakukan hak lain dalam rangka mengontrol jalannya pemerintahan. Di antara beberapa hak yang pernah disampaikan oleh KNIP adalah hak meminta keterangan dari pemerintah mengenai hasil-hasil Panitia Angket Badan Pekerja tentang pemogokan dan keadaan Badan Tekstil Negara Delanggu (Solo) dan tindakan yang telah dan akan diambil pemerintah. KNIP juga menggunakan hak meminta keterangan tentang bahan makanan dan harga makanan yang membubung tinggi, dalam hubungan dengan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 1948 tentang Penimbunan Barang-Barang Penting.²

KNIP juga menggunakan hak mosi selain hak-hak di atas, di antaranya adalah mosi Burhanuddin dkk. tentang perlunya reorganisasi/rasionalisasi Angkatan Perang, yang kemudian dikongkretkan dengan RUU Usul Inisiatif. Mosi tentang Peristiwa Pegangsaan Timur 56 saat Badan Pekerja mendesak pemerintah supaya memutuskan perundingan dengan Belanda, selama Belanda belum memberikan jaminan imunitas bagi delegasi Republik Indonesia dan belum mengembalikan milik delegasi yang telah disita oleh pihak Belanda. Peristiwa Pegangsaan Timur 56 adalah penyerbuan tentara Belanda saat peringatan Hari Proklamasi pada 17 Agustus 1948 di tempat tersebut yang menyebabkan seorang pandu tertembak mati, kemudian Belanda menduduki gedung tersebut dan menyita dokumen-dokumen delegasi RI. Mosi lainnya adalah mosi Mangunsarkoro dkk. yang mendesak pemerintah supaya melepaskan sikap ikat diri

² *Ibid.*, hlm. 57.

pemerintah terhadap Belanda, yaitu tidak akan memperluas hubungan luar negeri selama perundingan dengan Belanda.

Perjalanan KNIP sebagai DPR terhenti akibat diterimanya hasil Konferensi Meja Bundar (KMB). Berdasarkan hasil KMB, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berubah menjadi negara federal dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS). Perubahan ini dituangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Sebagai negara federal, parlemen terdiri atas dua kamar, yaitu DPR RIS dan Senat. Anggota DPR RIS saat dilantik sebanyak 146 anggota, terdiri atas wakil-wakil dari negara bagian. Adapun anggota Senat sebanyak 32 orang yang mewakili 16 negara bagian. Namun, sampai berakhirnya negara RIS, yang aktif hanya 27 orang, 4 orang mengundurkan diri, dan 1 orang belum disumpah, yaitu M. Djamani dari Kalimantan Tenggara.³

Jumlah anggota DPR terdiri atas 146 orang yang mewakili negara/daerah bagian dengan perincian sebagai berikut: Republik Indonesia 49 orang, Indonesia Timur 17 orang, Jawa Timur 15 orang, Madura 5 orang, Pasundan 21 orang, Sumatera Utara 4 orang, Sumatera Selatan 4 orang, Jawa Tengah 12 orang, Bangka 2 orang, Belitung 2 orang, Riau 2 orang, Kalimantan Barat 4 orang, Dayak Besar 2 orang, Banjar 3 orang, Kalimantan Tenggara 2 orang, dan Kalimantan Timur 2 orang.

Dalam Konstitusi RIS 1949 disebutkan bahwa DPR RIS dan Senat bersama-sama dengan pemerintah melaksanakan pembuatan perundang-undangan. DPR RIS juga berwenang mengontrol pemerintah dengan catatan presiden tidak dapat diganggu gugat, tetapi para menteri bertanggung jawab kepada DPR atas semua kebijakan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.

Dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan, DPR RIS memiliki hak bertanya, hak interpelasi, dan menyelidiki (angket). Walaupun dalam usia yang relatif pendek, hanya enam bulan, DPR

³ *Ibid.*, hlm. 84.

RIS telah melakukan hampir semua fungsinya, baik dalam bidang perundangan-undangan maupun bidang kontrol terhadap pemerintah. Di bidang kontrol telah difungsikan haknya, seperti hak interpelasi dan hak angket.⁴ Ada sekitar 285 pertanyaan yang diajukan DPR RIS kepada pemerintah, contohnya dalam kasus jabatan rangkap Sultan Hamid, penangkapan-penangkapan yang terjadi di Negara Indonesia Timur (NIT) dan Negara Sumatera Timur (NST), serta larangan melakukan rapat. Terkait dengan hak interpelasi, tercatat ada 3 buah; 1 disetujui, yaitu interpelasi Andi Gapa dkk. tentang perkembangan politik di NIT dan 2 usul interpelasi lainnya ditarik kembali oleh pengusulnya.⁵

Pada era DPR RIS ini ada empat hak angket yang digunakan anggota, yang umumnya untuk menyelidiki masalah pemogokan umum yang terjadi di Kalimantan Barat, Sumatera Selatan, dan Sumatera Timur serta masalah pemberontakan Andi Aziz di lingkungan NIT. DPR RIS juga melaksanakan hak-hak mosi, misalnya mosi penggabungan negara-negara bagian ke dalam RI dan RIS, terkait dengan politik luar negeri dengan mosi Vietnam, mosi Anggaran Belanja Negara (ABN), dan mosi Dewan Pengawas Keuangan (DPK). Salah satu mosi yang terkenal pada masa DPR RIS ini adalah mosi integral Natsir, yang menginginkan Indonesia kembali menjadi NKRI. Mosi ini mendapat persetujuan dan berhasil sehingga Indonesia kembali menjadi negara kesatuan.⁶

B. DPR SEMENTARA DAN DPR HASIL PEMILU 1955

Dengan kembalinya Indonesia menjadi negara kesatuan, DPR RIS dibubarkan dan diganti dengan nama DPR Sementara (DPRS). Pembentukan DPRS berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Pasal 77 UUDS menetapkan bahwa jumlah anggota

⁴ Tim Peneliti PPW, *Parlemen RIS dan Suasana Politik yang Melatarbelakangi*, Jakarta: PPW LIPI, 1987, hlm. 144-145.

⁵ *Ibid.*, hlm. 76.

⁶ *Ibid.*, hlm. 79-80.

DPRS adalah 236 orang, yaitu 148 anggota dari DPR RIS, 29 anggota dari Senat RIS, 46 anggota dari Badan Pekerja KNIP, dan 13 anggota dari DPA. Hingga berakhirnya masa jabatan DPRS pada tahun 1956, jumlah anggotanya berkurang karena pengunduran diri, meninggal dunia atau karena diangkat menjadi pejabat di lembaga eksekutif. Pada tahun 1954, setelah dilakukan pergantian antarwaktu, jumlah anggota DPRS menjadi 235 orang, yang berasal dari Masjumi 43 orang, PNI 42 orang, PIR sayap Hazairin 19 orang, PIR sayap Wongsonegoro 3 orang, PKI 17 orang, PSI 15 orang, PRN 13 orang, Persatuan Progresif 10 orang, Demokrat 9 orang, Partai Katolik 9 orang, NU 8 orang, Parindra 7 orang, Partai Buruh 6 orang, Parkindo 5 orang, Partai Murba 4 orang, PSII 4 orang, SKI 4 orang, SOBSI 2 orang, BTI 2 orang, GTI 1 orang, Perti 1 orang, dan tidak berpartai 11 orang.

Berdasarkan UUDS, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem parlementer. Dengan sistem ini, presiden hanya sebagai kepala negara yang bersifat simbolik dan kegiatan-kegiatan seremonial. Tugas pemerintahan sehari-hari dilaksanakan oleh perdana menteri (PM) yang merupakan kepala pemerintahan atau pimpinan kabinet. Dalam sistem ini, keberlangsungan pemerintahan bergantung pada parlemen karena suatu saat pemerintah dapat jatuh jika tidak mendapat mandat dari DPRS. Selama periode ini, kabinet-kabinet yang sempat memerintah adalah Kabinet Natsir (7 September 1950–21 Maret 1951); Kabinet Soekiman (27 April 1951–23 Februari 1952); Kabinet Wilopo (3 April 1952–3 Juni 1953); Kabinet Ali-Wongso (1 Agustus 1953–24 Juli 1955); Kabinet Burhanuddin Harahap (12 Agustus 1955–24 Maret 1956); Kabinet Ali II (24 Maret 1956–24 Maret 1957); Kabinet Djuanda (9 April 1957–10 Juli 1959).

Pada masa pemerintahan dari tiap-tiap kabinet, tampak rata-rata umur pemerintahan tidak begitu panjang. Ini terjadi karena pemerintahan sering jatuh karena tidak mendapat kepercayaan dari parlemen sehingga parlemen kemudian melakukan mosi tidak percaya terhadap kabinet. Memang pada era ini, dan era-era sebelumnya, peran par-

lemen begitu dominan dan signifikan. Fungsi-fungsi yang dimiliki parlemen dilakukan secara efektif, termasuk fungsi pengawasan. Dalam rangka melakukan pengawasan itu, tidak jarang pemerintah jatuh melalui mosi tidak percaya.

Kabinet Natsir, misalnya, jatuh karena kegagalan kabinet ini dalam menyelesaikan masalah Irian Barat dan adanya mosi tidak percaya dari PNI menyangkut pencabutan peraturan pemerintah mengenai DPRD dan DPRDS. PNI menganggap Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 1950 mengenai DPRD terlalu menguntungkan Masyumi. Mosi tersebut disetujui parlemen sehingga Kabinet Natsir harus mengembalikan mandatnya kepada presiden.

Pada masa Kabinet Wilopo ada tiga mosi, yaitu Mosi Z. Baharuddin (PKI) yang didukung oleh kelompok kiri seperti Partai Murba, Partai Buruh, Partai Rakyat Nasional, dan Partai Komunis Indonesia; Mosi I.J. Kasimo (Partai Katolik) yang didukung Masyumi, Partai Buruh, Parkindo, dan Parindra; Mosi Manai Sophian (PNI) yang didukung NU dan PSII. Akibat Peristiwa Tanjung Morawa, muncullah mosi tidak percaya dari Serikat Tani Indonesia terhadap Kabinet Wilopo sehingga Wilopo harus mengembalikan mandatnya kepada presiden pada 2 Juni 1953.

Pada masa Kabinet Ali I, tahun 1954 anggota Djauir Muhamad mengajukan mosi penunjukan Aceh sebagai daerah otonom. Meskipun ditanggguhkan, mosi ini kemudian menjadi pendorong bagi parlemen untuk mempersiapkan UU mengenai status daerah Aceh, yang pada 1956 DPRS mengesahkan UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh.

Selain melalui hak mosi tidak percaya, DPRS juga menggunakan hak lain dalam upaya mengontrol kabinet, yaitu hak interpelasi, angket, dan pernyataan pendapat. Syarat untuk mengajukan hak interpelasi diusulkan sekurang-kurangnya oleh lima anggota DPR. Apabila disetujui oleh DPR, usul interpelasi lalu diteruskan kepada pemerintah, baik secara lisan maupun tertulis. Usul interpelasi dapat membawa akibat politik karena dapat melahirkan mosi tidak percaya.

Hak angket (menyelidiki) diusulkan oleh anggota DPR sekurang-kurangnya sepuluh orang, dan putusannya harus diambil dalam rapat terbuka. Apabila DPR menerima usulan itu, dibentuklah panitia angket yang beranggotakan sekurang-kurangnya tiga orang. Adapun hak mengajukan pernyataan pendapat yang wujud hak ini dapat berupa petisi, resolusi, atau mosi, diusulkan oleh sekurang-kurangnya lima anggota DPR.

Penggunaan hak interpelasi selama periode DPRS sebanyak 24 kali dan 16 usul disetujui. Di antara interpelasi yang hangat diperdebatkan adalah interpelasi Iwa Kusumasumantri dkk. tentang keterlamabatan pemerintah Wilopo mengajukan RUU ABN, interpelasi Djody Gondokusumo dkk. tentang *mutual security act* (MSA), dan interpelasi Subadio Sastrosatomo mengenai AURI. Interpelasi Djody menjadi salah satu sebab mundurnya Kabinet Sukiman.⁷

Hak angket pernah diajukan oleh Margono Djojohadikusumo pada akhir 1954 untuk menyelidiki untung-ruginya mempertahankan “rezim devisa” yang berdasarkan UU Pengawasan Devisen Tahun 1940. Hasil angket belum sempat digunakan karena Kabinet Burhanuddin Harahap berakhir masa kerjanya dan DPRS digantikan oleh DPR hasil Pemilu 1955.

Terkait dengan hak pernyataan pendapat, ada 82 usul mosi/resolusi, dengan perincian 21 disetujui, 17 ditolak, dan 44 belum atau tidak diselesaikan. Mosi S. Hadikusumo menjadi salah satu sebab mundurnya Natsir dan kabinetnya. Begitu juga dengan mosi Burhanuddin yang mengakibatkan mundurnya Menteri Pertahanan Iwa Kusumasumantri yang kemudian disusul dengan jatuhnya Kabinet Ali Sastroamidjojo I pada akhir 1955.⁸

Banyak orang menilai bahwa hak-hak yang dimiliki oleh DPRS sepanjang periode ini dapat dan berhasil dipergunakan. Kontrol terhadap pemerintah begitu efektif. Tambahan pula, pada periode

⁷ Tim Peneliti PPW, *Fungsi Perwakilan dalam Sejarah: Studi tentang Parlemen RI 1950–1959*, Jakarta: PPW LIPI, 1988, hlm. 94.

⁸ *Ibid.*

Tabel 2.1 Penggunaan Hak-Hak DPR Masa DPR Sementara

Hak-Hak	Diajukan	Disetujui	Ditolak	Belum/Tidak Diselesaikan
Interpelasi	24	16	2	6
Angket	1	1	0	0
Mosi/Resolusi	82	21	17	44

Sumber: Tim Peneliti PPW, *Fungsi Perwakilan dalam Sejarah: Studi tentang Parlemen RI 1950–1959*, Jakarta: PPW LIPI, 1988, hlm. 55.

ini DPRS berhasil membuat tata aturan dan cara mengajukan hak angket melalui undang-undang, yakni UU No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR.

Masa kerja DPRS berakhir setelah dilaksanakan Pemilu 1955 pada masa Kabinet Burhanuddin Harahap dari Masyumi. Pemilu 1955 berhasil dilaksanakan, yang kabinet-kabinet sebelumnya tidak dapat melaksanakannya. Dengan demikian, Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama sejak proklamasi kemerdekaan. Hasil Pemilu 1955 menempatkan empat partai politik besar duduk di DPR, yaitu Masyumi, PNI, NU, dan PKI. Duduk pula wakil-wakil partai sedang dan kecil serta calon perseorangan. Di bawah ini komposisi kursi dari partai-partai yang duduk di DPR hasil Pemilu 1955.

Sama seperti DPRS, DPR hasil Pemilu 1955 memiliki peran signifikan dalam menjalankan fungsi kontrolnya. Pada masa ini, DPR menggunakan hak-hak yang dimilikinya, antara lain hak interpelasi, resolusi, mosi, dan angket. Usul interpelasi yang diajukan DPR pada periode ini tercatat sebanyak enam buah, yaitu tiga usul disetujui, tiga usul ditarik. Di antara interpelasi yang disetujui adalah interpelasi I.A. Moeis, dkk. tentang kebijakan luar negeri dalam kasus tuntutan nasional terhadap Irian Barat. Usul interpelasi ini kemudian menghasilkan UU No. 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Provinsi Irian Barat. Selain hak interpelasi, ada satu usul hak angket yang diajukan, tetapi tidak dapat diselesaikan oleh DPR hasil Pemilu 1955 karena DPR dibubarkan Presiden Soekarno.⁹

⁹ *Ibid.*, hlm. 120.

Tabel 2.2 Perolehan Kursi Hasil Pemilu 1955

No.	Partai>Nama Daftar	Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	57
2.	Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi)	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	45
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	8
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	8
7.	Partai Katolik	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	4
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	2
12.	Partai Buruh	2
13.	Gerakan Pembela Pancasila (GPPS)	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	2
16.	Murba	2
17.	Baperki	1
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongso	1
19.	Gerinda	1
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	1
21.	Persatuan Daya	1
22.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Hazairin	1
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	1
24.	UKUI	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	1
26.	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	1
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	1
28.	R. Sodjono P.	1
Jumlah		257

Sumber: Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR, 1945–2004*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah dan PP Wanita Islam, 2004.

Pada periode ini ada 47 usul resolusi dan 8 usul mosi yang diajukan di DPR. Dari 47 usul resolusi, 23 di antaranya disetujui, 12 ditolak, dan 12 lagi ditarik kembali oleh pengusulnya. Dari 23 usul resolusi yang disetujui di antaranya terkait dengan isu politik

Tabel 2.3 Penggunaan Hak-Hak DPR Masa DPR Hasil Pemilu 1955

Hak-Hak	Diajukan	Disetujui	Ditolak	Belum/Tidak Diselesaikan
Interpelasi	8	3	3	2
Angket	1	0	0	1
Mosi/Resolusi	55	25	13	17

Sumber: Tim Peneliti PPW, *Fungsi Perwakilan dalam Sejarah: Studi tentang Parlemen RI 1950–1959*, Jakarta: PPW LIPI, 1988, hlm. 122.

internasional, seperti resolusi menentang percobaan bom atom, resolusi tentang komunikasi bersama negara-negara Asia-Afrika di PBB untuk membebaskan pejuang-pejuang Aljazair, dan resolusi mengenai sengketa perbatasan Republik Rakyat Cina dan India. Adapun dari 8 usul hak mosi, 2 di antaranya disetujui, 1 ditolak, dan 5 ditarik oleh pengusulnya. Dua mosi yang disetujui adalah mosi Sukami Djojodiprodo dkk. tentang nasib pegawai negeri dan mosi Abdulhajat dkk. mengenai keterangan pemerintah tentang Irian Barat.¹⁰

C. DPR DEMOKRASI TERPIMPIN

Memasuki masa Demokrasi Terpimpin, DPR hasil Pemilu 1955 dibubarkan, diganti dengan DPR Gotong Royong (DPR GR) yang anggotanya diangkat oleh Presiden Soekarno. Bukan itu saja, kabinet juga dibubarkan dan diganti dengan Kabinet Gotong Royong. Ketua DPR, MPR, BPK, dan MA diangkat sebagai pembantu presiden, yaitu dengan jabatan menteri. Semua kepala staf (Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepolisian) juga diangkat sebagai menteri. Dengan gambaran seperti itu, Demokrasi Terpimpin sudah tidak ada lagi “demokrasi-nya”, yang ada tinggal “terpimpin-nya”.

Latar belakang DPR hasil Pemilu 1955 dibubarkan karena DPR menolak RAPBN Tahun 1960 yang diajukan pemerintah. Presiden Soekarno selanjutnya menyatakan pembubaran DPR dan sebagai

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 120–121.

gantinya Presiden membentuk DPR GR, dengan semua anggota ditunjuk oleh Presiden. Peraturan DPR GR juga ditentukan oleh Presiden. Tugas DPR GR adalah melaksanakan manifesto politik, mewujudkan amanat penderitaan rakyat, dan melaksanakan Demokrasi Terpimpin.

Pengisian keanggotaan DPR GR dilaksanakan berdasarkan keputusan Presiden No. 156 Tahun 1960 dan ditetapkan 283 anggota dengan komposisi: 130 mewakili 9 partai politik (PNI 44 orang, NU 36, PKI 30, Parkindo 6, Partai Katolik 5, PSII 5, Perti 2, Murba 1, dan Partindo 1 orang); 152 anggota mewakili golongan fungsional (angkatan bersenjata 35 orang, petani 25, buruh 26, alim ulama Islam 24, Protestan 3, Katolik 2, Hindu 2, angkatan '45 2, pemuda 9, wanita 8, pendidik 5, koperasi 3, pengusaha 2, veteran 2, seniman 2, dan wartawan 2 orang); dan wakil Irian Barat 1 orang.

Anggota DPR GR kemudian bertambah menjadi 299 anggota, yang terdiri atas Golongan Nasionalis 49 orang, Islam 45, Komunis 30, Kristen-Katolik 13, Golongan Karya 163 orang (Angkatan Bersenjata 32 orang, Kerakyatan 31, Pembangunan Spiritual 32, Golongan Material 61 orang), Partindo 1 orang, dan wakil Irian Barat 6 orang.¹¹

Periode Demokrasi Terpimpin merupakan salah satu periode yang kelam bagi perjalanan demokrasi di Indonesia. Demokrasi Terpimpin menyebabkan kekuasaan terpusat di tangan Presiden Soekarno. Semua kekuasaan berada di genggamannya. Partai-partai politik tidak berfungsi, bahkan jumlahnya dikurangi. Dari 28 partai politik, hanya tinggal 10 partai, yaitu PNI, PKI, NU, PSII, Perti, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, Murba, dan Partindo.

Pada masa Demokrasi Terpimpin peranan DPR dan mekanisme berubah. Jika pada masa sebelumnya (Demokrasi Parleментар), peranan DPR yang aktif dalam menggunakan hak-hak dan fungsi kontrolnya, tidak demikian dengan peranan DPR pada era ini. Peranan

¹¹ Max Boboy, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Jakarta; Sinar Harapan, 1994, hlm. 56–57.

DPR menjadi mandul karena di bawah kontrol Presiden Soekarno. Semua anggota DPR diangkat atau ditunjuk dan diberhentikan oleh Presiden Soekarno. Pimpinan DPR diangkat sebagai menteri. Dengan demikian, ketua DPR menjadi bawahan presiden karena jabatan menteri adalah pembantu presiden. Dengan diangkatnya Ketua DPR GR sebagai menteri, kedudukan DPR tidak lagi sebagai badan yang terpisah dari eksekutif, tetapi telah menjadi pembantu eksekutif.

Hak-hak DPR seperti hak tanya, hak angket, hak interpelasi, dan hak bujet ditiadakan. Kondisi ini diakibatkan besarnya kewenangan presiden sehingga menjadikan DPR sebagai badan yang mengesahkan saja dan menyetujui kemauan politik presiden. DPR GR membiarkan presiden membuat penetapan-penetapan presiden. Banyak keputusan penting dibuat di luar DPR GR, seperti politik konfrontasi, pengurangan uang, dan pengambilan perusahaan-perusahaan asing.¹²

D. DPR ORDE BARU

Berakhirnya era Demokrasi Terpimpin digantikan dengan Demokrasi Pancasila di bawah pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto. Melalui sejumlah kebijakan politik, pemerintah Orde Baru melakukan reorganisasi dan refungsionalisasi, baik pada tingkat suprastruktur politik maupun infrastruktur politik. Kebijakan ini dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan stabilitas politik, sebagai landasan terlaksananya pembangunan ekonomi. Bagi Orde Baru, stabilitas politik merupakan prasyarat terlaksananya pembangunan. Pembangunan bisa dilaksanakan, menurut pandangan Orde Baru, apabila adanya stabilitas politik.

Orde Baru melihat bahwa biang kekacauan yang mengganggu stabilitas politik, antara lain adalah partai-partai politik. Partai-partai politik dianggap berperan mengganggu stabilitas. Hal ini karena berdasarkan pengalaman Demokrasi Parlementer, yakni pemerintah selalu berganti-ganti diakibatkan ulah partai-partai politik. Kebijakan

¹² Isbodroini Soejanto, "Budaya Politik dan Peranan DPR", dalam Alfian dan Nazarruddin Samsuddin, *Profil Budaya Politik*, Jakarta: Grafitipers, 1991, hlm. 176.

yang dilakukan Orde Baru adalah melakukan penyederhanaan jumlah partai politik. Kesembilan partai politik yang ada (Parmusi, NU, PSII, Perti, PNI, Partai Katolik, Parkindo, IPKI, dan Murba) dikelompokkan atas dua kelompok, yaitu *pertama*, kelompok materiel-spirituil yang terdiri atas PNI, IPKI, Partai Katolik, Parkindo, dan Murba menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI); dan *kedua*, kelompok spirituil-materiel yang terdiri atas Parmusi, NU, PSII, dan Perti menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP).¹³

Setelah DPR GR Demokrasi Terpimpin dibubarkan, kemudian—sebelum dilaksanakan pemilu—dibentuk DPR GR Orde Baru (1966-1971). Semula anggotanya 242 orang, lalu ada penambahan sebanyak 108 orang yang terdiri atas 45 orang dari golongan politik dan 63 dari golongan karya (fungsional), sehingga total menjadi 350 orang. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden No. 57 dan No. 58 Tahun 1968, jumlah anggotanya menjadi 414 orang. Dari 414 anggota tersebut, sebanyak 167 berasal dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan golongan fungsional.

Terkait dengan hak-hak yang dimiliki DPR, yang pada era Demokrasi Terpimpin ditiadakan, pada awal era Orde Baru semua hak DPR dikembalikan, kecuali hak mosi. Pada periode awal DPR Orde Baru ini tercatat pernah menggunakan hak angket satu kali terkait dengan aparatur perekonomian negara dan satu buah memorandum mengenai pertanggungjawaban Presiden Soekarno.

Pada 1971 dilaksanakan pemilihan umum, yang merupakan pemilu kedua setelah proklamasi, atau pemilu pertama masa Orde Baru. Tujuannya untuk mengisi keanggotaan DPR, yang sebelumnya diangkat semua. Hasil Pemilu 1971, Golongan Karya (Golkar), sebagai peserta baru dalam pemilu dan merupakan partai pemerintah, memenangi pemilu. Hasil Pemilu 1971 dapat terlihat di bawah ini.

Walaupun pemilu dilaksanakan, tidak semua anggota DPR dipilih karena sebagian anggota diangkat oleh Presiden Soeharto dari unsur TNI/Polri atau ABRI. Keanggotaan ABRI terus ada sepanjang masa

¹³ Lihat Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, Jakarta: CSIS, 1974.

Tabel 2.4 Perolehan Suara dan Kursi Hasil Pemilu 1971

No.	Partai	% Suara	Kursi
1.	Golkar	62,82	236
2.	NU	18,68	58
3.	Parmusi	5,36	24
4.	PNI	6,93	20
5.	PSII	2,39	10
6.	Parkindo	1,34	7
7.	Katolik	1,10	3
8.	Perti	0,69	2
9.	IPKI	0,61	-
10.	Murba	0,08	-
Jumlah		100	360

Sumber: Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR, 1945–2004*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah dan PP Wanita Islam, 2004.

Tabel 2.5 Perimbangan Kekuatan di DPR Orde Baru (1971–1997)

Partai dan ABRI	1971	1977	1982	1987	1992	1997
PPP	94*	99	94	61	62	89
Golkar	236	232	242	299	282	325
PDI	30*	29	24	40	56	11
ABRI	100	100	100	100	100	75
Jumlah	460	460	460	500	500	500

Sumber: Syamsuddin Haris, "Partai Politik dan Demokratisasi di Indonesia", dalam R. Siti Zuhro, dkk, *Pergulatan Partai Politik dan Demokratisasi di Masa Krisis*, Jakarta: PPW LIPI, 1999, hlm. 40.

*Perolehan kursi PPP Pemilu 1977 adalah gabungan perolehan kursi Parmusi, NU, PSII, dan Perti. Adapun perolehan kursi PDI adalah gabungan kursi PNI, Partai Kristen, Partai Katolik, IPKI, dan Murba.

Orde Baru. Tercatat hasil Pemilu 1971, 1977, dan 1982, jumlah anggota DPR 360 orang, sebanyak 100 orang diangkat dari ABRI dan golongan fungsional. Pada Pemilu 1987 dan Pemilu 1992, jumlah anggota DPR naik menjadi 500 orang, sebanyak 100 orang diangkat dari unsur ABRI. Pada Pemilu 1997, jumlah yang diangkat dari unsur ABRI berkurang menjadi 75 orang.

Bagaimana peran fungsi pengawasan yang dilakukan DPR era ini terhadap jalannya pemerintah? Sampai sepanjang DPR periode 1971–1977 dan DPR periode 1977–1982, DPR masih memiliki peran signifikan dalam melakukan pengawasan dengan menggunakan beberapa hak kontrolnya. DPR periode 1971–1977 pernah menggunakan hak mengajukan pernyataan pendapat mengenai beberapa persoalan, antara lain penyelamatan dan pengembangan industri dalam negeri, proyek miniatur Indonesia (Taman Mini Indonesia Indah/TMII) dan hari depan generasi muda, Peristiwa 15 Januari 1974 (Malari), dan proses dekolonisasi Timor Timur.

Penggunaan hak interpelasi juga pernah diajukan oleh DPR periode 1977–1982 mengenai kebijakan pemerintah yang dikeluarkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang NKK/BKK. Para pengusul menginginkan kebijakan itu ditinjau kembali, tetapi usul tersebut gugur karena dalam rapat paripurna 11 Februari 1980 ditolak oleh sebagian besar anggota DPR (101 setuju dan 279 menolak).¹⁴ DPR juga pernah menggunakan hak angket yang diajukan oleh anggota Fraksi PDI dan Fraksi PPP pada Juni 1980 untuk mengadakan penyelidikan tentang kasus Pertamina dan membentuk panitia angket. Namun, usul ini gagal di tingkat pembicaraan dalam Badan Musyawarah (Bamus) DPR.¹⁵

Dalam perkembangan selanjutnya, kecenderungan yang terjadi bahwa penggunaan hak-hak yang dimiliki DPR tidak berjalan optimal, bahkan cenderung mandul seperti era Demokrasi Terpimpin. Pada era Orde Baru ini memang ada beberapa hak DPR yang digunakan, seperti hak menyatakan pendapat tentang penyelamatan dan pengembangan industri dalam negeri, Peristiwa 15 Januari 1974 (Malari), masalah TMII, dan hak interpelasi tentang penerapan NKK/BKK seperti disebutkan di atas. Namun, penggunaan hak-hak itu sebelum Orde Baru menancapkan kuku kekuasaannya secara kuat. Ketika

¹⁴ B.N. Marbun, DPR RI: *Pertumubuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta: Gramedia, 1992, hlm. 179.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 179–181.

Tabel 2.6 Fungsi Pengawasan DPR (1966–1982)

Fungsi	Periode	Diajukan	Disetujui	Ditolak/ Dibekukan
Hak Interpelasi	1966–1971	8	7	1
	1971–1977	-	-	-
	1977–1982	1	1	-
	1982–1987	-	-	-
Hak Menyatakan Pendapat	1966–1971	31	20	11
	1971–1977	7	7	-
	1977–1982	-	-	-
	1982–1987	-	-	-
Hak Angket	1966–1971	1	1	-
	1971–1977	-	-	-
	1977–1982	1	-	1
	1982–1987	-	-	-

Sumber: Riswanda Imawan, “Faktor-Faktor yang Menghambat Usaha Optimalisasi Peran DPR RI”, dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 1993, hlm. 77.

kekuasaan Orde Baru kuat dan kokoh, terjadi sentralisasi kekuasaan, fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR betul-betul mandul. Bukan hanya itu, anggota dewan yang “*mbalelo*” dapat di-*recall* atau ditarik dari keanggotaan DPR lalu diganti dengan yang lain.

Tidak berfungsinya hak-hak yang dimiliki DPR pada periode Orde Baru ini membuat para anggota dewan yang terhormat mendapat julukan sebagai “5D”, yaitu singkatan dari “Datang, Duduk, Dengar, Diam, dan Duit”. Selain itu, DPR Orde Baru juga mendapat julukan sebagai “tukang stempel” pemerintah. Istilah ini disematkan pada DPR Orde Baru karena lembaga ini alih-alih bersikap kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, justru selalu memberikan dukungan kepada pemerintah tanpa *reserve* sehingga mekanisme *checks and balances* tidak berjalan.

E. FUNGSI PENGAWASAN SETELAH AMANDEMEN

Amandemen UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan Reformasi. Hal ini antara lain karena UUD 1945 terlalu memberikan kekuasaan

yang besar terhadap presiden. Kekuasaan terpusat di tangan presiden (*concentration of power upon the president*) sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Dalam konteks kekuasaan presiden yang kuat di satu sisi dan kekuasaan DPR yang lemah di sisi lain, dalam rangka mencegah terjadi penyalahgunaan kekuasaan, perlu ada penguatan lembaga perwakilan (DPR) dan pembatasan kekuasaan presiden.

Dengan konsentrasi kekuasaan seperti itu maka tidak terjadi distribusi kekuasaan secara seimbang antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. UUD 1945 terlalu *executive heavy* atau memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden sehingga kekuasaan DPR lemah dan mekanisme *checks and balances* tidak memadai.¹⁶ Dampaknya, baik pada masa Demokrasi Terpimpin maupun Orde Baru kekuasaan yang dimiliki presiden tersebut mengecilkkan dan membelenggu peran DPR sehingga ia tidak mampu melaksanakan tugas dan fungsinya.

Penyetujuan pembatasan kekuasaan presiden dan penguatan DPR tersebut maka terkait dengan penguatan peran DPR dalam amandemen UUD 1945 antara lain adalah mengokohkan peran DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang. Hasil amandemen memperjelas kedudukan DPR dalam fungsi legislasi. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan secara jelas peran DPR dalam membuat undang-undang. Perhatikan bunyi pasal ini, “Pasal 20 ayat (1): Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 20 ayat (2): Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kekuasaan DPR dalam bidang legislasi ini semakin kuat dan diperteguh dengan Pasal 20 ayat (5) yang menyatakan bahwa rancangan undang-undang (RUU) yang telah mendapat persetujuan bersama (DPR dan presiden) jika dalam waktu 30 hari tidak disahkan oleh presiden, RUU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

¹⁶ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 187–188.

Untuk lebih jelasnya, perhatikan bunyi Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen, “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Selain dalam fungsi legislasi, penguatan peran dan kewenangan DPR terlihat juga dalam fungsi DPR lainnya. Apabila sebelum amandemen UUD 1945, fungsi-fungsi (legislasi, anggaran, dan pengawasan) DPR tidak disebutkan dalam batang tubuh tetapi hanya disebutkan di dalam penjelasan umum, dalam UUD 1945 hasil amandemen fungsi-fungsi DPR tersebut dikemukakan dalam batang tubuh.

Terkait dengan fungsi pengawasan, hasil amandemen juga menegaskan tentang hak-hak DPR. Pasal 20A ayat (2) menyatakan, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Selanjutnya Pasal 20A ayat (3) menyebutkan, “Selain hak yang diatur dalam pasal Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas”.

Sebelum amandemen UUD 1945, hak-hak yang dimiliki DPR tersebut tidak diatur. Pengaturan dan penggunaan hak-hak itu lebih lanjut diatur oleh UU, yakni UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Dengan adanya amandemen, hak-hak itu diatur di dalam UUD 1945 sehingga ia memiliki payung yang kuat bahwa DPR memiliki hak-hak tersebut. Hal ini perlu karena pada masa lalu, yakni masa Demokrasi Terpimpin, hak-hak yang dimiliki oleh DPR tersebut ditiadakan. Pencantuman secara eksplisit hak-hak DPR dalam UUD 1945 itu penting untuk meneguhkan institusi DPR sebagai lembaga pengawas dan pengontrol jalannya pemerintahan.

Dengan amandemen UUD 1945, fungsi dan peranan DPR menjadi kuat, baik dalam fungsi legislasi maupun dalam fungsi kontrol atau pengawasan. Penguatan peran DPR ini penting, mengingat peran dan kewenangan DPR masa Orde Baru terbatas karena kekuasaannya di bawah bayang-bayang eksekutif. Dengan memberikan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang dan kewenangan dalam melakukan kontrol terhadap eksekutif diharapkan DPR melaksanakan fungsinya secara memadai dan optimal.

F. MEKANISME PENGGUNAAN HAK KONTROL DPR

Dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Pasal 77 UU No. 27 Tahun 2009 menyebutkan bahwa DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Mekanisme dan tata cara pelaksanaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat tersebut lebih jauh diatur dalam Tata Tertib (Tatib) DPR. Pasal 162 Tata Tertib DPR menyebutkan bahwa hak interpelasi diusulkan oleh paling sedikit 25 anggota dan lebih dari satu fraksi. Pengusulan hak interpelasi disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan pemerintah yang akan dimintakan keterangan dan alasan permintaan keterangan.¹⁷

Usul hak interpelasi disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR dan diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna serta dibagikan kepada semua anggota. Badan Musyawarah (Bamus) DPR membahas dan menjadwalkan rapat paripurna atas usul interpelasi dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul interpelasinya secara ringkas. Selama usul hak interpelasi belum disetujui oleh rapat paripurna, pengusul

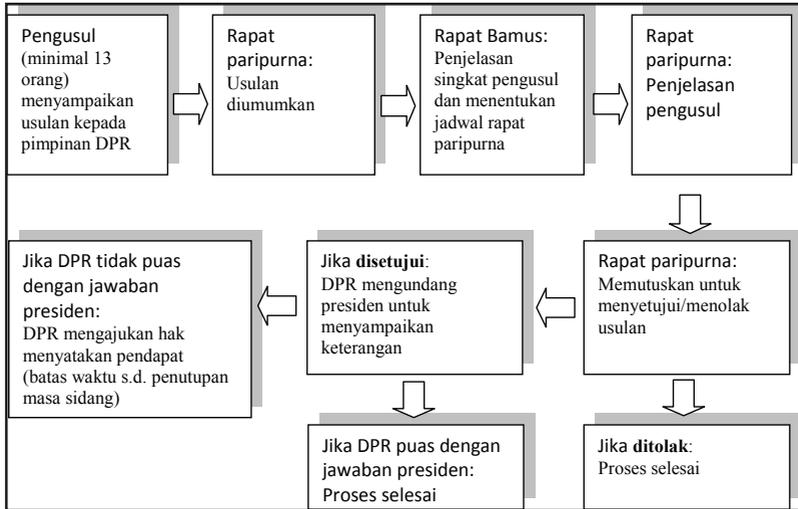
¹⁷ Tata cara pelaksanaan hak interpelasi diatur dalam Pasal 162–165 Tata Tertib DPR.

berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali. Perubahan atau penarikan kembali harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan membagikan kepada semua anggota.

Dalam hal jumlah penanda tangan usul hak interpelasi yang belum memasuki Pembicaraan Tingkat I menjadi kurang dari jumlah, harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi. Jika terjadi pengunduran diri penanda tangan usul hak interpelasi sebelum dan pada saat rapat paripurna yang telah dijadwalkan oleh Bamus, yang berakibat terhadap jumlah penanda tangan tidak mencukupi, ketua rapat paripurna mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi. Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak interpelasi dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna tetap dapat dilanjutkan. Apabila sampai dua kali masa persidangan jumlah penanda tangan tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Usul hak interpelasi tersebut disetujui sebagai interpelasi DPR, pimpinan DPR menyampaikannya kepada presiden dan mengundang presiden untuk memberikan keterangan. Terhadap keterangan presiden, diberikan kesempatan kepada pengusul dan anggota yang lain untuk mengemukakan pendapat. Atas pendapat pengusul dan/atau anggota yang lain, presiden memberikan jawaban. Keterangan dan jawaban presiden dapat diwakilkan kepada menteri/pejabat terkait.

Dalam hal menolak keterangan dan jawaban presiden, DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Namun jika DPR menerima keterangan dan jawaban presiden, usul hak interpelasi dinyatakan selesai dan materi interpelasi tersebut tidak dapat diusulkan kembali. Apabila sampai waktu penutupan masa sidang yang bersangkutan ternyata tidak ada usul pernyataan pendapat yang diajukan



Gambar 2.1 Tata Cara Penggunaan Usul Hak Interpelasi DPR*

* Pasal 171–175 Tata Tertib DPR.

kan, pembicaraan mengenai permintaan keterangan kepada presiden tersebut dinyatakan selesai dalam rapat paripurna.

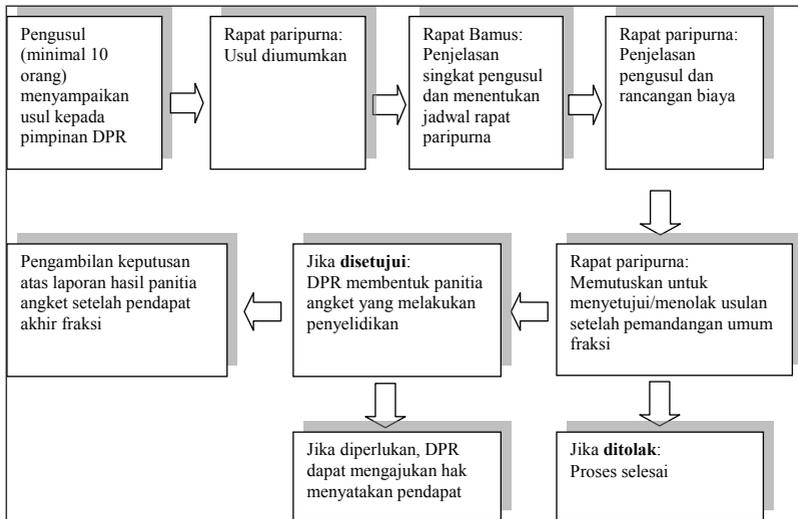
Hak angket diusulkan oleh paling sedikit 25 anggota dan lebih dari satu fraksi. Pengusulan hak angket disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya materi kebijakan dan/atau pelaksanaan undang-undang yang akan diselidiki dan alasan penyelidikan.¹⁸ Usul hak angket disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR. Usul diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna dan dibagikan kepada semua anggota. Bamus membahas dan menjadwalkan rapat paripurna atas usul hak angket dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul hak angket secara ringkas. Selama usul hak angket belum disetujui oleh rapat paripurna, pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik usulnya kembali.

¹⁸ Tata cara tentang hak angket diatur dalam Pasal 166–170 Tata Tertib DPR.

Perubahan atau penarikan usul kembali harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan membagikan kepada semua anggota. Dalam hal jumlah penanda tangan usul hak angket yang belum memasuki Pembicaraan Tingkat I menjadi kurang dari jumlah, harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi. Apabila terjadi pengunduran diri penanda tangan, usul hak angket sebelum dan pada saat rapat paripurna yang telah dijadwalkan oleh Bamus, yang berakibat terhadap jumlah penanda tangan tidak mencukupi, ketua rapat paripurna mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi.

Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul angket dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna tetap dapat dilanjutkan. Apabila sampai dua kali masa persidangan jumlah penanda tangan tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Dalam hal rapat paripurna memutuskan untuk menyetujui usul mengadakan angket, DPR membentuk panitia khusus (pansus) yang dinamakan panitia angket. Keputusan DPR untuk mengadakan angket mencakup juga penentuan biaya panitia angket. Keputusan DPR disampaikan kepada presiden dan diumumkan dalam Berita Negara. Dalam melaksanakan hak angket, pansus berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Pansus meminta kehadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis dalam jangka waktu yang cukup dengan menyebutkan maksud permintaan tersebut dan jadwal pelaksanaannya. Mereka wajib hadir untuk memberikan keterangan, termasuk menunjukkan dan/atau menyerahkan segala dokumen yang diperlukan kepada pansus.



Gambar 2.2 Tata Cara Penggunaan Usul Hak Angket DPR*

* Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 176–183.

Setelah menyelesaikan pekerjaannya, panitia angket menyampaikan laporan dalam rapat paripurna, kemudian laporan tersebut dibagikan kepada semua anggota. Pengambilan keputusan tentang laporan panitia angket didahului dengan laporan hasil panitia angket dan pendapat akhir fraksi, kemudian keputusan tersebut disampaikan kepada presiden. DPR dapat menindaklanjuti keputusan sesuai dengan kewenangan DPR menurut peraturan perundang-undangan.

Hak menyatakan pendapat diusulkan oleh paling sedikit 25 anggota. Pengusulan hak disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya: materi dan alasan pengajuan usul pernyataan pendapat; materi hasil pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket; atau materi dan bukti yang sah atas dugaan adanya tindakan atau materi dan bukti yang sah atas dugaan tidak dipenuhinya syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.¹⁹

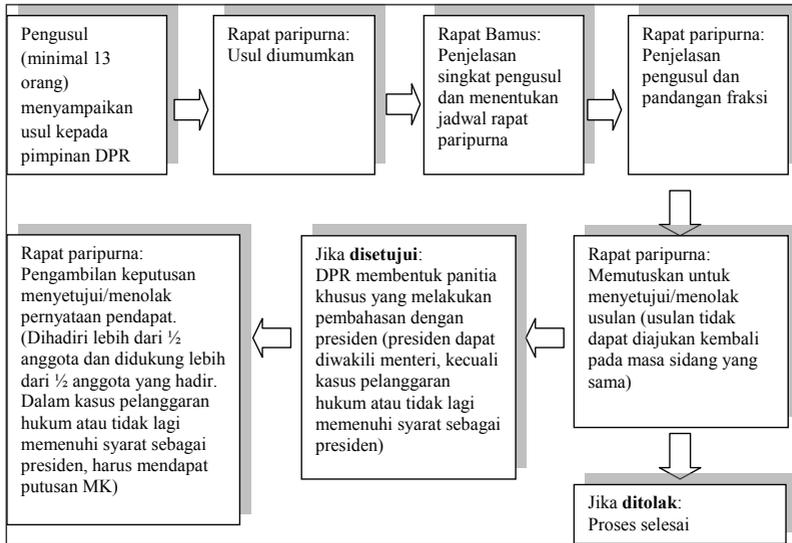
¹⁹ Tata cara pelaksanaan hak menyatakan pendapat diatur dalam Pasal 171–175 Tata Tertib DPR.

Usul hak menyatakan pendapat disampaikan oleh pengusul kepada pimpinan DPR dan diumumkan oleh pimpinan DPR dalam rapat paripurna dan dibagikan kepada semua anggota. Badan Musyawarah membahas dan menjadwalkan rapat paripurna atas usul menyatakan pendapat dan dapat memberikan kesempatan kepada pengusul untuk memberikan penjelasan atas usul menyatakan pendapatnya secara ringkas. Selama usul hak menyatakan pendapat belum disetujui oleh rapat paripurna, pengusul berhak mengadakan perubahan dan menarik kembali usulnya. Perubahan atau penarikan kembali harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan kepada pimpinan DPR secara tertulis dan pimpinan membagikan kepada semua anggota.

Dalam hal jumlah penanda tangan usul menyatakan pendapat yang belum memasuki Pembicaraan Tingkat I menjadi kurang dari jumlah, harus diadakan penambahan penanda tangan sehingga jumlahnya mencukupi. Dalam hal terjadi pengunduran diri penanda tangan usul hak menyatakan pendapat sebelum dan pada saat rapat paripurna yang telah dijadwalkan oleh Bamus, yang berakibat pada jumlah penanda tangan tidak mencukupi, ketua rapat paripurna mengumumkan pengunduran diri tersebut dan acara rapat paripurna dapat ditunda dan/atau dilanjutkan setelah jumlah penanda tangan mencukupi.

Apabila sebelum dan/atau pada saat rapat paripurna terdapat anggota yang menyatakan ikut sebagai pengusul hak menyatakan pendapat dengan membubuhkan tanda tangan pada lembar pengusul, ketua rapat paripurna mengumumkan hal tersebut dan rapat paripurna tetap dapat dilanjutkan. Apabila sampai dua kali masa persidangan jumlah penanda tangan tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur.

Dalam hal rapat paripurna menyetujui usul hak menyatakan pendapat, rapat paripurna membentuk panitia khusus (pansus). Pansus melakukan pembahasan dengan presiden. Dalam melakukan pembahasan, presiden dapat diwakilkan oleh menteri atau pejabat terkait. Dalam pembahasan, pansus dapat mengadakan rapat kerja,



Gambar 2.3 Tata Cara Penggunaan Usul Hak Menyatakan Pendapat DPR*

* Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 184–187.

rapat dengar pendapat, dan/atau rapat dengar pendapat umum dengan pihak yang dipandang perlu, termasuk dengan pengusul.

Setelah pembahasan, dilanjutkan dengan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat tersebut. Pengambilan keputusan dihadiri oleh sekurang-kurangnya lebih dari separuh dari semua anggota. Keputusan untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat harus didukung oleh lebih dari separuh anggota yang hadir dalam rapat tersebut. Pengambilan keputusan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari semua anggota. Keputusan untuk menyetujui atau menolak pernyataan pendapat harus didukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota yang hadir dalam rapat tersebut.

Keputusan DPR mengenai usul menyatakan pendapat yang berupa dugaan bahwa presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi,

penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan tidak memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan putusan. Keputusan DPR mengenai usul menyatakan pendapat disampaikan kepada presiden.

G. KESIMPULAN

Jika dicermati, perjalanan politik pengawasan DPR terhadap eksekutif, khususnya terkait dengan penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat dan/atau mosi tidak percaya, mengalami pasang surut. Ada masa-masa penggunaan hak-hak DPR begitu gencar dan efektif, tetapi ada pula masa-masa penggunaan hak-hak DPR tersebut tidak efektif bahkan tidak dipergunakan atau hak-hak tersebut yang seharusnya melekat pada DPR malah ditiadakan.

Pasang surut penggunaan hak-hak DPR tersebut jika kita amati tidak lepas dari konfigurasi politik atau rezim politik yang mendasarinya. Mulai awal kemerdekaan dengan terbentuknya KNIP atau BP KNIP, yang menjalankan tugas-tugas keparlemenan, sampai dengan berakhirnya Demokrasi Parlementer, DPR mempunyai dan memiliki peranan penting dan menentukan dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Kecuali itu, beberapa kali melalui mosi tidak percaya, DPR dapat menjatuhkan pemerintahan atau kabinet. Seperti diketahui, pada masa itu bangsa Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer. Salah satu ciri dari sistem pemerintahan parlementer adalah DPR dapat menjatuhkan pemerintah, sebaliknya pemerintah dapat membubarkan DPR.

Berperannya politik pengawasan DPR pada masa itu, selain terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut, yaitu sistem parlementer, juga karena didukung oleh faktor konfigurasi politik yang terbentuk, yaitu konfigurasi politik demokratis. Dengan kondisi atmosfer politik seperti itu, DPR sebagai institusi yang memiliki fungsi pengawasan bahkan dapat menjatuhkan pemerintahan tanpa

ada intimidasi, tekanan, atau hambatan. DPR beserta para anggotanya dapat bebas dan leluasa menggunakan hak-haknya tanpa ada pembatasan dari siapa pun. Para anggota DPR tidak khawatir di-*recall* dari DPR.

Fungsi pengawasan DPR mulai surut bahkan hak-haknya ditiadakan saat memasuki Demokrasi Terpimpin di bawah rezim Soekarno. Dengan kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pemerintahan tidak lagi berdasarkan sistem parlementer, tetapi sistem presidensial. Dalam sistem ini, yang diatur melalui UUD 1945, kekuasaan presiden begitu besar dan kuat.

Periode Demokrasi Terpimpin memperlihatkan fungsi pengawasan DPR tidak berjalan. Hal ini terjadi karena konfigurasi politik yang dibangun saat itu pada aras kekuasaan otoritarian. Hal ini karena Presiden Soekarno, yang berdasarkan UUD 1945 saja memiliki kekuasaan yang besar, apalagi kemudian ia menjalankan pemerintahan dengan cara-cara otoriter. Atas nama Demokrasi Terpimpin, Soekarno adalah pemilik kekuasaan tunggal dan sentral. DPR sebagai lembaga kontrol diletakkan sebagai bawahan karena pimpinan DPR diangkat sebagai menteri, yang notabene merupakan pembantu presiden.

Memasuki periode awal Orde Baru, harapan berperannya fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah tinggi. Kita memang menyaksikan DPR menjalankan politik pengawasan terhadap Presiden Soeharto. Beberapa hak DPR dipergunakan untuk mengawasi berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Pada masa awal Orde Baru ini kita melihat mulai pasang atau naiknya kembali penggunaan hak-hak DPR, yang pada masa Demokrasi Terpimpin hak-hak tersebut tenggelam. Namun, dalam perkembangan selanjutnya, seiring dengan konfigurasi politik yang semula demokratis menuju konfigurasi politik otoriter, peran-peran DPR semakin marginal. Kekuasaan presiden, yang lagi-lagi berdasarkan UUD 1945 sudah besar, semakin kuat dan otoriter. Sama seperti masa sebelumnya, pusat kekuasaan ada pada Presiden Soeharto.

Dengan semakin otoriternya kekuatan presiden di satu sisi, di sisi lain DPR menjadi tidak berperan dan tidak berdaya dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Ada beberapa faktor yang menyebabkan ketidakberdayaan DPR periode Orde Baru. *Pertama*, sistem pemilu yang menempatkan anggota dewan lebih loyal ke partai daripada ke konstituen (pemilih). Pada era ini sistem pemilu yang diberlakukan adalah sistem proporsional dengan stelsel daftar berdasarkan nomor urut. Sistem ini menyebabkan pimpinan partai menjadi dominan karena ia yang menentukan jadi-tidaknya seorang kandidat untuk menjadi anggota dewan. Sistem ini pada gilirannya menciptakan ketergantungan anggota dewan terhadap pimpinan partai dan menjauhkan anggota dewan dari konstituen.

Kedua, peraturan-peraturan yang ada, misalnya Tata Tertib DPR yang membelenggu dan menjerat para anggota dewan untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya. Untuk meminta keterangan kepada presiden, misalnya, diperlukan dukungan tanda tangan sekurang-kurangnya 20 anggota DPR. Begitu juga untuk mengajukan usul mengadakan penyelidikan sejumlah anggota lebih dari satu fraksi. Untuk usul menyatakan pendapat, juga diperlukan sekurang-kurangnya 20 anggota yang terdiri lebih dari satu fraksi.²⁰ Persyaratan tersebut menjadi kendala karena mengingat kekuatan di DPR mayoritas pendukung pemerintah, terutama Fraksi Golkar dan Fraksi TNI/Polri. Dua fraksi ini merupakan, mengutip bahasa Affan Gafar, *loro-loro ing tunggal* 'dua-duanya satu kekuatan' yakni pendukung pemerintah. Dengan kondisi seperti ini, sulit rasanya untuk dapat melaksanakan fungsi tersebut di atas.

Ketiga, untuk menjadi anggota dewan, lebih dulu harus menjalani penelitian khusus (litsus) yaitu calon anggota legislatif (caleg) harus setia, antara lain kepada Pancasila dan UUD 1945, bebas dari keterlibatan organisasi terlarang, G.30S/PKI, dan ekstrem kanan. Litsus ini juga mengharuskan caleg loyal dan setia kepada pemerintah

²⁰ Affan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 293.

sehingga anggota dewan yang terpilih dipastikan loyal. Instrumen litsus berdasarkan Keppres No. 16 Tahun 1990.²¹

Keempat, adanya lembaga *recall* yang membuat anggota dewan merasa ketakutan untuk dipecat dan mengharuskan selalu loyal atau bergantung pada pimpinan partai. Bukan itu saja, mekanisme *recall* ini efektif untuk menghukum anggota DPR yang tidak sejalan dengan pemerintah, bukan hanya bagi fraksi pendukung pemerintah, melainkan juga fraksi di luar pemerintah, yaitu PPP dan PDI.²²

Selain faktor-faktor di atas, kekuasaan eksekutif yang besar (*executive heavy*) juga ikut memengaruhi ketidakberdayaan lembaga legislatif. Meskipun berdasarkan konstitusi, kedudukan legislatif sejajar dengan eksekutif, dalam pelaksanaan ternyata eksekutif lebih kuat daripada legislatif, bahkan legislatif berada di bawah dan sangat bergantung pada eksekutif. Dengan kondisi seperti itu, tidak heran apabila anggota legislatif pada masa Orde Baru kerap mendapat kritikan yang tajam dari para pengamat ataupun masyarakat. Namun, kritikan itu berlalu begitu saja tanpa ada perubahan-perubahan yang cukup berarti. Malah dalam perkembangan, lembaga perwakilan itu benar-benar sudah terkooptasi oleh kekuasaan pemerintah (eksekutif). Apa yang disuarakan atau diinginkan pemerintah selalu diiyakan atau disetujui oleh lembaga perwakilan.

Ketentuan tata tertib yang mensyaratkan dukungan minimal 20 anggota yang tidak hanya satu fraksi merupakan suatu kendala. Dukungan dari fraksi lain merupakan persyaratan yang mengharuskan adanya koalisi di antara fraksi yang ada. Untuk mewujudkan hak-hak tersebut, anggota DPR bisa menanggung risiko besar karena akan berbenturan dengan kepentingan pemerintah. Menurut Gaffar, pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa setiap anggota DPR yang berpenampilan vokal/keras dan konfrontatif terhadap pemerintah akan menghadapi risiko untuk di-*recall*. Kasus Bambang Warih dan

²¹ T.A. Legowo dkk., *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*, Jakarta: Formappi, 2005, hlm. 32.

²² *Ibid.*

Sri Bintang Pamungkas merupakan salah satu contoh dampak dari sikap keras dan vokal saat menjadi anggota dewan sehingga mereka kemudian di-*recall* dari dewan. Kasus seperti itu menyebabkan para anggota DPR tidak mau mengambil risiko karena akan mematikan karier politik mereka di DPR.²³

Pada masa Orde Baru, DPR berada di bawah kontrol eksekutif. Kekuasaan presiden yang terlalu besar telah mematikan proses demokratisasi dalam bernegara. DPR sebagai lembaga legislatif yang diharapkan mampu menjalankan fungsi penyeimbang (*checks and balances*) dalam praktiknya hanya sebagai pelengkap dan penghias struktur ketatanegaraan yang ditujukan hanya untuk memperkuat posisi Presiden Soeharto.

Memasuki Era Reformasi, fungsi pengawasan DPR mulai naik kembali. Dalam UUD 1945 setelah amandemen, beberapa kekuasaan presiden direduksi dan peran DPR dalam legislasi dan pengawasan diperkuat. Hak-hak DPR dalam pengawasan dimasukkan konstitusi, yang kemudian diterjemahkan melalui UU dan Tata Tertib DPR. Pada Era Reformasi ini terlihat intensitas penggunaan hak-hak pengawasan DPR begitu tinggi. Beberapa hak DPR, seperti hak interpelasi dan hak angket kerap digunakan. Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, DPR menyampaikan memorandum yang berujung pada pemberhentian Abdurrahman Wahid.

Kita patut memberikan apresiasi terhadap intensitas penggunaan hak-hak DPR dalam pengawasan. Jika dibandingkan dengan era Soeharto—DPR begitu mandul dan marginal sehingga hak-hak pengawasan tidak berfungsi—pada periode Reformasi ini menunjukkan hal yang sebaliknya. Berfungsinya hak-hak pengawasan DPR ini terjadi bukan hanya karena perintah konstitusi yang memberikan peran yang kuat terhadap DPR, tetapi juga didukung dengan konfigurasi politik yang demokratis serta dukungan publik. Latar belakang ini yang membuat peran DPR begitu kuat dan signifikan.

²³ Gafar, *op cit.*, hlm. 294.

Namun, di balik tingginya intensitas penggunaan hak-hak DPR, terbersit kekecewaan atas penggunaan hak-hak DPR tersebut. Publik melihat bahwa di balik penggunaan hak-hak pengawasan DPR terhadap pemerintah sarat dengan kepentingan politik jangka pendek dan cenderung bersifat pragmatis. Dengan demikian, meskipun menunjukkan adanya grafik naik penggunaan hak-hak DPR dalam pengawasan di satu sisi, tetapi di sisi lain publik kecewa dan tidak puas dengan pengawasan yang dilakukan DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Aminy, Aisyah. 2004. *Pasang Surut Peranan DPR 1945–2004*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah dan PP Wanita Islam.
- Boboy, Max. 1994. *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Gafar, Affan. 1999. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Grafiti.
- Haris, Syamsuddin. 1999. “Partai Politik dan Demokratisasi di Indonesia”. Dalam R. Siti Zuhro dkk. *Pergulatan Partai Politik dan Demokratisasi di Masa Krisis*. Jakarta: PPW LIPI.
- Imawan, Riswandha. 1993. “Faktor-Faktor yang Menghambat Usaha Optimasi Peran DPR RI”. Dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Indrayana, Denny. 2007. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan.
- Legowo, T.A., dkk. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia*. Jakarta: Formappi.
- Marbun, B.N. 1992. *DPR RI: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*. Jakarta: Gramedia.
- Moertopo, Ali. 1974. *Strategi Politik Nasional*. Jakarta: CSIS.
- Sanit, Arbi. 1984. *Pewakilan Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Subekti, Valina Singka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.

- Sujanto, Isbodroini. 1991. "Budaya Politik dan Peranan DPR". Dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin. *Profil Budaya Politik*. Jakarta: Grafitipers.
- Tim Peneliti PPW. 1988. *Fungsi Perwakilan dalam Sejarah: Studi tentang Parlemen RI 1950–1959*. Jakarta: PPW LIPI.
- Tim Peneliti PPW. 1987. *Parlemen RIS dan Suasana Politik yang Melatarbelakangi*. Jakarta: PPW LIPI.

BAB III

PENGAWASAN DPR 1999–2004: MEWAKILI PARPOL, MENGABAIKAN RAKYAT?

Aisah Putri Budiatri

Setelah kejatuhan pemerintahan Presiden Soeharto, Indonesia berada pada masa transisi demokrasi yang dijalankan secara bersamaan oleh kelompok reformis dan *status quo*. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia mengawali para kelompok pro perubahan untuk melakukan reformasi total sehingga akhirnya Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998. Pemerintahan kemudian dilanjutkan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie yang dinilai cenderung membawa sisa-sisa kekuasaan Orde Baru.¹ Di tengah situasi tersebut, percepatan pemilu menjadi harapan banyak pendukung reformasi agar tercipta perubahan politik, ekonomi, dan sosial di Indonesia. Meskipun awalnya sempat diragukan, percepatan pemilu dapat diwujudkan pada 7 Juni 1999. Tidak seperti pemilu-pemilu pada masa Orde Baru, Pemilu 1999 membawa banyak kelompok politik baru di dalam legislatif.

Melalui rapat paripurna pertama yang diselenggarakan pada 1 Oktober 1999, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 1999–2004 dibagi menjadi 22 kelompok, yakni 21 partai politik dan satu TNI/Polri. Partai yang tidak mencapai 2% atau 10 anggota di DPR, harus bergabung dengan partai lain untuk membentuk fraksi.

¹ Orde Baru merupakan istilah rezim yang digunakan untuk periode pemerintahan Indonesia di bawah kepemimpinan Soeharto sejak 1966 hingga 1998.

Tabel 3.1 Susunan Keanggotaan DPR RI 1999–2004 Berdasarkan Fraksi

No.	Fraksi	Kursi DPR		Keterangan (Gabungan Partai)
		Jumlah	%	
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	153	30,6	
2.	Partai Golkar (PG)	120	24	
3.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	58	11,6	
4.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	56	11,2	PKB dan PDKB
5.	Reformasi	41	8,2	PAN dan PK
6.	TNI/Polri	38	7,6	
7.	Partai Bulan Bintang (PBB)	13	2,6	
8.	Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI)	12	2,4	PKP, PDI, PNI Massa Marhaen, PNI Front Marhaen, PBI, IPKI, PP, dan PKD
9.	Daulatul Ummah (DU)	9	1,8	PNU, PSII, PKU, PDR, dan Masyumi
Total		500	100	

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Dengan penggabungan tersebut, DPR periode 1999–2004 terdiri atas 10 fraksi dengan jumlah anggota keseluruhan 500 orang.²

Dalam perkembangan selanjutnya, terdapat perubahan peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR mengenai ketentuan fraksi yang menyebutkan bahwa fraksi harus mempunyai jumlah anggota sekurang-kurangnya 10 orang. Dengan ketentuan tersebut, Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) yang sebelumnya telah terbentuk, kemudian

² Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1999–2004*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2004, hlm. 9.

bergabung dengan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).³ Tabel 3.1 merupakan susunan anggota DPR 1999–2004 berdasarkan fraksi.⁴

Bukan komposisi partai dan fraksi di DPR saja yang mengalami perubahan, kemampuan politik parlemen juga mengalami perubahan pasca-DPR hasil Pemilu 1999 terbentuk. Perubahan tersebut tecermin dari semakin menguatnya fungsi pengawasan DPR terhadap presiden. Hal ini dilatarbelakangi oleh pengalaman politik atas keterbatasan kemampuan parlemen dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah yang cenderung otoriter pada masa Orde Baru. Dua kepemimpinan dalam satu periode yang dialami Indonesia ini pun disebabkan oleh pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR tersebut.

Jika dibandingkan dengan periode pemerintahan sebelumnya, DPR RI periode 1999–2004 yang mengawali Era Reformasi merupakan periode yang sangat produktif menggunakan fungsi khusus pengawasan, meliputi hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Terdapat sembilan kasus yang diawasi oleh DPR dengan hak angket dan interpelasi. Namun, apakah peningkatan penggunaan instrumen khusus pengawasan tersebut menandakan bahwa fungsi pengawasan ketiga hak DPR itu efektif dan berdampak terhadap perubahan kebijakan dan perilaku pemerintah yang lebih baik? Apa saja yang menjadi latar belakang kemunculan banyaknya penggunaan tiga fungsi pengawasan oleh DPR tersebut? Pertanyaan itu akan diulas di dalam tulisan ini.

A. DUA PRESIDEN DALAM SATU PERIODE PARLEMEN (DPR RI 1999–2004)

Sebelum masuk ke penjelasan mengenai fungsi pengawasan, perlu sebelumnya dijelaskan mengenai gambaran umum pemerintahan yang berlangsung pada periode 1999–2004. Hal ini menarik, mengingat pada periode tersebut terdapat dua presiden yang menjalankan

³ *Ibid.*, hlm. 14.

⁴ *Ibid.*, hlm. 9, 13, dan 14.

pemerintahan dengan satu payung parlemen yang sama. Presiden pada periode 1999-2004 ini dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), belum melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Pada proses pemilihan presiden ini pula peta politik parlemen terbentuk.

Menjelang pemilihan presiden oleh MPR pada 1999, muncul dua kandidat presiden yang diusung oleh dua partai besar di DPR, yakni Megawati Soekarnoputri (PDIP) dan B.J. Habibie (Partai Golkar).⁵ Namun, sejak awal Habibie sebagai calon presiden mendapatkan penentangan yang besar di DPR, bahkan dari internal Partai Golkar karena Habibie dianggap bagian dari Orde Baru. Oleh karena itu, pertanggungjawaban Habibie sebagai presiden ditolak oleh Sidang Umum (SU) MPR. Ia pun akhirnya mengundurkan diri dari pencalonan presiden.⁶

Berbeda dengan Habibie, Megawati merupakan calon kuat dalam pemilihan presiden karena merupakan tokoh reformis yang diusung oleh partai pemenang Pemilu 1999. Namun, sikap diam dan terlalu optimistis untuk tidak menjaring koalisi oleh Megawati tentu hanya mempersulit Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) memperoleh kursi presiden hanya dengan 153 kursi yang dimilikinya. Hanya Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang secara terbuka menyatakan dukungannya dan berkoalisi untuk pencalonan Megawati menjadi presiden. PKB memberikan dukungan kepada Megawati sebagai upaya menghalangi Habibie yang dinilai mewarisi kekuatan Orde Baru.⁷

Bukan hanya sikap diam yang menjadi persoalan, PDIP juga dinilai sebagai partai nasionalis yang membuat khawatir partai ber-

⁵ Yusril Ihza Mahendra dari Partai Bulan Bintang juga mencalonkan diri menjadi presiden, tetapi akhirnya mengundurkan diri dan mendukung pencalonan Abdurrahman Wahid yang diusung koalisi Poros Tengah.

⁶ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR dalam Era Transisi Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru (1999-2001)*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, 2002, hlm. 56-57,74, dan 77.

⁷ A. Effendy Choirie, *PKB Politik Jalan Tengah NU*, Jakarta: Pustaka Ciganjur, 2002, hlm. 278.

basis agama. Dari 153 kursi yang diraih PDIP dalam Pemilu 1999, sebanyak 57 kursi atau 37,25% diisi oleh caleg non-Muslim.⁸ Dalam sejarah politik masa lalu, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) juga telah memiliki rekam jejak yang kurang bersahabat dengan aspirasi umat Islam, termasuk dukungan terhadap RUU Perkawinan tahun 1973 serta penolakan keras terhadap RUU Sistem Pendidikan Nasional dan RUU Peradilan Agama tahun 1989 oleh PDI.⁹

Situasi tersebut berakhir pada upaya beberapa partai Islam, termasuk Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan (PK), dan Partai Bulan Bintang (PBB), membentuk koalisi “Poros Tengah” yang bersifat lisan-nonformal dan mengusung calon presiden alternatif. Poros Tengah kemudian bersepakat untuk merebut hati PKB sebagai partai berbasis Islam, dengan mencalonkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai presiden. Pencalonan oleh Poros Tengah ini terancam gagal karena PKB telah lebih dulu berkomitmen mendukung Megawati. Selain itu, dalam perspektif historis dan politis, kerja sama PKB yang berbasis Nahdlatul Ulama (NU) dengan Poros Tengah yang berbasis Islam modern tidak pernah mulus.¹⁰

Pada dasarnya kekuatan Poros Tengah telah muncul sejak pemilihan ketua MPR sebelumnya, yaitu aliansi PK dan PAN mampu mengumpulkan suara dukungan untuk Amien Rais hingga 305 suara dari 650 suara anggota MPR yang hadir. Sementara Matori Abdul Djamil yang dicalonkan PKB dan didukung PDIP hanya mampu mengumpulkan 279 suara. Saat itu, dinilai bahwa antara partai-partai Islam dan Golkar sudah mulai mendekat untuk menggabungkan suara kemenangan. Hal ini diyakini sebagai tawar-menawar antara

⁸ Kompas, 1 Oktober 1999, dalam Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2002, hlm. 88.

⁹ Rusdi Muchtar, Afadlal, Sumarmo, dan Dwi Purwoko, *Megawati Soekarnoputri Presiden Republik Indonesia*, Depok: Rumpun Dian Nugraha, 2002, hlm. 86.

¹⁰ A. Effendy Choirie, *op cit.*, hlm. 278.

partai Islam dan Golkar untuk menempati posisi pimpinan DPR dan MPR.¹¹

Sebelum menetapkan pilihan kepada Amien Rais sebagai calon ketua MPR dari Poros Tengah, terjadi “tawar-menawar” berkali-kali antara Poros Tengah dan Partai Golkar. Awalnya, pertemuan antara Hamzah Haz, Amien Rais, dan Akbar Tandjung disepakati bahwa Golkar akan mendukung Poros Tengah untuk menjadikan Hamzah Haz sebagai ketua MPR. Hal sebaliknya harus dilakukan Poros Tengah saat pemilihan pimpinan DPR, yaitu Poros Tengah mendukung Golkar untuk menjadikan Akbar Tandjung menjadi ketua DPR.¹²

Namun, menjelang Rapat Paripurna III dengan agenda pembentukan fraksi, kesepakatan itu menjadi goyah karena tiap-tiap pihak ragu dengan komitmen pihak lain. Seusai Rapat Paripurna III, menjelang pelaksanaan Rapat Paripurna IV, Amien, Hamzah, dan Akbar kembali bertemu. Hasil pertemuan ini dikonsultasikan dengan Gus Dur. Gus Dur setuju jika Amien menjadi ketua MPR, Akbar Tandjung ketua DPR, dan Hamzah Haz menjadi wakil ketua DPR. Posisi awal tersebut dimungkinkan dengan pertimbangan bahwa nantinya Akbar Tandjung akan diangkat menjadi wakil presiden sehingga Hamzah Haz akan menjadi ketua DPR.¹³

Jauh sebelumnya, sebenarnya Golkar telah bersepakat dengan PKB dan PDIP untuk mendukung Matori Abdul Djalil sebagai ketua MPR. PDIP telah sepakat agar Matori duduk sebagai ketua MPR dan pihak Golkar menjadi ketua DPR. Namun, kesepakatan ini tampaknya menjadi goyah dengan terjadinya kesepakatan antara Poros Tengah dan Golkar.¹⁴ Akhirnya, Akbar Tandjung berhasil meraih 411

¹¹ “Selisih 26 Suara dengan Matori, Amin Ketua MPR”, *www.kompas.com* diakses tanggal 25 November 2011.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

suara dari 491 anggota DPR yang hadir dan memenangi kursi ketua DPR dengan dukungan Poros Tengah.¹⁵

Sejak pemilihan ketua MPR dan DPR, peran Gus Dur telah terlihat. Gus Dur bahkan turut serta dalam membuat skenario pemenangan Amien Rais sebagai ketua MPR dan berlawanan dengan dukungan pencalonan PKB kepada Matori. Oleh karena itu, bukan hal yang mengagetkan ketika Gus Dur menyetujui pencalonan dirinya sebagai presiden oleh Poros Tengah sejak awal, meski tidak didukung oleh PKB. Hingga menjelang proses pemilihan presiden, PKB terpecah menjadi dua kubu, yakni kubu yang mendukung dan kubu yang menolak pencalonan Gus Dur. Ketua Umum PKB Matori Abdul Djalil dan beberapa anggota DPR dari PKB menyatakan tetap mendukung Megawati.¹⁶ Meskipun sempat terpecah, PKB pada saat pemilihan akhirnya berbulat suara mendukung Gus Dur.

Bursa pemilihan presiden dalam SU MPR 1999 akhirnya jatuh pada kemenangan Gus Dur sebagai presiden. Banyak pihak meyakini bahwa pemilihan ketua MPR dan DPR menjadi awal kompromi politik antara Poros Tengah dan Golkar sehingga akhirnya Golkar juga mendukung Gus Dur sebagai presiden. Dengan demikian, Poros Tengah berhasil mengantongi dukungan suara dari Golkar sebagai partai terbesar kedua di DPR. Tabel 3.2 menggambarkan perolehan suara total dukungan dan perkiraan sumber dukungan terhadap Gus Dur dan Megawati Soekarnoputri dalam SU MPR 1999.

Setelah Gus Dur memenangi kursi presiden, ia kemudian mendukung PDIP untuk mencalonkan Megawati sebagai wakil presiden. Dukungan ini kemudian diikuti juga oleh PKB. Bahkan lebih dari itu, Fraksi PKB menjadi satu-satunya yang mengajukan nama Megawati sebagai calon wakil presiden.¹⁷ Megawati kemudian terpilih menjadi

¹⁵ “Ketua DPR Akbar Tanjung Berniat Jadikan DPR sebagai Rumah Rakyat”, *www.suaramerdeka.com* diakses tanggal 26 November 2011.

¹⁶ A. Effendy Choirie, *op cit.*, hlm. 278.

¹⁷ *Ibid.*

Tabel 3.2 Hasil Pemilihan dan Perkiraan Sumber Dukungan Calon Presiden dalam SU MPR 1999

No.	Pilihan	Perolehan Suara	Perkiraan Sumber Dukungan	
			Partai/Fraksi	Suara
1.	Abdurrahman Wahid	373	Golkar	100
			PPP	57
			PKB	51
			PAN	35
			PBB	12
			PK	6
			Partai Islam lain	10
			Utusan Daerah	57
			Utusan Golongan	15
			TNI/Polri	30
2.	Megawati Soekarnoputri	313	PDIP	154
			Utusan Golongan	69
			Utusan Daerah	50
			Golkar	20
			Partai Nasionalis lain	17
3.	Abstain	5	TNI/Polri	3
			TNI/Polri	5

Sumber: Diolah kembali dari Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore: ISEAS, 2002, hlm. 149 dalam Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR dalam Era Transisi Demokrasi di Indonesia Pasca-Orde Baru (1999–2001)*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, 2002, hlm. 97.

wakil presiden setelah meraih 396 suara di MPR, mengalahkan Hamzah Haz yang memperoleh dukungan 284 suara.¹⁸

Kolaborasi Gus Dur dengan Megawati memperoleh banyak sambutan hangat karena dinilai sebagai pasangan yang tepat untuk mewakili kelompok Islam dan nasionalis. Meskipun demikian, besarnya penggunaan hak pengawasan oleh parlemen kemudian menjatuhkan Gus Dur dari tampuk kekuasaannya setelah hampir dua tahun menjabat presiden. Situasi ini menjadikan Megawati, sebagai

¹⁸ “Tanggapan dan Harapan Anggota Majelis atas Duet Gus Dur-Megawati”, *www.library.obiou.edu*, diakses pada 17 September 2011.

wakil presiden, diangkat menjadi presiden yang keempat pada Juli 2001.

Berbeda dengan situasi pada pencalonan presiden sebelumnya, pengangkatan Megawati sebagai presiden tidak mengalami hambatan yang berarti. Persoalan agama yang awalnya menjadi momok besar bagi PDIP untuk mengajukan Megawati sebagai presiden tidak lagi dipermasalahkan. Hal ini disebabkan selama menjadi wakil presiden, Megawati banyak membangun komunikasi dengan kalangan Islam, misalnya pada Juli 2000, Megawati menghadiri penutupan Muktamar Muhammadiyah di Jakarta. Pergeseran paling mencolok juga dilakukan oleh Taufiq Kiemas, suami Megawati sekaligus tokoh PDIP, yang pada akhir Februari hingga pertengahan Maret 2001 berkeliling dari masjid ke masjid bersama tokoh-tokoh Poros Tengah dan Golkar. Upaya politik tersebut berbuah hasil, Poros Tengah menyatakan bahwa Megawati telah diterima di kalangan Islam untuk menjadi presiden menggantikan Gus Dur yang telah kehilangan kredibilitasnya.¹⁹

Penetapan Megawati sebagai presiden kemudian diikuti pemilihan wakil presiden oleh MPR. Hamzah Haz selanjutnya terpilih menjadi wakil presiden setelah berhasil meraih suara dukungan dari partai-partai Islam di DPR. Ia pun mendampingi Megawati sampai akhir periode DPR di tahun 2004. Dengan demikian, selama lima tahun kinerja DPR hasil Pemilu 1999, terdapat dua pemimpin pemerintahan yang berlangsung di Indonesia. Baik Gus Dur maupun Megawati, keduanya beberapa kali terganjal pengajuan hak angket dan interpelasi oleh DPR. Berikut ini merupakan daftar pengajuan hak interpelasi dan angket selama periode DPR 1999–2004.

Dari data Tabel 3.3 diketahui bahwa selama lima tahun periode kerja DPR hasil Pemilu 1999, terdapat sembilan kali penggunaan hak interpelasi dan angket. DPR mengajukan dua hak interpelasi dan dua hak angket kepada pemerintahan yang dipimpin oleh Gus Dur. Sementara itu, Megawati mendapatkan tiga kali pengajuan hak

¹⁹ Rusdi Muchtar, Afadlal, Sumarmo, dan Dwi Purwoko, *op cit.*, hlm. 105 dan 107.

Tabel 3.3 Pengajuan Hak Interpelasi dan Angket oleh DPR RI Periode 1999–2004

Tanggal	Periode Kepresidenan	Materi Interpelasi	Status Usulan
18 Nov 1999	Abdurrahman Wahid	Pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan	Diterima
20 Juli 2000	Abdurrahman Wahid	Pencopotan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi	Diterima
24 Mei 2002	Megawati Soekarnoputri	Bantuan Presiden untuk pembangunan asrama	Diterima
Awal Juni 2002	Megawati Soekarnoputri	Kunjungan Presiden Megawati ke Timor Leste menghadiri undangan Presiden Xanana Gusmao	Tidak berlanjut
24 Juni 2003	Megawati Soekarnoputri	Lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan	Diterima
Tanggal	Periode Kepresidenan	Materi Angket	Status Usulan
28 Ags 2000	Abdurrahman Wahid	Dana Yanatera Bulog dan Sultan Brunei (Buloggate dan Bruneigate)	Diterima
28 Ags 2000	Abdurrahman Wahid	Dana non-budgeter Bulog (Kasus Akbar Tandjung)	Ditolak
Jan 2002	Megawati Soekarnoputri	Dana non-budgeter Bulog (Kasus Akbar Tandjung)	Ditolak
Jan 2003	Megawati Soekarnoputri	Divestasi PT Indosat	Tidak berlanjut

Sumber: Diolah dari Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008; dan berbagai sumber media.

interpelasi dan satu kali hak angket selama masa pemerintahannya. Berikut ini akan dipaparkan secara lebih spesifik peta politik dan proses pelaksanaan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat pada periode pemerintahan Gus Dur dan Megawati.

B. FUNGSI PENGAWASAN ERA ABDURRAHMAN WAHID (1999–2001)

Proses pemilihan presiden yang memenangkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) di MPR menggambarkan permainan koalisi politik yang sangat mencolok dijalankan oleh Poros Tengah. Poros Tengah berhasil menginisiasi partai lain termasuk PKB dan Golkar untuk menyukseskan kemenangan Gus Dur. Sebagai gantinya, Gus Dur pun harus melakukan kompromi-kompromi politik dengan para pemimpin partai tersebut dan TNI/Polri. Gus Dur mengakui bahwa Amien Rais, Akbar Tandjung, Megawati, dan Wiranto terlibat dalam penyusunan kabinet pemerintahannya.²⁰

Kabinet Persatuan Nasional yang dibentuk untuk membantu Gus Dur sebagai presiden diprakarsai oleh sejumlah tokoh politik. Namun, pada dasarnya pembentukan kabinet menteri merupakan wewenang dan hak prerogatif seorang presiden. Hasil kompromi politik ini akhirnya diumumkan oleh Gus Dur pada 26 Oktober 1999. Dari 35 anggota Kabinet Persatuan Nasional, 30 orang menteri atau 86% merupakan usulan bersama antara Gus Dur dan Megawati, Amien Rais, Wiranto, dan Akbar Tandjung. Dari nama yang direkomendasikan oleh tokoh politik tersebut, 26 menteri merupakan orang berlatar belakang partai dan 4 menteri dari kalangan profesional atau birokrat. Secara keseluruhan, menteri yang berasal dari tokoh-tokoh kepakaran bidang atau karier hanya 26% atau 9 kursi menteri.²¹

Sesuai dengan data di dalam Tabel 3.4, Gus Dur sebagai presiden memiliki porsi terbesar untuk merekomendasikan menteri terpilih dalam kabinetnya. Namun, Amien Rais dan Wiranto hanya berselisih satu nama menteri dari jumlah pengajuan Gus Dur yang rekomendasinya masuk jajaran menteri kabinet. Hal ini menunjukkan bahwa Amien Rais dan Wiranto memiliki posisi yang cukup penting

²⁰ “Gus Dur-Yunus Yosfiah Bersitegang: Ribuan Karyawan Deppen Demo ke Istana”, *Republika*, 29 Oktober 1999.

²¹ Yuri Sato (Ed.), *Indonesia Entering a New Era: Abdurrahman Wahid Government and Its Challenge*, Chiba, Japan: Institute of Developing Economics, 2000.

Tabel 3.4 Susunan Menteri Kabinet Persatuan Nasional Berdasarkan Pemberi Rekomendasi dan Latar Belakang

Pemberi Rekomendasi	Latar Belakang Menteri yang Direkomendasikan	Nama Menteri/ Jabatan Menteri
Abdurrahman Wahid (8 menteri)	PPP = 2	<ul style="list-style-type: none"> • Hamzah Haz/Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan • Zarkasih Nur/Menteri Negara Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah
	PKB = 4	<ul style="list-style-type: none"> • Alwi Shihab/Menteri Luar Negeri • Muhammad Tolchah/Menteri Agama • Ali Rahman/Sekretaris Negara • Khoffiah Indar Parawansa/Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan
	Profesional = 2	<ul style="list-style-type: none"> • AS Hikam/Menteri Negara Riset dan Teknologi • Sarwono Kusumaatmadja/Menteri Eksplorasi Laut
Amien Rais (7 menteri)	PBB = 1	<ul style="list-style-type: none"> • Yusril Ihza Mahendra/Menteri Hukum dan Perundang-undangan
	PAN = 4	<ul style="list-style-type: none"> • Bambang Sudibyo/Menteri Keuangan • Yahya Muhaimin/Menteri Pendidikan Nasional • Hasballah/Menteri Negara Urusan Hak Asasi Manusia • Al Hilal Hamdi/Menteri Negara Transmigrasi dan Kependudukan
	PK = 1	<ul style="list-style-type: none"> • Nur Mahmudi Ismail/Menteri Kehutanan dan Perkebunan
	LSM = 1	<ul style="list-style-type: none"> • Erna Witoelar/Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah Republik Indonesia
Wiranto (7 menteri)	TNI = 6	<ul style="list-style-type: none"> • Wiranto/Menteri Koordinator Politik dan Keamanan • Surjadi Soedirja/Menteri Dalam Negeri • Susilo Bambang Yudhoyono/Menteri Pertambangan dan Energi • Agum Gumelar/Menteri Perhubungan • Freddy Numberi/Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara • Widodo Adisucipto/Panglima TNI
	Akademisi = 1	<ul style="list-style-type: none"> • Juwono Sudarsono/Menteri Pertahanan
		<ul style="list-style-type: none"> • Kwik Kian Gie/Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, dan Industri
Megawati Soekarnoputri (4 menteri)	PDIP = 4	<ul style="list-style-type: none"> • Mohamad Prakosa/Menteri Pertanian • Laksamana Sukardi/Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara • Anak Agung Gde Agung/Menteri Negara Masalah-Masalah Kemasyarakatan

Akbar Tandjung Golkar = 3 (4 menteri)	• Jusuf Kalla/Menteri Perindustrian dan Perdagangan
	• Bomer Pasaribu/Menteri Tenaga Kerja
PDIP = 1	• <u>Marzuki Darusman/Jaksa Agung</u>
	• Mahadi Sinambela/Menteri Negara Pemuda dan Olahraga

Sumber: Data diolah dari Yuri Sato (Ed.), *Indonesia Entering a New Era: Abdurrahman Wahid Government and Its Challenge*, Chiba, Japan: Institute of Developing Economies, 2000.

dalam penentuan nama-nama menteri Kabinet Persatuan Nasional. Besarnya peran Amien Rais diduga tidak terlepas dari perannya yang besar dalam pencalonan Gus Dur menjadi presiden dalam SU MPR 1999.

Megawati sebagai wakil presiden yang seharusnya memiliki pengaruh lebih besar karena merupakan bagian dari tim kerja pemerintahan Gus Dur hanya memperoleh empat kursi atau sekitar 13%. Meskipun Megawati memiliki porsi lebih rendah dibandingkan dengan Amien Rais, Wiranto, dan Gus Dur dalam menentukan nama menteri, jumlah menteri yang berasal dari PDIP adalah yang tertinggi, yaitu dengan lima menteri. Hal ini mencerminkan kekuatan PDIP di parlemen yang merupakan partai terbesar di DPR. Satu nama menteri yang berasal dari PDIP berasal bukan dari rekomendasi Megawati, melainkan Akbar Tandjung.

Sama seperti Megawati, Akbar Tandjung juga membawa empat nama menteri hasil rekomendasinya ke dalam kabinet, tetapi hanya tiga menteri yang berasal dari Golkar. Meskipun Golkar merupakan partai pemenang kedua dalam Pemilu 1999, jabatan menteri masih jauh di bawah PKB, PAN, dan TNI yang jumlah kursinya dalam DPR lebih rendah. PKB memiliki porsi menteri yang besar karena kedudukan Gus Dur sebagai presiden yang berbasis partai Islam tersebut. Sementara PAN memperoleh empat kursi menteri, tidak lain karena posisi Amien Rais sebagai penggagas Poros Tengah saat pencalonan Gus Dur. TNI mendapatkan posisi menteri cukup tinggi sebanyak enam kursi karena posisinya yang penting untuk mendukung keterpilihan Gus Dur saat SU MPR 1999.

Susunan kabinet merupakan hal yang sangat penting bagi Gus Dur, tidak hanya karena perannya sebagai pembantu kinerja presiden, tetapi juga karena susunan kabinet ini yang kemudian membawa banyak persoalan bagi Gus Dur. Presiden ketiga Indonesia ini mendapatkan dua hak interpelasi akibat persoalan menteri. Secara berturut-turut Gus Dur dimintai keterangan oleh DPR melalui hak interpelasi, di antaranya, *pertama*, Gus Dur dimintai keterangan karena penghapusan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial dalam kabinetnya. Hal ini berdampak pada dijatuhkannya hak interpelasi pada November 1999, tidak lama setelah Gus Dur mengumumkan kabinetnya. *Kedua*, hak interpelasi diberikan kepada Gus Dur karena ia mencopot jabatan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi dari kabinet.

Sepanjang masa pemerintahannya, Gus Dur mendapatkan pengajuan dua hak interpelasi dan dua hak angket dari pihak DPR. Namun, hanya tiga pengajuan hak yang dilakukan oleh DPR mengarah secara langsung kepada Gus Dur, termasuk hak interpelasi Sipadan-Ligitan, hak interpelasi pemecatan Jusuf Kalla-Laksamana Sukardi, dan hak angket kasus Yanatera Bulog-Sumbangan Sultan Brunei. Sementara itu, kasus Bulog II tidak menasar kepada Gus Dur, tetapi Akbar Tandjung dan B.J. Habibie yang memegang kekuasaan pada pemerintahan sebelumnya.

Merujuk pada proses politik pemilihan presiden dan pembentukan kabinet, Gus Dur seharusnya telah memiliki basis dukungan politik yang kuat di DPR. Poros Tengah yang berbasis partai-partai Islam seperti PAN, PK, PKB, PBB, dan PPP merupakan pendukung Gus Dur sejak proses pencalonan presiden. Partai Golkar dan TNI pun lambat laun mengikuti gerak Poros Tengah, meskipun Fraksi TNI/Polri menyatakan netral terhadap pemerintah. PDIP sebagai partai terbesar pun telah menempatkan Megawati sebagai orang kedua Gus Dur di pemerintahan. Tidak hanya itu, PDIP juga menempatkan wakil-wakilnya di dalam kabinet dengan porsi terbesar dibandingkan dengan partai lain. Jika demikian, lebih dari 90% kekuatan parlemen sudah berada di tangan Gus Dur.

Kuatnya hubungan pemerintah dengan parlemen ternyata tidak berlangsung lama. Sejak awal pemerintahannya, situasi politik tidak berpihak kepada Gus Dur. Belum genap seratus hari pemerintahannya berjalan, DPR mengajukan hak interpelasi. Sejak Oktober 1999 hingga Juli 2001, hubungan Gus Dur dengan DPR berjalan buruk. Hal ini terlihat dari rendahnya dukungan politik parlemen terhadap Gus Dur yang tergambar dalam skema koalisi-oposisi dan pengawasan DPR berikut ini.

Tabel 3.5 Sikap Fraksi-Fraksi terhadap Penggunaan Interpelasi dan Angket DPR RI Masa Presiden Abdurrahman Wahid (1999–2001)

No.	Hak Angket dan Interpelasi yang Diajukan	Fraksi Koalisi								Fraksi Netral/Kabur	
		PKB	PDIP	Golkar	PPP	PAN	PK	PBB	DU	TNI/Polri	KKI
1.	Hak Interpelasi Pembubaran Departemen Sosial dan Pernerangan	Blue		Dark Red							
2.	Hak Interpelasi Pemecatan Laksamana Sukardi dan Jusuf Kalla	Blue	Green	Dark Red							
3.	Hak Angket Kasus Yanatera Bulog dan Sumbangan Sultan Brunei	Blue		Dark Red						Blue	
4.	Hak Angket Kasus Bulog II	Blue	Blue	Dark Red						Blue	

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Kasus No. 1-3

-  : mendukung pengajuan hak pengawasan/tidak puas dengan jawaban presiden
-  : menolak pengajuan hak pengawasan/puas dengan jawaban presiden
-  : mengubah pendapat dari tidak puas menjadi puas

Kasus No. 4

-  : menolak pengajuan hak pengawasan/puas dengan jawaban presiden
-  : mendukung pengajuan hak pengawasan /tidak puas dengan jawaban presiden

Berdasarkan Tabel 3.5, terlihat adanya kecenderungan mayoritas di DPR tidak lagi memberikan dukungan kepada Gus Dur. Sebagian besar partai mempertanyakan kebijakan pemerintahan Gus Dur melalui hak interpelasi dan angket. Hanya PKB sebagai basis partai Gus Dur yang konsisten memberikan dukungan kepada presiden. PDIP sebagai basis partai Wapres Megawati pun tidak serta-merta menjadi pendukung setia pemerintahan Gus Dur. PDIP bahkan sempat mendukung pengajuan di dua hak pengawasan DPR. PDIP sempat mengubah sikap pada kasus pemecatan Laksamana Sukardi dan Jusuf Kalla, dari sikap bertolak belakang dengan pemerintah kemudian mendukung pemerintah. Fenomena ini menunjukkan bahwa kekuatan politik pemerintahan di parlemen bukanlah harga mati. Partai yang awalnya dinilai berkoalisi dengan pemerintah juga dapat berbalik arah melawannya. Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR dapat menggambarkan permainan politik DPR dan presiden tersebut. Secara spesifik, penjelasan fungsi pengawasan pada masa pemerintahan Gus Dur akan dijelaskan melalui penggunaan Hak Interpelasi Pemecatan Jusuf Kalla-Laksamana Sukardi dan Hak Angket Brunei-Buloggate I.

1. Hak Interpelasi Era Abdurrahman Wahid

Sebelum masuk pada penggunaan Hak Interpelasi Pemecatan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi akan dijelaskan secara singkat penggunaan Hak Interpelasi Departemen Penerangan (Deppen) dan Departemen Sosial (Depsos) yang penting untuk menggambarkan analisis hubungan parlemen-pemerintah pada era Gus Dur. Interpelasi pertama yang didapatkan Gus Dur, yakni ketika ia mengumumkan tidak ada lagi menteri penerangan dan menteri sosial dalam susunan kabinetnya. Semula kabarnya, Deppen akan diubah menjadi Departemen Informasi dan Telekomunikasi, tetapi kabar tersebut terbantahkan dengan tidak adanya departemen baru yang menggantikan Deppen.²² Pada dasarnya rencana pembubaran Deppen

²² “Karyawan Deppen Resah”, *Media Indonesia*, 27 Oktober 1999.

pertama kali diungkapkan mantan Menteri Penerangan Muhammad Yunus dalam rapat kerja dengan Komisi I DPR pada Juni 1998. Namun, pembubaran itu akhirnya baru dapat direalisasikan pada masa Gus Dur menjadi presiden.²³

Meskipun pembubaran Deppen memperoleh dukungan dan apresiasi dari kalangan pers, tetapi ratusan pegawai Deppen dan Depsos merasa dirugikan atas keputusan Gus Dur tersebut. Pada 1 November 1999 ribuan karyawan Deppen mendatangi dan meminta kepada DPR agar Gus Dur memberikan penjelasan terbuka mengenai alasan pembubaran Deppen.²⁴ Oleh karena itu, akhirnya alat kelengkapan DPR, seperti Badan Musyawarah (Bamus), Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP), dan Dewan Legislasi telah menyetujui rencana penggunaan hak interpelasi atau hak untuk melakukan pemanggilan terhadap Gus Dur untuk diminta keterangan.²⁵ Respons yang keras bahkan muncul dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (FKKI) yang menyatakan perlunya diadakan sidang istimewa untuk menggulingkan Gus Dur karena kasus penghapusan Deppen dan Depsos ini.²⁶

Melalui sidang paripurna 18 November 1999, DPR mendengarkan penjelasan Gus Dur mengenai alasan pembubaran Deppen dan Depsos. Di luar gedung DPR, ribuan pegawai Deppen dan Depsos melakukan demonstrasi dan di dalam gedung DPR terjadi ketegangan antara anggota DPR dan Gus Dur. Namun, DPR akhirnya bisa menerima jawaban Gus Dur setelah ia menjelaskan bahwa kebijakannya itu diputuskan dengan melibatkan Amien Rais, Akbar Tanjung,

²³ “Presiden Harus Jelaskan Kenapa Deppen Dihapus”, *Kompas*, 27 Oktober 1999

²⁴ Muhammad Umar Syadat Hasibuan, *Gerakan Politik Mahasiswa: Studi Kasus Polarisasi Gerakan Mahasiswa Pada Masa Pemerintahan B.J. Habibie dan Abdurrahman Wabid*, disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010, hlm. 258.

²⁵ “Penghapusan Deppen dan Depsos Bisa Rugikan Negara: Meskinnya Gus Dur Tidak Main Gusur”, *Rakyat Merdeka*, 29 Oktober 1999.

²⁶ “Pemerintah Didesak Segera Selesaikan Deppen dan Depsos Sebelum April 2000”, *Suara Pembaruan*, 19 November 1999.

Megawati, dan lainnya pada awal penyusunan Kabinet Persatuan Nasional.²⁷

Kekecewaan kalangan Poros Tengah sebagai pengusung Gus Dur sebagai presiden mulai muncul dan dikemukakan oleh Amien Rais ketika Gus Dur membiarkan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan Hamzah Haz yang juga ketua umum PPP mengundurkan diri dan digantikan oleh Basri Hasanuddin, seorang akademisi.²⁸ Sebenarnya tidak lama setelah pembentukan kabinet, Gus Dur berjanji tidak akan melakukan perombakan susunan menteri yang telah disepakati bersama oleh para pemimpin politik. Hal ini tentu merusak tatanan komposisi kekuatan partai di dalam pemerintah yang telah disepakati bersama oleh Gus Dur dan para pemimpin parpol. Kekecewaan bermunculan dari partai Islam, seperti PAN, PBB, dan PK, terutama PPP sebagai partai asal Hamzah Haz.

Seperti persoalan mundurnya Hamzah Haz, kali ini Gus Dur memecat menteri dari kalangan partai yang berbeda. Jusuf Kalla dari Golkar diturunkan dari kedudukannya sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan, begitu juga dengan Laksamana Sukardi dari PDIP yang dipecat dari posisi Menteri Negara Penanaman Modal dan Peminanaan Badan Usaha Milik Negara. Keduanya dicopot dari jabatan karena dinyatakan melakukan tindak korupsi oleh Gus Dur. Seperti kasus sebelumnya dengan PPP, penggantian jabatan menteri asal partai ini tidak digantikan oleh menteri baru yang juga berasal dari partai yang sama. Laksamana Sukardi diganti oleh Rozy Munir yang berasal dari PKB, sedangkan Jusuf Kalla diganti oleh Luhut Panjaitan yang berlatar belakang TNI AD. Hal ini tentu saja menimbulkan kekecewaan PDIP dan Golkar kepada Gus Dur semakin meningkat.²⁹

Kekecewaan PDIP dan Golkar sebagai partai pemegang kekuatan besar di parlemen berujung pada penggunaan hak interpelasi oleh

²⁷ Muhammad Umar Syadat Hasibuan, *op cit.*, hlm. 258.

²⁸ Syamsuddin Haris, *Konflik...*, *op cit.*, hlm. 7 dan 99.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 99, 101, dan 132.

DPR. Gus Dur dimintai keterangan perihal latar belakang pemecatan Laksamana Sukardi dan Jusuf Kalla. DPR juga meminta bukti atas pernyataan Gus Dur bahwa kedua menteri tersebut melakukan korupsi. Namun, Gus Dur tidak berhasil meyakinkan DPR walaupun ia telah meminta maaf melalui jawaban tertulis.³⁰ Gus Dur bahkan sempat menyatakan bahwa isu korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang didengarnya mengenai Kalla dan Sukardi dapat mengandung kekeliruan.³¹

Dampaknya, hampir semua fraksi tidak menerima jawaban Gus Dur, kecuali PDIP dan PKB. Sebagai tindak lanjut, 252 anggota DPR dari tujuh fraksi (PDIP, PG, Reformasi, PPP, dan PBB) mengajukan hak menyatakan pendapat. Hanya 25 anggota FKB yang menerima jawaban tertulis Gus Dur atas pengajuan interpelasi. Sementara itu, PDIP terpecah karena terdapat anggotanya yang menandatangani pernyataan pengajuan pendapat dan ada yang tidak. Secara umum, PDIP kemudian menerima jawaban Gus Dur, dan anggota PDIP yang menandatangani pengajuan hak menyatakan pendapat dinilai melanggar kesepakatan bersama.³² Meskipun telah diajukan oleh lebih dari 50% anggota DPR, hak menyatakan pendapat tidak dapat diajukan oleh DPR karena Gus Dur tidak terbukti melanggar UUD 1945.³³ Hal ini karena perombakan kabinet bukanlah pelanggaran hukum, melainkan hak presiden.

Dua partai pendukung Gus Dur dalam kasus pemecatan Kalla-Sukardi ini adalah PKB dan PDIP. PKB jelas selalu mendukung segala kebijakan dan keputusan Gus Dur. Hal yang mengherankan adalah perubahan sikap PDIP yang awalnya mengkritik tajam keputusan Gus Dur melepaskan jabatan menteri salah satu kader mereka menjadi lunak dan setuju atas penjelasan Gus Dur. Perubahan sikap PDIP ini

³⁰ “Presiden Minta Maaf”, *Republika*, 22 Juli 2000.

³¹ “Soal Permintaan Maaf Presiden, DPR Menerima dengan Catatan”, *Kompas*, 23 Juli 2000.

³² “252 Anggota DPR Tidak Puas”, *Media Indonesia*, 25 Juli 2000.

³³ “Meski Tak Memuaskan, Tak Dapat Dilanjutkan”, *Kompas*, 21 Juli 2000.

bersamaan dengan rencana Gus Dur untuk memperluas wewenang Megawati sebagai wakil presiden.

2. Hak Angket dan Menyatakan Pendapat Era Abdurrahman Wahid

Rencana Gus Dur untuk memberikan sebagian wewenangnya kepada Megawati merupakan reaksi atas ancaman politisi DPR bahwa Sidang Tahunan (ST) MPR tahun 2000 akan dijadikan sebagai Sidang Istimewa (SI). DPR geram dengan tindakan Gus Dur me-*reshuffle* kabinet berulang-ulang tanpa adanya latar belakang yang jelas karena alasan perubahan sering kali bukan untuk efektivitas kinerja pemerintahan. Jika dihitung sepanjang hampir dua tahun kerjanya, sedikitnya 27 menteri dan 2 Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) diberhentikan, mundur, dianggap mengundurkan diri, atau dimutasi ke jabatan lain.³⁴

Reshuffle yang berujung pada upaya dijalankannya SI oleh MPR bukanlah sesuatu yang tidak mungkin dilakukan mengingat situasi di parlemen saat itu. Banyak fraksi kecewa dengan laporan Gus Dur saat Sidang Tahunan (ST) MPR tahun 2000 karena laporan tersebut dinilai hanya menggambarkan perencanaan kerja pemerintah, bukan hasil kerja yang telah dijalankan oleh Gus Dur dan kabinetnya.³⁵

Meskipun banyak fraksi menolak laporan tahunan Gus Dur, upaya menjatuhkan Gus Dur dari tampuk kepresidenan tidak dijalankan. Hal ini disebabkan oleh kesepakatan-kesepakatan politik yang telah dijalankan oleh Gus Dur sebelum dan selama persidangan berlangsung. *Pertama*, tiga minggu sebelum ST dijalankan, Gus Dur mengadakan pertemuan kesepakatan bersama fraksi-fraksi yang me-

³⁴ Syamsuddin Haris, *Konflik...*, *op cit.*, hlm. 100.

³⁵ “Tanggapan Fraksi terhadap Laporan Tahunan: Normatif dan Tidak Kongkrit”, *Kompas*, 8 Agustus 2000.

nyatakan tidak akan menjatuhkannya pada 16 Juli 2000.³⁶ *Kedua*, pada hari ketiga ST MPR terdapat pembahasan dan lobi antara Gus Dur dan partai-partai. Fraksi berjanji tidak akan memberikan reaksi yang keras terhadap hasil laporan tahunan presiden, tetapi ada kompensasi yang kemudian diminta oleh partai. Golkar dan PDIP dinyatakan akan mendapatkan 3 kursi; PPP dan Fraksi Reformasi 3 kursi; TNI, PKB, PBB, dan Fraksi Daulat Ummah masing-masing akan mendapat 1 kursi di dalam kabinet baru yang akan dibentuk Gus Dur.³⁷ *Ketiga*, Gus Dur akan berbagi wewenang dengan Megawati sebagai wakil presidennya.

Gus Dur menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 121 Tahun 2000. Megawati dipilih menjadi pemimpin untuk menyusun agenda kerja kabinet dan fokus pemerintah sebagai bentuk kompromi presiden dengan MPR dan Megawati. Pada dasarnya sebelum ST MPR dijalankan, Gus Dur telah menyadari situasi politik yang akan dihadapinya. Tidak hanya itu, Gus Dur juga paham bahwa ia harus memperbaiki hubungan dengan Megawati karena hubungannya yang buruk. Megawati kecewa terhadap keputusan Gus Dur yang memecat Laksamana Sukardi dan karena wewenangnya sebagai wakil presiden yang terbatas.³⁸ Oleh karena itu, Gus Dur menemui Megawati sebanyak tiga kali untuk meminta Megawati membacakan pidatonya dalam ST MPR, tetapi ditolak.³⁹

Terkait dengan pembagian wewenang ini, sebelumnya terdapat perdebatan mengenai bentuk hukum yang mengatur pembagian tugas antara presiden dan wakil presiden ini. Pada awalnya, MPR menyepakati agar pemberian tugas kepada Wapres Megawati oleh Gus Dur harus menggunakan Tap MPR agar presiden tidak mudah mengubah-ubah kembali kebijakan pembagian tugas tersebut. Tiga

³⁶ “Kesepakatan Fraksi-Fraksi MPR Takkan Jatuhkan Presiden”, *Media Indonesia*, 17 Juli 2000.

³⁷ “Sejumlah Parpol Rebutan Jatah Kabinet Baru”, *Media Indonesia*, 10 Agustus 2000.

³⁸ “Soal Pencopotan Laks, Mega Jengkel”, *Rakyat Merdeka*, 23 Juni 2000.

³⁹ “Presiden Serahkan Tugas Teknis ke Wapres”, *Republika*, 10 Agustus 2000.

fraksi yang mendorong dijalkannya penggunaan Tap MPR ini di antaranya adalah Fraksi Reformasi, FPPP, dan FPBB. Namun, terdapat kompromi politik antara Amien Rais dan Gus Dur bahwa tidak perlu ada Tap MPR, tetapi ada kompensasi agar Bambang Sudibyo dan Yahya Muhaimin tetap memegang posisi sebagai menteri keuangan dan menteri pendidikan. Lalu ada juga tambahan bahwa Nur Mahmudi Ismail menjadi menteri riset dan teknologi, serta Zarkasih Nur tetap menjadi menteri koperasi dan transmigrasi. Pada akhirnya, diputuskan hanya akan dibentuk Keppres dan bukan Tap MPR. Keppres dinilai lebih tepat karena sifatnya yang lebih khusus dibandingkan dengan Tap MPR.⁴⁰

Melalui Keppres 121/2000, wapres bertugas membantu presiden menjalankan fungsi pelaksanaan kebijakan pemerintahan, khususnya pelaksanaan kerja kabinet serta berhak menandatangani surat keputusan tentang pengangkatan pejabat eselon I pemerintahan dan jabatan struktur TNI/Polri.⁴¹ Meskipun telah diberikan keleluasaan politik untuk menjalankan kabinet, Megawati tidak diberikan ruang juga untuk memutuskan nama-nama menteri dalam kabinet baru yang diumumkan pada 23 Agustus 2000.⁴² Megawati tidak sepakat dengan pembentukan kabinet baru, ditambah lagi yang dicopot adalah kader PDIP dan PDIP tidak mendapatkan porsi lagi di kabinet.⁴³

Bukan hanya Megawati dan PDIP yang kecewa, PAN dan Golkar juga mengalami kekecewaan dengan hasil kabinet baru Gus Dur. Presiden Gus Dur dinilai tidak memenuhi kesepakatan politik yang telah dibuatnya, terutama ketika proses ST 2000 berlangsung. Dari menteri baru yang diangkat tersebut, tidak ada orang yang benar-

⁴⁰ “Tak Ada Tap Khusus untuk Tugas Wapres”, *Republika*, 15 Agustus 2000.

⁴¹ “Wakil Presiden Berhak Teken Keputusan Jabatan di TNI dan Polri”, *Kompas*, 26 Agustus 2000.

⁴² “Bener nih Mega Mau Mundur”, *Rakyat Merdeka*, 18 September 2000.

⁴³ “Megawati Tak Hadiri Pengumuman Kabinet”, *Kompas*, 24 Agustus 2000.

benar diusulkan oleh partai.⁴⁴ Perombakan ini dilakukan Gus Dur karena ia ingin membentuk kabinet baru hanya dengan 40% orang partai. Pernyataannya ini membuat marah pemimpin partai karena secara tidak langsung Gus Dur melihat orang-orang partai bukan orang profesional.⁴⁵ Hal ini tentu saja memperuncing hubungan DPR dengan Gus Dur yang sebelumnya telah memburuk.

Dalam beberapa situasi dan keputusan, Gus Dur telah mengecewakan partai politik yang menguasai mayoritas di DPR. Namun, hal itu tidak menghentikannya membuat kebijakan lain yang kontroversial terhadap kepentingan anggota-anggota DPR. Bukan hanya DPR, Gus Dur kemudian mengusik Fraksi TNI/Polri dengan membongkar pasang struktur pimpinan kepolisian. Ia memberhentikan Kapolri Jenderal Rusdiharjo lalu mengangkat Jenderal Suroyo Bimantoro, menonaktifkan Bimantoro serta mengangkat Komjen Chaeruddin Ismail sebagai Wakapolri—jabatan yang sudah dihapus berdasarkan Keppres No. 54/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Polri—serta melantik Chaeruddin sebagai Pemangku Sementara Jabatan Kapolri”, suatu istilah yang juga tidak dikenal dalam struktur organisasi kepolisian. Keputusan ini ditentang keras oleh Megawati. Melihat reaksi Megawati tersebut, PKB di DPR menyatakan kritik tajam dan meminta Megawati turun dari kursi wakil presiden karena dinilai tidak mendukung keputusan pemerintah. Tanggapan PKB tersebut berbeda dengan reaksi fraksi lain di DPR. Kalangan DPR menilai bahwa keputusan pencopotan Kapolri ini tidak sah karena melanggar Tap VII/MPR/2000.⁴⁶

Keputusan Gus Dur mengganti Kapolri tersebut berdampak pada usul diajukannya Sidang Istimewa MPR. Beberapa kali konflik politik melalui pernyataan-pernyataan Amien Rais, Akbar Tandjung,

⁴⁴ “Amien Rais: Gus Dur Tak Pernah Belajar dari Pengalaman”, *Republika*, 24 Agustus 2000.

⁴⁵ “Kabinet Baru 40% Orang Partai, 60% Orang Non Partai”, *Kompas*, 11 Agustus 2000.

⁴⁶ Syamsuddin Haris, *Konflik..., op cit.*, hlm. 137–138 dan 181.

Tabel 3.6 Perbandingan Hasil *Voting* Penyelidikan Kasus Dana Yanatera Bulog-Brunei dan *Non-Budgeter* Bulog

Sikap	Yanatera Bulog-Brunei	Non-Budgeter Bulog
Menerima	307	152
Menolak	3	162
Abstain	45	-

Sumber: A. Effendy Choirie, *PKB Politik Jalan Tengah NU*, Jakarta: Pustaka Ciganjur, 2002, hlm. 285.

dan Gus Dur mengenai “wacana” SI MPR muncul melalui media. Kemudian terbentuk juga Kaukus 11 November yang anggotanya berasal dari lintas partai, yakni Fraksi Reformasi, PDIP, PPP, PBB, dan Golkar yang juga mendorong Sidang Istimewa.⁴⁷ SI MPR akhirnya menjadi kenyataan setelah Gus Dur diganjar hak angket oleh DPR mengenai kasus dana Yanatera Bulog dan sumbangan Sultan Brunei Darussalam. Pada dasarnya di pengujung tahun 2000 tersebut, hak angket yang diajukan tidak hanya kasus Yanatera Bulog dan Brunei, tetapi juga kasus *non-budgeter* Bulog. Akan tetapi, pengajuan hak angket yang diloloskan oleh DPR hanya kasus Yanatera Bulog dan Brunei yang memojokkan posisi Gus Dur.

Pembentukan pansus penyelidikan kasus dana *non-budgeter* Bulog sebanyak Rp54,6 miliar yang diajukan oleh PKB dicurigai melibatkan Akbar Tandjung dari Golkar. Latar belakang tokoh partai tersebut tentu saja memengaruhi sikap Golkar dan partai lain, khususnya yang tergabung dalam Poros Tengah. Pengaruh tokoh Golkar ini dipertegas oleh alasan penolakan yang dinilai tidak logis dan mengada-ada. Alasan penolakan itu karena kasus dana *non-budgeter* Bulog itu sudah terjadi pada masa lalu sehingga dinilai tidak perlu diusut kembali. Hal ini tentu bukan alasan yang relevan, mengingat beberapa kasus masa lalu seperti kasus Trisakti, BLBI, dan Pertamina juga pernah dipansuskan oleh DPR.⁴⁸

⁴⁷ “Kaukus 11 November Mendesak MPR Menggelar SP”, *www.berita.liputan6.com*, diakses tanggal 26 September 2011.

⁴⁸ A. Effendy Choirie, *op.cit.*, hlm. 284.

Berdasarkan Tabel 3.6, terdapat perbandingan yang berbeda signifikan antara yang menolak Yanatera Bulog-Brunei dan *non-budgeter* Bulog. Bersatunya suara Fraksi Golkar, Fraksi PDU, Fraksi Reformasi, dan FPPP telah berhasil mendorong pengajuan hak angket yang ditujukan kepada Gus Dur atas penyelewengan yang diduga terlibat dalam kasus Yanatera Bulog-Brunei.⁴⁹ Gagalnya pengajuan angket *non-budgeter* Bulog dan berhasilnya pengajuan angket Bulog-Brunei merupakan hasil lobi politik yang kuat dari Golkar, sedangkan PKB dinilai memiliki nilai tawar politik yang lebih lemah di DPR.

Berdasarkan keterangan Karimun Usman dari FPDIP, keterlibatan Gus Dur dalam kasus Yanatera Bulog diawali oleh kegagalannya dalam menggunakan dana *non-budgeter* Bulog untuk membantu Aceh. Irmadi Lubis dari FPDIP juga menambahkan bahwa Gus Dur pernah mengakui di depan Komisi III membutuhkan uang sejumlah Rp1,6 triliun untuk menangani masalah Aceh.⁵⁰ Kasus dana Yanatera Bulog merupakan upaya Suwondo, salah satu “orang dekat” yang pernah menjadi tukang pijat Gus Dur, memanipulasi dana Yanatera Bulog sebesar Rp35 miliar dengan memanfaatkan kedekatannya dengan presiden di satu pihak, dan ambisi Wakil Kepala Bulog Sapuan untuk menjadi Kepala Bulog di pihak lain.⁵¹

Panitia khusus yang bertugas untuk menginvestigasi kasus Yanatera Bulog-Brunei kemudian dibentuk oleh DPR. Melalui hasil investigasi, Pansus menyatakan bahwa ada indikasi kuat keterlibatan Gus Dur di dalam kasus angket tersebut. Gus Dur dinilai telah melakukan pelanggaran terhadap haluan negara, yaitu melanggar Pasal 9 UUD 1945 tentang sumpah jabatan dan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih

⁴⁹ Herianto Sidik Iriansyah, *op.cit.*, hlm. 102.

⁵⁰ Siti Nur Solechah, *Interaksi Politik antar Fraksi di DPR RI: Studi Kasus Penggunaan Hak Penyelidikan terhadap Kasus Penggunaan Dana Yanatera Bulog dan Dana Bantuan Sultan Brunei*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, 2002, hlm. 112.

⁵¹ Syamsuddin Haris, *Konflik..., op cit.*, hlm. 127.

dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.⁵² Pelanggaran sumpah jabatan yang dilakukan Gus Dur itu berdasar pada kesaksian mantan Kapolri Jenderal Rusdihardjo yang menyatakan Gus Dur mengaku telah memberikan selebar cek kepada Siti Farika. Siti Farika merupakan orang dekat Gus Dur yang sebelumnya dan diketahui banyak membantu Nahdlatul Ulama (NU).⁵³ Gus Dur sendiri mengakui adanya pertemuan dengan Rusdiharjo, seperti dikatakannya dalam rapat Pansus pada 22 Januari 2001.⁵⁴

Hal yang memberatkan Gus Dur juga terlihat dari kecenderungan presiden menghindari substansi persoalan yang dituduhkan kepadanya. Dalam rapat Pansus Buloggate dan Bruneigate pada 22 Januari 2001, Gus Dur mempersoalkan keabsahan dan kewenangan Pansus memeriksa dirinya, bukan penjelasan mengenai kasus Bulog. Sementara itu, dalam kasus dana 2 juta dolar AS sumbangan Sultan Brunei, Gus Dur hampir selalu mengemukakan argumen yang salah, yaitu konteks penerimaan dana zakat Sultan Brunei itu adalah dalam kapasitas pribadi, bukan presiden.⁵⁵

Hasil kerja Pansus yang menemukan pelanggaran Gus Dur tersebut ditolak oleh PKB. Terdapat pelanggaran-pelanggaran yang dinilai PKB dilakukan oleh Pansus Buloggate-Bruneigate. Dalam proses penyelidikan, Pansus dinilai hanya memanggil saksi-saksi yang mengarah pada pendakwaan terhadap presiden. Selain itu, Pansus dinilai melakukan pembocoran secara sistematis hasil-hasil Pansus dari awal sampai akhir sehingga sebelum rapat paripurna DPR dilaksanakan, rancangan hasil Pansus sudah beredar. Hal itu dinilai melanggar Pasal 89 ayat 1 Tata Tertib DPR.⁵⁶

⁵² www.mpr.go.id diakses pada 26 September 2011.

⁵³ "Presiden adalah Tersangka", 4 Desember 2000, www.majalah.tempointeraktif.com, diakses 26 September 2011.

⁵⁴ Syamsuddin Haris, *Konflik...*, *op cit.*, hlm. 127.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 128.

⁵⁶ A. Effendy Choiric, *op cit.*, 286.

Pada rapat paripurna DPR 29 Januari 2001, terdapat perdebatan mengenai substansi dan prosedur yang digunakan oleh Pansus tersebut. Akan tetapi, pimpinan rapat DPR seperti mengarahkan forum untuk secepatnya menerima hasil laporan Pansus dengan kekuatan *voting*. Tambahan pula, pernyataan beberapa anggota DPR mengenai pelanggaran aturan dan prosedur oleh pansus sama sekali tidak dipertimbangkan oleh pimpinan sidang. Pada titik ini PKB bersuara keras dan menolak dengan menyatakan bahwa PKB tidak bertanggung jawab terhadap semua hasil dan produk yang dihasilkan dari proses sidang paripurna DPR tersebut. Hal ini diikuti oleh tindakan meninggalkan arena sidang oleh Fraksi PKB.⁵⁷

Setelah FKB melakukan *walk out*, sidang paripurna dilanjutkan dengan forum lobi untuk mencari kesepakatan mengenai bagaimana tindak lanjut hasil sidang paripurna yang telah menerima laporan Pansus. Hasilnya, DPR mengeluarkan memorandum kepada presiden. Menurut isi memorandum tersebut, presiden bersalah karena telah melanggar UUD 1945 Pasal 9 mengenai sumpah jabatan dan melanggar Tap MPR No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN.⁵⁸ Dari segi substansi, penyelidikan Pansus seharusnya menjaga prinsip *presumption of innocence* (praduga tak bersalah). Oleh karena itu, seharusnya disimpulkan “patut diduga melanggar” dan bukan seperti dalam memorandum menjadi “sungguh-sungguh melanggar” sumpah jabatan dan Tap MPR.⁵⁹

Tidak hanya itu, DPR juga mengabaikan begitu saja surat Jaksa Agung kepada pimpinan DPR dengan No. R.268/A/F/05/2001 tanggal 28 Mei 2001 yang menyatakan bahwa Gus Dur sama sekali tidak terbukti terlibat dalam kasus dana Yanatera Bulog dan

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 287.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Dimiyati Hartono, “Aspek Hukum Memorandum DPR dalam Kasus Buloggate dan Bruneigate” dalam A.B. Susanto dan Antonius Sujata (Ed.), *Memorandum DPR dan Sidang Istimewa MPR*, Jakarta: Jakarta Consulting Group, 2001, hlm. 12.

sumbangan Sultan Brunei Darussalam. Surat Jaksa Agung tersebut dikeluarkan sebagai jawaban atas surat Ketua DPR yang meminta agar Jaksa Agung menindaklanjuti keputusan Pansus. Padahal, dengan surat Jaksa Agung tersebut hasil keputusan Pansus dengan sendirinya gugur. Pihak DPR berargumen bahwa surat Jaksa Agung itu merupakan fakta hukum, sedangkan memorandum merupakan fakta politik. Dengan demikian, surat Jaksa Agung itu sama sekali tidak berpengaruh terhadap proses politik yang sedang berlangsung.⁶⁰

Hasil investigasi Pansus ini kemudian berbuah pada penjatuhan Memorandum Pertama kepada Gus Dur. Memorandum Pertama ini tidak hanya disetujui oleh partai, tetapi juga oleh TNI/Polri. Latar belakang Fraksi TNI/Polri setuju mengirimkan Memorandum Pertama DPR kepada Presiden tidak terlepas dari kompromi politik yang dibangunnya dengan PDIP. Panglima TNI dan para kepala staf angkatan mendesak Megawati agar Gus Dur mencopot Sekretaris Presiden Urusan Pengendalian Pemerintahan Bondan Gunawan yang sangat memengaruhi Gus Dur tersebut dalam mengatur TNI.⁶¹ Bondan pun pada akhirnya mengundurkan diri dari posisinya dengan alasan tidak ingin menjadi beban Gus Dur untuk menyelesaikan masalah.⁶² Selain itu, Bondan beralasan pengunduran dirinya dilakukan agar aparat hukum dapat memeriksanya dengan bebas setelah ia dikait-kaitkan juga dengan kasus Bulog.⁶³

Menurut FKB, baik dari segi materiil maupun prosedur, memorandum yang dijatuhkan kepada Gus Dur tidak mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh Ketetapan MPR dan Tata Tertib DPR yang seharusnya melalui berbagai tahap sesuai dengan Pasal 165

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 291.

⁶¹ *Konspirasi Mengoyak Demokrasi: Kesaksian Sebelas Jurnalis*, Jakarta Pustaka Ciganjur, 2001, hlm. 85–108, dalam Syamsuddin Haris, *Konflik..., op cit.*, hlm. 188–189.

⁶² “Garis Hidup Si Nasionalis”, dalam www.tokob-indonesia.com, diakses 26 September 2011.

⁶³ “Bondan Sudah Mundur Namun Urusan Belum Selesai”, dalam www.majalah.tempointeraktif.com diakses 26 September 2011.

ayat 3 Tata Tertib DPR. Sebaliknya, DPR sama sekali tidak menjalankan prosedur yang harus ditempuh untuk sampai kepada lahirnya memorandum. DPR melakukan *by pass* dengan langsung masuk pada tahapan-tahapan memorandum.⁶⁴ Namun, proses memorandum terus berjalan dengan penjelasan Gus Dur yang juga tidak berbeda dengan ketika Pansus menanyakannya. Jawaban Gus Dur yang tidak berhasil memuaskan DPR, menjadi alasan mengapa akhirnya Memorandum Kedua dijatuhkan pada 29 Mei 2001. Pada Memorandum Kedua ini, Gus Dur sekali lagi tidak menjawab dengan baik pertanyaan DPR karena merasa telah menjawabnya pada Memorandum Pertama.

Pengajuan Memorandum Kedua ini disetujui juga oleh Megawati sebagai wakil presiden sekaligus tokoh politik PDIP. PDIP sendiri sebelumnya terpecah menjadi dua kubu dalam menghadapi kasus memorandum terhadap Gus Dur ini. Kubu pertama adalah kubu Taufiq Kiemas yang awalnya menolak untuk memorandum, meski akhirnya setuju pengajuan Memorandum Kedua. Kubu kedua adalah kubu Arifin Panigoro, yakni kubu yang sejak awal antusias mendukung Poros Tengah dan Amien Rais untuk menjatuhkan Gus Dur. Keinginan Arifin untuk menjatuhkan Gus Dur tampaknya berhubungan dengan upaya Gus Dur dalam menjerat Arifin melalui kasus-kasus dugaan penyalahgunaan dana publik oleh kelompok bisnis Medco. Namun, upaya Arifin itu sempat ditolak oleh Megawati yang meminta agar PDIP bersabar menunggu masa satu bulan setelah Memorandum Kedua DPR sesuai dengan Tap No. III/MPR/1978.⁶⁵

Sebelum Memorandum Kedua dijatuhkan, Gus Dur mengeluarkan Maklumat Presiden Republik Indonesia tertanggal 28 Mei 2001 yang berisi pemberian perintah kepada Menkopolsoskam Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengambil tindakan-tindakan dan langkah-langkah khusus guna mengatasi krisis serta menegakkan ketertiban, keamanan, dan hukum secepat-cepatnya. Namun,

⁶⁴ A. Effendy Choirie, *op cit.*, hlm. 288–289.

⁶⁵ Syamsuddin Haris, *Konflik ... op cit.*, hlm. 170–171.

maklumat ini sama sekali tidak efektif.⁶⁶ Pada bulan Mei tersebut, Gus Dur juga membentuk tim tujuh, yakni tujuh menteri yang ia percayai untuk membangun hubungan konstruktif dengan pimpinan partai politik guna mendapatkan solusi atas kekisruhan politik antara Gus Dur dan DPR.⁶⁷ Namun, upaya tersebut gagal.⁶⁸

Bertolak pada semakin rendahnya kepercayaan DPR terhadap Gus Dur yang ditandai dengan adanya Memorandum Kedua, pada 31 Mei 2001 di Istana Merdeka, Presiden menerima kedatangan sembilan orang yang mewakili Koalisi Anti Orde Baru. Sembilan orang yang mewakili Koalisi Anti Orde Baru (Lindas ORBA) di antaranya Thamrin Amal Tomagola, Dita Indah Sari, Helmi Faisal, K.H. Asep Saefuddin, Sulaiman Haikal, H. Fatur Rasyid, Martin Manurung, K.H. Mujib Imron, dan Alexander Irwan.⁶⁹ Mereka meminta presiden agar segera memberlakukan keadaan darurat sipil, membekukan DPR, dan mengembalikan kedaulatan rakyat melalui percepatan pemilu. Hari berikutnya, 1 Juni 2001, rapat Badan Pekerja MPR memberikan saran kepada pimpinan MPR bahwa Sidang Istimewa MPR dimulai 1 Agustus 2001 melalui Surat Keputusan BP MPR.⁷⁰

Situasi politik yang semakin panas antara DPR dan Gus Dur berdampak pada pelaksanaan Sidang Istimewa (SI) MPR yang dimajukan menjadi tanggal 23 Juli 2001. Hal ini diumumkan oleh Amien Rais di MPR pada 20 Juli 2001. Menanggapi keputusan MPR yang mempercepat SI MPR, Gus Dur memutuskan untuk mengeluarkan Dekrit Presiden pada 23 Juli 2001 yang berisi, antara lain: dibekukannya MPR dan DPR, percepatan pemilu dalam waktu satu tahun,

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 130 dan 141–142.

⁶⁷ “Wapres dan ‘Tim Tujuh Datangi Presiden untuk Temukan Solusi Politik”, *Kompas*, 9 Mei 2001.

⁶⁸ Syamsuddin Haris, *Konflik...*, *op cit.*, hlm. 141.

⁶⁹ Herianto Sidik Iriansyah, *op cit.*, hlm. 141.

⁷⁰ Surat Keputusan BP MPR No. 3/BP/2001 tanggal 9 Juli 2001 tentang Saran BP MPR kepada Pimpinan MPR RI dalam Arsip DPR/MPR tahun 2001 dalam Muhammad Umar Syadat Hasibuan, *op cit.*, hlm. 263.

dan dibekukannya Partai Golkar.⁷¹ Akan tetapi, Dekrit ini kemudian ditolak oleh 599 anggota dari 601 anggota yang hadir dalam SI MPR.⁷² Selain menolak Dekrit, SI MPR juga memutuskan untuk memberhentikan Gus Dur sebagai presiden, dan digantikan oleh Megawati. Pada dasarnya Dekrit ini merupakan sebab sebenarnya Gus Dur diturunkan dari kursi presiden, sedangkan kasus Buloggate dan Bruneigate hanya merupakan pemicu awal. Dekrit yang membekukan MPR dan DPR dinilai telah melanggar konstitusi sehingga menjadi alasan tepat dan segera bagi DPR untuk memakzulkan (*impeachment*) Presiden.

“Ini berbicara pada hak yang berbuntut pada jatuhnya presiden. Ini bukan salah-benar tapi pada fase itu berbicara tentang menang-kalah. Pada proses angket itu, presiden tidak bisa dijatuhkan tetapi itu menjadi pemicu panasnya situasi dan memblok Gus Dur masuk pada langkah lain membubarkan DPR. Nah, membubarkan DPR-nya itulah yang menjatuhkan Gus Dur, bukan angket.”⁷³

“Jatuhnya Gus Dur bukan karena Bulog, tetapi karena ia ingin membubarkan DPR sehingga melanggar aturan UUD 1945.”⁷⁴

SI MPR ini tidak dihadiri oleh FKB karena mereka menolak terlibat dan bertanggung jawab atas semua yang dihasilkan oleh proses SI MPR yang dinilainya melanggar konstitusi. Keputusan

⁷¹ Dekrit yang dikeluarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid dinilai tidak tepat karena negara tidak dalam kondisi darurat. Situasi ini berbeda dengan dekrit yang terjadi saat Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Tahun 1959. Saat itu kondisi dinyatakan darurat pada 1957. Selain itu, saat itu juga diberlakukan UUDS 1950 yang sifatnya sementara berbeda dengan periode Wahid yang telah memberlakukan UUD 1945 yang bersifat tetap.

⁷² “599 Anggota MPR Tolak Dekrit Presiden Wahid”, *www.tempo.co.id*, diakses 26 September 2001.

⁷³ Wawancara dengan Ariyadi Achmad, anggota DPR 1999–2004 dari Fraksi Golkar pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.

⁷⁴ Wawancara dengan Ambia B. Boestam, anggota DPR 1999–2004 dari Fraksi Golkar pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.

tidak hadir ini ditetapkan PKB pada 20 Juli 2001. Namun, Matori Abdul Djilil atas nama Ketua Umum Dewan Tanfidz PKB hadir dalam SI MPR tersebut. Ia menyatakan hadir sebagai Wakil Ketua MPR dengan alasan untuk menjaga hubungan baik dengan aliansi politik Islam-Nasionalis dan untuk menjaga kredibilitas Gus Dur. Keputusan tersebut mendapat kecaman keras PKB, hingga akhirnya Matori dipecat partainya pada 21 Juli 2001.⁷⁵

C. FUNGSI PENGAWASAN ERA MEGAWATI SOEKARNOPUTRI (2001–2004)

Wapres Megawati Soekarnoputri diangkat menjadi presiden setelah semua anggota MPR menolak pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang memang tidak hadir dalam SI MPR tahun 2001. Melalui *voting* terbuka, 592 anggota MPR berdiri sebagai tanda setuju untuk memberhentikan Gus Dur, bahkan, Astrid S. Susanto (PDKB) dan Matori Abdul Djilil (PKB) turut memberikan persetujuan. Kemudian, Tap MPR No. 3/2001 memberikan Megawati mandat sebagai presiden sejak 23 Juli 2001 hingga 2004.⁷⁶ Mengikuti keputusan tersebut, Hamzah Haz kemudian terpilih mendampingi Megawati sebagai wakil presiden.⁷⁷

Belajar dari pengalaman Gus Dur, Megawati menyadari bahwa dirinya harus menjaga hubungan baik dengan DPR. Oleh karena itu, seperti halnya Gus Dur di awal masa pemerintahannya, Megawati mengakomodasi berbagai kepentingan partai dalam pembentukan kabinetnya. Keterlibatan yang besar terhadap hak prerogatif Megawati menyusun kabinet diperlihatkan oleh partai politik dan pimpinan parpol. *Pertama*, Lintas Fraksi DPR, yang pernah “menggugat” Gus Dur, telah menyiapkan konsep kabinet 34 menteri untuk membantu

⁷⁵ A. Effendy Choirie, *op cit.*, hlm. 293–299.

⁷⁶ “Megawati Presiden RI”, *Media Indonesia*, 24 Juli 2001.

⁷⁷ “Presiden Hentikan Perseteruan”, *Suara Karya*, 24 Juli 2001.

Presiden Megawati.⁷⁸ *Kedua*, pernyataan tokoh partai mengenai masuknya partai politik dalam Kabinet Megawati, termasuk pernyataan Akbar Tandjung dan Hamzah Haz. Akbar Tandjung mengatakan perlu ada format bersama agar kabinet mendapat dukungan yang kuat dari partai sehingga kerja pemerintah menjadi efektif.⁷⁹ Wakil Presiden Hamzah Haz mengungkapkan kabinet pemerintahan Megawati sebagian besar personelnya akan diisi kader dari partai politik dengan komposisi 60% politisi partai dan 40% profesional.⁸⁰

Ketiga, terdapat pengajuan partai politik mengenai komposisi menteri dan nama-nama kader yang dicalonkan menjadi menteri oleh partai. Komposisi partai yang dilansir wartawan sudah dibicarakan di kalangan lintas fraksi, Megawati, dan Taufiq Kiemas, di antaranya 7 dari PDIP, 5 dari Golkar, 3 dari PPP, 2 dari PKB, 1 dari FPDU, 2 dari PAN, 1 dari PK, dan masing-masing 1 untuk PBB, FKKI, dan Fraksi Utusan Golongan. Adapun sisanya sebanyak 14 kursi akan diisi kalangan profesional terutama untuk pos-pos ekonomi.⁸¹ *Keempat*, pembicaraan antara tokoh-tokoh pimpinan partai dan Megawati menjadi puncak dialog untuk menentukan susunan kabinet. Megawati bertemu dengan Hamzah Haz, Amien Rais, dan Akbar Tandjung secara terpisah untuk membicarakan kabinet pemerintahannya.⁸² Pertemuan dilanjutkan dengan beberapa pimpinan parpol sekaligus di kediaman Megawati untuk mendengar presentasi format dan komposisi kabinetnya, sementara pimpinan parpol menyodorkan nama-nama kader mereka yang layak menjadi menteri.⁸³ Pertemuan tersebut melibatkan Presiden Megawati, Wapres Hamzah Haz, Sekjen

⁷⁸ “Kabinet Megawati 34 Menteri”, *Media Indonesia*, 24 Juli 2001.

⁷⁹ “Lintas Parpol Segera Bertemu Bahas Kabinet: Mega Butuh Dukungan Parpol”, *Republika*, 30 Juli 2001.

⁸⁰ “Wapres: Menteri Kabinet Harus Didukung Partai”, *Suara Karya*, 28 Juli 2001.

⁸¹ “Program Kabinet Belum Disepakati”, *Suara Pembaruan*, 28 Juli 2001.

⁸² “Mega, Hamzah, Amien Bahas Kabinet”, *Media Indonesia*, 31 Juli 2001.

⁸³ “Mega, Ketua Parpol Besok Bertemu Pastikan Kabinet”, *Media Indonesia*, 1 Agustus 2001.

Tabel 3.7 Latar Belakang Menteri dalam Kabinet Gotong Royong

No.	Latar Belakang	Jumlah
1.	PDIP	5
2.	Golkar	3
3.	PPP	2
4.	PKB	1
5.	PKS	1
6.	PAN	1
7.	PBB	1
8.	TNI	4
9.	Nahdlatul Ulama	1
10.	Muhammadiyah	1
11.	Profesional	14

Sumber: Data diolah dari *the Jakarta Post*, 10 Agustus 2001.

DPP PDIP Sutjipto, Akbar Tandjung (Partai Golkar), Amien Rais (PAN), Matori Abdul Djilil (atas nama PKB), Yusril Ihza Mahendra (PBB), Hidayat Nur Wahid (PK), Edy Sudradjat (PKP), dan Hari Sabarno (Fraksi TNI/Polri).⁸⁴

Kelima, Megawati menunda pengumuman susunan kabinetnya karena pimpinan parpol menolak Purnomo Yusgiantoro yang pernah menjabat menteri pada pemerintahan Gus Dur. Megawati mengajukan tiga nama mantan menteri Gus Dur yang akan kembali dicalonkan, tetapi satu di antaranya ditolak dengan kecurigaan Purnomo memiliki keberpihakan kepada Gus Dur dalam sektor riil, saat Gus Dur masih memerintah. Dua nama lainnya lolos menjadi menteri karena mendapat dukungan politik dari pemimpin parpol.⁸⁵

Proses komunikasi antara presiden dan partai politik memberikan pengaruh yang sangat besar atas berlarut-larutnya keputusan susunan kabinet. Megawati merupakan presiden yang paling lama menyusun kabinet dibandingkan dengan tiga pendahulunya. Mantan Presiden

⁸⁴ “Presiden: Ajukan Nama Calon Menteri dalam Amplop”, *Bisnis Indonesia*, 3 Agustus 2001.

⁸⁵ “Menteri Lama Ditolak Parpol”, *Suara Karya*, 4 Agustus 2001.

Soeharto memerlukan waktu tiga sampai enam hari, Habibie satu hari, dan Gus Dur enam hari untuk menyusun kabinet. Megawati membutuhkan waktu lebih dari dua minggu untuk menyusun kabinetnya.⁸⁶ Akhirnya, pada 9 Agustus 2001 Megawati mengumumkan struktur dan susunan kabinetnya yang disebut Kabinet Gotong Royong. Jika susunan menteri tersebut direkap berdasarkan latar belakang menteri yang terpilih, diperoleh data angka seperti tabel 3.7.

Berdasarkan Tabel 3.7, terungkap bahwa komposisi Kabinet Gotong Royong memiliki jumlah yang hampirimbang antara menteri yang berasal dari partai dan berlatar belakang profesional. Hal ini tentu bertolak belakang dengan pernyataan Hamzah Haz bahwa 60% menteri berasal dari partai. Sementara itu, jika melihat komposisi menteri dari partai, jumlah menteri agaknya hampir disesuaikan dengan kekuatan partai di DPR. PDIP mendapatkan jumlah kursi tertinggi sesuai dengan posisinya sebagai partai terbesar di DPR. Hal ini secara berturut-turut diikuti oleh Golkar dengan tiga kursi, FPPP dengan dua kursi, dan Fraksi Reformasi (PKS dan PAN) dua kursi. Pengecualian ada pada Fraksi TNI/Polri yang posisi jumlah kursi di DPR berada di bawah Golkar, pada kenyataannya memiliki kursi menteri yang lebih besar. FKB pun hanya memperoleh satu kursi di kabinet. Hal ini tidak lain karena kedekatan Megawati dengan TNI/Polri sebelum ia menjadi presiden. Matori Abdul Djilil secara jelas dan nyata menjadi satu-satunya kader PKB yang mendukung Megawati sejak pencalonan presiden hingga SI MPR, meskipun Matori sendiri sudah dipecat dari PKB.

Menanggapi hasil susunan menteri tersebut, beberapa pemimpin partai menyatakan menerima dan tidak kecewa dengan susunan Kabinet Gotong Royong. Namun, Amien Rais (PAN) dan Hidayat Nur Wahid (PKS) juga menyesalkan tidak masuknya kader partai mereka ke dalam susunan menteri, termasuk Bambang Sudibyo (PAN) dan

⁸⁶ “Mega Paling Lama Susun Kabinet”, *Media Indonesia*, 6 Agustus 2001.

Tabel 3.8 Sikap Fraksi-Fraksi terhadap Penggunaan Interpelasi dan Angket DPR Masa Presiden Megawati (2001–2004)

No.	Hak Angket dan Interpelasi yang Diajukan	Fraksi Koalisi		Fraksi Netral/ Kabur				Fraksi Oposisi		
		PDIP	PPP	Golkar	PAN	PBB	DU	TNI/Polri	KKI	PKB
1.	Hak Angket Dana Non-Budgeter Bulog (kasus Akbar Tandjung)									
2.	Hak Angket Divestasi PT Indosat									
3.	Hak Interpelasi Bantuan Presiden untuk Pembangunan Asrama TNI/Polri									
4.	Hak Interpelasi Kunjungan Presiden ke Timor Leste									
5.	Hak Interpelasi Lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan ke Malaysia									

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

- : mendukung pengajuan hak pengawasan/tidak puas dengan jawaban presiden
- : menolak pengajuan hak pengawasan/puas dengan jawaban presiden
- : mengubah sikap mendukung pengajuan hak pengawasan menjadi menunda (abstain)

Astio Lasnan (PKS).⁸⁷ Walaupun partai politik tidak memiliki kursi mayoritas dalam kabinet, pengalaman traumatik pada era Gus Dur membuat partai-partai politik di DPR menahan diri sehingga Presiden Megawati bisa bertahan sampai akhir masa jabatannya pada 20 Oktober 2004.⁸⁸ Tidak hanya itu, meskipun keterwakilan partai dalam kabinet tidak tinggi, Megawati tidak melakukan perubahan menteri kabinet. Dengan demikian, komposisi partai dalam kabinet tidak berubah hingga akhir masa pemerintahannya.

⁸⁷ “Kabinet Pelangi Megawati”, *www.majalah.tempointeraktif.com*, diakses 26 September 2001.

⁸⁸ Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen, Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 4.

Walau Megawati berhasil menyelesaikan pemerintahannya hingga akhir masa jabatannya pada tahun 2004, hal ini tidak berarti Megawati tidak mendapatkan hambatan politik. Dalam kurun sekitar tiga tahun, Megawati mendapat enam kali pengajuan hak interpelasi dan angket oleh DPR. Megawati memiliki satu pengajuan hak angket yang tidak mempertanyakan kebijakan atau keputusan politiknya. Sasaran hak angket Bulog II tersebut diajukan bukan untuk Megawati, melainkan meminta pertanggungjawaban Akbar Tandjung dari Golkar. Berikut ini tabel yang menggambarkan peta politik koalisi-oposisi yang terkait dengan pelaksanaan hak pengawasan DPR RI pada masa pemerintahan Megawati.

Berdasarkan Tabel 3.8, terdapat beberapa fenomena politik yang bisa dijelaskan dalam peta fungsi pengawasan DPR selama pemerintahan Megawati berlangsung. Berbeda dengan pemerintahan Gus Dur yang pengategorian fraksi hanya pada kelompok pendukung atau koalisi pemerintah dan kelompok kabur yang tidak memastikan sikapnya, pemerintahan Megawati memiliki kelompok oposisi. PKB dan PK secara terang-terangan memastikan partainya menjadi oposisi pemerintahan setelah Gus Dur tumbang dari kursi kepresidenan.

Tidak jauh berbeda dengan era Gus Dur, peta fungsi pengawasan DPR juga didominasi oleh fraksi yang kontra dengan pemerintah yang ditandai dengan banyaknya dukungan atas pengajuan hak pengawasan. Dari Tabel 3.8 tersebut, terdapat tiga partai yang secara konsisten mempertanyakan kebijakan-kebijakan pemerintah, di antaranya PKB, PAN, dan PK. Dua di antaranya, yakni PKB dan PK memang merupakan partai yang menjadi oposisi terhadap pemerintah sehingga sikap keduanya tersebut sudah dapat diprediksi sejak awal. Hal ini berbeda dengan PAN yang tidak menyatakan menjadi oposisi, tetapi secara konsisten mempertanyakan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Bertolak belakang dengan sikap oposisi dan PAN, Fraksi TNI/Polri merupakan satu-satunya fraksi yang konsisten tidak mendukung pengajuan hak pengawasan apa pun terhadap pemerintah, baik

itu hak interpelasi maupun angket. Hal ini dilakukan oleh Fraksi TNI/Polri meskipun sikap fraksinya bukanlah koalisi pemerintah. Sebaliknya, partai yang tergabung dengan koalisi pemerintah tidak menunjukkan sikap yang sama. Baik PDIP, Golkar, maupun PPP tidak ada satu pun yang secara konsisten menolak pengajuan hak interpelasi dan angket terhadap pemerintah. Pada dasarnya hanya ada satu kasus yang menunjukkan inkonsistensi PDIP, yakni pengajuan Hak Angket Dana *Non-Budgeter* Bulog. Sikap PDIP berubah dari mendukung pengajuan hak angket menjadi abstain. Sikap ini berbeda dengan kasus hak angket dan interpelasi yang lain, yaitu PDIP selalu berada di garis terdepan untuk mendukung pemerintah. Inkonsistensi ini dipengaruhi target pengajuan hak pengawasan oleh DPR tersebut. Hak Angket *Non-Budgeter* Bulog mempertanyakan kebijakan yang diambil oleh Akbar Tandjung saat ia menjadi menteri pada masa pemerintahan Habibie, sedangkan hak lain diajukan untuk mempertanyakan Megawati. Untuk menggambarkan fungsi pengawasan yang dijalankan DPR selama pemerintahan Megawati, berikut ini akan dijabarkan secara spesifik penggunaan Hak Interpelasi Asrama TNI, Hak Interpelasi Timor Leste, dan Hak Angket Bulog II.

1. Hak Interpelasi Era Pemerintahan Megawati

Soekarnoputri

Hak Interpelasi Kasus Asrama TNI dan Kunjungan Megawati ke Timor Leste merupakan hak interpelasi yang diajukan di awal pemerintahan Megawati. Kemunculan kedua hak interpelasi tersebut bersamaan dengan keberlangsungan proses Hak Angket atas Bulog II. Hak Interpelasi Kasus Asrama TNI ini mulai dibicarakan oleh DPR bersamaan dengan perubahan sikap PDIP menarik dukungannya terhadap pengajuan Hak Angket Bulog II, yakni sekitar Maret 2001.

Hak Interpelasi Asrama TNI diajukan setelah pada akhir Februari 2002 Presiden Megawati menyerahkan bantuan kesejahteraan senilai masing-masing Rp7,5 miliar kepada tiga angkatan TNI dan Polri. Dana tersebut dimaksudkan oleh presiden untuk memperbaiki

Tabel 3.9 Kesimpulan dan Rekomendasi Tim Investigasi Interpelasi Kasus Asrama TNI

Kesimpulan Tim Investigasi	Rekomendasi Tim Investigasi
1. Dana Rp30 miliar yang digunakan untuk rehabilitasi asrama TNI/Polri memang berasal dari banpres. Penggunaan ini ditetapkan berdasarkan Keppres No. 01/BP/2002 tanggal 25 Februari 2002.	1. Sekneg sebaiknya menyerahkan semua surat berharga yang berkaitan dengan dana eks banpres kepada Menteri Keuangan, seperti deposito, giro penyertaan modal, dan penyertaan utang.
2. Dana Banpres yang telah diserahkan Setneg kepada Depkeu 3 Juni 2002, berupa uang tunai Rp211,35 miliar dan US\$ 1,5 juta, serta giro/deposito Rp185,42 miliar.	2. Presiden sebaiknya melakukan penertiban di lingkungan sekretariat negara agar kelalaian itu tidak terulang lagi.
3. Ada ketidaksesuaian amanat UU No. 20/1997 tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak dan UU No. 25/2000 tentang APBN yang dilakukan oleh pejabat Setneg.	3. DPR diminta mengawasi pelaksanaan UU No. 20/1997 dan UU No. 25/2000 tentang APBN yang dilaksanakan oleh setiap lembaga dan lembaga nondepartemen.
4. Kesulitan teknis dalam mentransfer dana dari Setneg ke Depkeu karena adanya rekening atas nama pribadi dan pejabat.	4. Menteri Keuangan dan BPK sebaiknya melakukan penagihan terhadap sejumlah dana banpres yang dipinjamkan obligor. Penagihan dilakukan Direktorat Piutang dan Lelang Negara.

Sumber: "Mega Tetap Bertanggung Jawab Soal Banpres", *Koran Tempo*, 15 Juli 2002.

asrama anggota TNI/Polri. Namun, bagaimana dan dari mana dana tersebut berasal tidak pernah disebutkan.⁸⁹ Kemudian, pada 21 Maret 2002 Sekretaris Presiden Kemal Munawar menegaskan dana Rp30 miliar untuk perbaikan asrama TNI/Polri itu berasal dari dana bantuan presiden (banpres).⁹⁰ Sebenarnya dana itu sudah dibekukan

⁸⁹ "Melanggengkan Banpres", *Bisnis Indonesia*, 3 April 2002.

⁹⁰ Dana banpres dikumpulkan dari berbagai sumber, misalnya sisa subsidi pemerintah untuk pengembangan pendidikan dan fasilitas agama Islam serta kelebihan ongkos naik haji yang awalnya dirintis sejak 25 Februari 1970. Pada 1998, Habibie meminta instansi yang biasa menyetor uang ke pos Banpres agar menghentikannya. Permintaan Habibie sebenarnya merupakan bagian dari perintah IMF. Namun faktanya, sesuai dengan keterangan mantan Mensesneg Bondan Gunawan, hingga Maret 1999 masih ada uang cukai rokok Rp540 juta yang masuk ke banpres.

begitu Megawati menjadi presiden, tetapi untuk keperluan rehabilitasi asrama TNI/Polri, Megawati memerintahkan mengeluarkannya. Oleh karena itu, pada 26 Maret 2011, sejumlah anggota DPR sepakat mengajukan usulan penggunaan hak interpelasi.⁹¹ Bukan hanya karena alasan itu, bantuan ini juga dipersoalkan karena pengucurannya tidak dikonsultasikan dengan DPR selaku pengawas pemerintah.⁹²

Terdapat beberapa anggota DPR yang menginisiasi usulan interpelasi, di antaranya berasal dari Fraksi PPP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi Reformasi, FKB, dan FPDKB. Djamal Do'a dari PPP merupakan orang pertama yang menandatangani pengusulan Hak Interpelasi Asrama TNI. Namun, ia juga yang kemudian pertama kali mundur dari pengajuan hak pengawasan tersebut. Anggota Fraksi PPP ini menyatakan pengunduran dirinya setelah ia dipanggil untuk bertemu dengan Sekjen DPP PPP Ali Marwan Hanan. Pengunduran diri yang tiba-tiba ini penuh kejanggalan, meskipun Djamal mengaku bahwa ia mundur karena keinginannya sendiri.⁹³

Setelah lebih-kurang dua bulan bekerja, Tim Investigasi Banpres membuat kesimpulan dan rekomendasi, seperti terurai dalam tabel 3.9.

Jika melihat dari hasil kerja Tim Investigasi, tidak ada kesimpulan atau rekomendasi yang tegas membahas pertanggungjawaban Megawati sebagai presiden yang mengambil kebijakan. Sebaliknya, hasil kerja Tim Investigasi Dana Banpres Komisi I dinilai cenderung memojokkan Sekretaris Negara Bambang Kesowo, yakni dengan menyatakan bahwa ada kecerobohan yang dilakukan Sekneg dalam memberi masukan kepada Presiden sehingga melanggar UU No. 20/1997.⁹⁴ Terkait dengan pelanggaran tersebut, Tim Investigasi pun hanya memberikan rekomendasi agar penertiban oleh pemerintah

⁹¹ “Kisah Pundi Bantuan Presiden”, *Koran Tempo*, 13 Juli 2002.

⁹² “Mekanisme Penyelesaian Asramagate dan Banpresgate”, *Suara Karya*, 16 April 2002.

⁹³ “Djamal Mundur Setelah Bertemu dengan Alimarwan Hanan”, *www.korantempo.com*, diakses 27 September 2011.

⁹⁴ “Dana Banpres, Presiden Harus Tanggung Jawab”, *Media Indonesia*, 15 Juli 2002.

dan pengawasan oleh DPR mengenai dana banpres diperkuat. Rekomendasi tidak berupaya untuk menjadi tindak lanjut atas pelanggaran UU, misalnya dengan pemecatan Bambang Kesowo, mempertanyakan posisi Megawati, atau mengajukan hasil investigasi ini ke proses hukum. Hasil rekomendasi Tim Investigasi DPR yang cenderung menguntungkan posisi Megawati ini dilansir oleh media merupakan barter politik antara Partai Golkar dan PDIP.⁹⁵ Hal ini bukan tidak mungkin karena waktu pengajuan dan hasil hak interpelasi ini bertepatan dengan proses Hak Angket Bulog II.

Seperti Hak Interpelasi Asrama TNI, pengajuan Hak Interpelasi atas Kunjungan Megawati ke Timor Leste juga muncul di tengah keberlangsungan Hak Angket Bulog II. Hak interpelasi ini diawali oleh adanya larangan dari Komisi I DPR dan Amien Rais terhadap Megawati untuk menghadiri upacara kemerdekaan Timor Leste pada 20 Mei 2002.⁹⁶ Menurut DPR, Megawati lebih baik diwakili oleh Menteri Luar Negeri saja.⁹⁷ Permintaan itu disampaikan dengan alasan Bangsa Indonesia masih sakit hati terhadap Timor Leste yang merupakan bekas provinsi Indonesia, dan menyatakan bahwa Timor Leste belum menjadi sebuah negara merdeka penuh.⁹⁸

Megawati mendapat undangan untuk menghadiri peringatan hari ulang tahun kemerdekaan Timor Leste dari Sekjen PBB Kofi Annan dan para pemimpin Timor Leste.⁹⁹ Sejak 25 Februari 2002, PDIP menyatakan bahwa Megawati akan hadir,¹⁰⁰ sedangkan Departemen Luar Negeri menyatakan bahwa hal ini masih dipertimbangkan oleh

⁹⁵ "Mega Tetap Bertanggung Jawab Soal Banpres", *Koran Tempo*, 15 Juli 2002.

⁹⁶ "Amien Minta Mega Tak ke Timtim", *Republika*, 23 April 2002.

⁹⁷ "Presiden Disarankan Tak Hadiri Pelantikan Xanana", *Bisnis Indonesia*, 19 April 2002.

⁹⁸ "DPR Minta Megawati Tidak Hadiri Kemerdekaan Timtim", *Suara Pembaruan*, 5 Maret 2002.

⁹⁹ "Xanana Yakin Mega Hadiri Peringatan Kemerdekaan Timtim", *Media Indonesia*, 6 Maret 2002.

¹⁰⁰ "Mega akan Hadiri HUT Kemerdekaan Timor Timur", *Republika*, 6 Maret 2002.

Presiden.¹⁰¹ Akhirnya, pada awal Mei 2002 Megawati mengumumkan bahwa dirinya akan menghadiri pelantikan Xanana Gusmao sebagai presiden sekaligus merayakan hari kemerdekaan Timor Leste. Kunjungan ini juga ditujukan untuk membahas aset-aset milik Indonesia yang masih ada di bekas provinsi ke-27 tersebut.¹⁰²

Keputusan Megawati tersebut menimbulkan pro dan kontra di kalangan anggota DPR dan masyarakat. Amien Rais menyatakan bahwa keputusan yang diambil Megawati adalah sebuah tindakan yang tidak bijaksana.¹⁰³ Keinginan Megawati untuk datang ke Timor Leste juga mendapat reaksi keras dari veteran dan Warakawuri Eks Operasi Seroja.¹⁰⁴ Sebanyak 20 tokoh integrasi Timor Timur mendatangi Megawati dan meminta agar nasib para pejuang Indonesia untuk Timor Leste diperhatikan.¹⁰⁵ Kedatangan tokoh Timtim tersebut ditolak oleh Megawati sehingga menimbulkan luka baru bagi pejuang integrasi Timtim.¹⁰⁶ Untuk mengobati luka tersebut, Megawati kemudian meresmikan pembangunan Monumen Seroja di Kompleks TNI Cilangkap, Jakarta.¹⁰⁷

Sikap DPR menanggapi keputusan Megawati menghadiri perayaan kemerdekaan Timtim ini berubah-ubah. Sebelum keputusan Megawati dibuat, DPR melarang Megawati hadir. Kemudian setelah diputuskan, DPR memberi lampu hijau kepada Megawati.¹⁰⁸ Namun, pada akhirnya hak interpelasi diajukan DPR. Bukan DPR saja yang

¹⁰¹ “Menlu Bantah Pernyataan PDIP: Megawati Belum Pasti Datangi HUT Kemerdekaan Timtim”, *Koran Tempo*, 7 Maret 2002.

¹⁰² “Presiden ke Timor Lorosae Bahas Aset RI”, *Suara Pembaruan*, 2 Mei 2002.

¹⁰³ “Terserah Mega”, *Koran Tempo*, 15 Mei 2002.

¹⁰⁴ “Menentang Mega”, *Koran Tempo*, 18 Mei 2002.

¹⁰⁵ “Mega Tak Mau Temui Tokoh Timor Timur”, *Republika*, 18 Mei 2002.

¹⁰⁶ “Kekecewaan Pejuang Prointegrasi”, *Koran Tempo*, 18 Mei 2002.

¹⁰⁷ “Presiden Megawati Resmikan Pembangunan Monumen Seroja”, *Suara Karya*, 7 Juni 2002.

¹⁰⁸ “DPR Setuju Mega ke Timor Lorosae”, *Bisnis Indonesia*, 6 Mei 2002.

berubah sikap, PDIP dan Golkar merupakan dua partai yang sikapnya pun berubah-ubah merespons keputusan Megawati ini.

Pada saat Komisi I DPR mengumumkan pelarangan dan ada desas-desus keputusan Megawati akan tetap pergi ke Timor Leste, PDIP menyarankan agar Megawati tidak memenuhi undangan tersebut. Walaupun Megawati belum memutuskan, PDIP bahkan menyatakan bahwa partainya tidak berkeberatan untuk berbeda sikap dengan pemerintah. Setelah Megawati memutuskan berkunjung ke Timor Leste, DPP PDIP berubah sikap untuk mendukungnya dan menginstruksikan FPDIP untuk memberi dukungan di DPR.¹⁰⁹ Sikap ini kemudian berubah ketika ternyata keputusan ini menciptakan kontroversi sehingga akhirnya terdapat satu anggota FPDIP yang menandatangani pengajuan interpelasi ini dan diberi sanksi.¹¹⁰

Sikap yang selalu berubah-ubah seperti PDIP juga diperlihatkan oleh Golkar. Golkar yang sebelumnya menyetujui imbauan Komisi I DPR, kemudian berubah setelah Megawati membuat keputusan untuk datang. DPP Partai Golkar mendukung kehadiran Presiden Megawati di Dili untuk menghadiri Hari Kemerdekaan Timor Leste. Namun, Golkar kembali mengubah sikapnya bahkan menjadi pengusul yang menginisiasi hak interpelasi DPR atas kasus kunjungan Megawati ke Timor Leste ini. Terkait dengan perubahan sikap ini dicurigai terkait dengan Kasus Bulog II, meskipun Ketua DPP Partai Golkar Marzuki Usman menyatakan bahwa ini bukan pertukaran dengan soal angket Buloggate.¹¹¹

Pengajuan hak interpelasi terhadap Megawati ini diawali dengan permintaan penjelasan oleh Komisi I DPR kepada Mensesneg Bambang Kesowo dan Menlu Hassan Wirajuda berkaitan dengan keberangkatan Presiden Megawati ke Timor Leste.¹¹² Dalam rapat

¹⁰⁹ “PDIP Dukung Presiden ke Timtim”, *Republika*, 1 Mei 2002.

¹¹⁰ “25 Anggota DPR Dukung Interpelasi Timtim”, *Media Indonesia*, 29 Mei 2002.

¹¹¹ “Golkar Dukung Megawati di Timor Lorosae”, *Suara Pembaruan*, 4 Mei 2002.

¹¹² “Komisi I akan Panggil Kesowo dan Hassan Wirajuda”, *Republika*, 21 Mei 2002.

dengar pendapat tersebut, Hassan Wirajuda mengatakan bahwa hasil kunjungan Megawati ke Timor Timur sangat sulit diukur keberhasilannya karena kunjungan tidak dirancang untuk melakukan kerja sama bilateral.¹¹³ Empat hari setelah dialog tersebut berlangsung, Komisi I DPR memutuskan akan mengajukan hak bertanya (interpelasi) kepada Presiden Megawati yang dinilai tidak mendengarkan suara DPR.¹¹⁴

Diawali oleh 25 tanda tangan, pengajuan hak interpelasi dilakukan. Penanda tangan usulan meminta keterangan presiden itu berasal dari berbagai fraksi termasuk dari FPDIP. Sementara itu, hanya Fraksi TNI/Polri dan Fraksi PPP yang belum menandatangani pengajuan hak interpelasi ini.¹¹⁵ Fraksi TNI/Polri tidak memberikan dukungan karena sikapnya sejak awal adalah netral. Sementara itu, dari 30 nama yang mendukung usulan tersebut, hanya ada seorang dari FPDIP, yakni Haryanto Taslam.¹¹⁶ Taslam pun pada akhirnya mendapatkan sanksi dari DPP PDIP karena dinilai tidak menjalankan kebijakan partai.¹¹⁷

Tindakan DPR untuk mengajukan hak interpelasi ini mendapatkan kritik dari berbagai kalangan. Kunjungan Megawati ke Timor Leste pada tanggal 19-20 Mei 2002 itu dinilai sebagai bagian dari pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif sehingga merupakan suatu hal yang wajar dan bukan pelanggaran.¹¹⁸ Ditambah lagi,

¹¹³ “Sulit Ukur Hasil Kunjungan Presiden RI”, *Kompas*, 24 Mei 2002.

¹¹⁴ “DPR akan Ajukan Interpelasi Soal Megawati ke Timtim”, *Suara Karya*, 28 Mei 2002.

¹¹⁵ “25 Anggota DPR Dukung Interpelasi Timtim”, *Media Indonesia*, 29 Mei 2002.

¹¹⁶ “Interpelasi Timtim Diajukan ke Pimpinan DPR”, *Republika*, 1 Juni 2002. Pengusul Hak Interpelasi Timor Leste berjumlah 30 orang, yaitu Fraksi Partai Golkar 15 orang, Fraksi Reformasi 5 orang, Fraksi PKB 4 orang, Fraksi PBB 2 orang, Fraksi PDU 2 orang, Fraksi PDIP 1 orang, dan Fraksi PPP 1 orang. “Interpelasi Timor Leste Mengada-ada”, *Suara Pambuan*, 1 Juni 2002.

¹¹⁷ “Berimplikasi pada Kejatuhan Presiden”, *www.infoanda.com*, diakses 27 September 2011.

¹¹⁸ “Interpelasi Harus Dilandasi Pelanggaran UU”, *Media Indonesia*, 31 Mei 2002.

Ketetapan No. V/MPR/1999 mengakui dan mengesahkan hasil penentuan pendapat di Timor Leste. Pembukaan UUD 1945 juga mengamanatkan Indonesia untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Kemudian, persoalan mengunjungi luar negeri merupakan hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden, dan DPR tidak bisa ikut campur.¹¹⁹ Oleh karena itu, hak interpelasi ini dinilai merupakan keputusan DPR yang tidak tepat dan kurang pertimbangan matang.

Kelanjutan usul interpelasi tentang kunjungan Megawati ke Timor Leste ini kemudian disepakati untuk diserahkan kepada gabungan Komisi I dan II untuk meminta penjelasan menteri, di antaranya Menko Polkam, Menlu, dan Mendagri. Setelah mendengar penjelasan dari para menteri terkait, gabungan Komisi I dan II akan melaporkan hasilnya kepada Bamus DPR.¹²⁰ Dengan demikian, pengajuan usul interpelasi ini tidak berujung pada memorandum kepada Presiden Megawati.¹²¹

2. Hak Angket Era Pemerintahan Megawati Soekarnoputri

Tepat tiga bulan setelah Megawati menjadi presiden, anggota FKB, Tari Siwi Utami, menyerahkan usul hak angket *non-budgeter* Bulog kepada Wakil Ketua DPR A.M. Fatwa yang berisi 50 tanda tangan anggota DPR. Namun, pengajuan hak angket ini baru dapat dirapatkan pada 21 Januari 2001 karena Setjen DPR tidak membagikan materi usul hak angket kepada semua anggota DPR. Setelah tiga kali gagal mengadakan rapat, akhirnya melalui *voting* pada rapat yang keempat diperoleh hasil 51 anggota setuju pembentukan Pansus Bulog II, 21 menolak, dan 2 anggota lainnya abstain.¹²²

¹¹⁹ “Soal Mega ke Timtim: Interpelasi Tak Relevan”, *Kompas*, 1 Juni 2002.

¹²⁰ “Usul Interpelasi Timtim Diserahkan pada Komisi I-II”, *Suara Karya*, 7 Juni 2002.

¹²¹ “Tidak Sampai pada Memorandum”, *Media Indonesia*, 8 Juni 2002.

¹²² “DPR Tunda Lagi Buloggate II”, *Media Indonesia*, 7 Juni 2002.

Pada dasarnya, sejak tahun 2000, Komisi III DPR telah melaporkan hasil investigasi yang melibatkan 44 nama, baik perseorangan maupun lembaga yang diduga ikut menggunakan dana *non-budgeter* dan kasus penyelewengan operasional Bulog kepada Jaksa Agung saat itu, Marzuki Darusman. Akan tetapi, menurut Marzuki, apa yang diterimanya bukanlah hasil akhir investigasi sehingga tidak dapat ditindaklanjuti. Ini berbeda dengan pernyataan Komisi III yang mengungkapkan bahwa yang diberikan adalah draf final.¹²³

Kasus dana *non-budgeter* Bulog atau yang disebut juga Bulog II ini menunjukkan bahwa ada tindak korupsi yang dilakukan Akbar Tandjung, Ketua DPR saat itu. Nama Akbar mulai terkait dengan kasus dana *non-budgeter* Bulog tatkala mantan Kepala Bulog Rahardi Ramelan pada 9 Oktober 2001 menyebutkan bahwa dari Rp54,6 miliar yang disangka diselewengkannya, Rp40 miliar disalurkan kepada Akbar yang ketika itu menjabat Mensesneg. Akbar mengakui adanya aliran dana tersebut yang kemudian ia berikan kepada Ketua Yayasan Raudatul Jannah Dadang Sukandar untuk dibelikan bahan kebutuhan pokok dan didistribusikan ke lima provinsi di Pulau Jawa oleh kontraktor Winfried Simatupang. Akbar juga menyatakan bahwa ia menyalurkan dana tersebut atas inisiatifnya dan bukan atas perintah mantan Presiden B.J. Habibie.¹²⁴ Pada 7 Januari 2002, Akbar ditetapkan sebagai tersangka yang selanjutnya ditahan di rumah tahanan Kejaksaan Agung sejak 7 Maret 2002.¹²⁵ Setelah penahanan Akbar tersebut, terdapat kejanggalan dalam Kasus Bulog II ini karena Winfried mengembalikan dana Rp32,5 miliar kepada penyidik, padahal sebelumnya ia mengaku bahwa dana *non-budgeter* Bulog tersebut telah disalurkan ke masyarakat. Ia pun berjanji akan mengembalikan sisa dana Rp7,5 miliar yang belum sempat digunakan secepat mungkin kepada tim penyidik sebelum berkas perkaranya dilimpahkan

¹²³ “44 Nama Terkait Dana Nonbudgeter”, *Kompas*, 27 Maret 2002.

¹²⁴ “Tandjung: Penyerahan Dana ke Yayasan Bukan Perintah Presiden”, *Kompas*, 18 Juni 2002.

¹²⁵ “Akbar Diancam 20 Tahun Penjara”, *Media Indonesia*, 16 Maret 2002.

ke pengadilan.¹²⁶ Pengembalian uang ini tidak dapat menghapuskan tindak pidana, meskipun akan dijadikan pertimbangan Jaksa Penuntut Umum di pengadilan.¹²⁷ Tambahan lagi, pada 14 Maret 2002 status para tersangka ditingkatkan menjadi terdakwa, termasuk Akbar Tandjung.¹²⁸

Kasus *non-budgeter* Bulog ini sebenarnya sudah diajukan sejak pemerintahan Gus Dur, tetapi ditolak. Kasus ini kemudian diangkat kembali oleh PKB dan PDIP pada masa pemerintahan Megawati. Tidak hanya PDIP, Megawati sebagai presiden juga mendorong dilakukannya pengawasan terhadap kasus yang melibatkan Akbar Tandjung ini. Presiden Megawati, dalam rapat internal PDIP, menyatakan telah memerintahkan Jaksa Agung agar bersungguh-sungguh melakukan semua prosedur yang ada tanpa pandang bulu dalam mengusut kasus Bulog II ini. Megawati juga menginstruksikan Fraksi PDIP DPR agar mendukung pembentukan Pansus Buloggate II untuk memeriksa dugaan keterlibatan Ketua DPR Akbar Tandjung.¹²⁹

Sikap Megawati terhadap Kasus Bulog II menimbulkan reaksi keras di kalangan Partai Golkar. Sejumlah kader Golkar mengancam akan mengusulkan pembentukan pansus kasus lain yang diduga melibatkan PDIP. Lebih lanjut, dalam rapat internal DPP Partai Golkar tanggal 28 November 2001 muncul pula desakan agar kader Golkar di DPR memboikot pemerintahan Megawati jika Pansus Buloggate II terbentuk. Selain itu, Golkar juga mengancam menarik tiga kadernya dari kabinet, yakni Jusuf Kalla (Menko Kesra), Sri Redjeki (Meneg PP), dan Syamsul Muarif (Meneg Komunikasi). Namun, Ketua Umum Golkar Akbar Tandjung menyatakan bahwa sikap tersebut

¹²⁶ “Sisa Dana Rp7,5 Miliar Juga Akan Dikembalikan”, *Kompas*, 12 Maret 2002.

¹²⁷ “Tersangka Kembalikan Dana Rp32,5 Miliar”, *Kompas*, 10 Maret 2002.

¹²⁸ “Akbar Diancam 20 Tahun Penjara”, *Media Indonesia*, 16 Maret 2002.

¹²⁹ “Mega Minta Usut Tuntas Kasus Bulog”, *Media Indonesia*, 5 Desember 2001.

bukan keputusan Golkar dan Golkar tetap mendukung pemerintahan Megawati.¹³⁰

Meskipun terdapat reaksi yang keras dari Golkar, PDIP tetap tidak mengubah sikapnya. PDIP bahkan dengan keras merespons keputusan Akbar Tandjung yang tidak mengundurkan diri dari kursi Ketua DPR, meskipun telah dipenjara.¹³¹ Akbar Tandjung mendekam di Ruang Tahanan Kejaksaan Agung selama 20 hari.¹³² Meskipun berada di dalam tahanan, Akbar Tandjung menyatakan akan tetap memimpin DPP Partai Golkar dan DPR.¹³³ Hal ini kemudian dipersoalkan oleh beberapa anggota DPR yang kemudian mengusulkan agar Akbar Tandjung dinonaktifkan. Namun, para wakil ketua DPR berpendapat bahwa DPR akan tetap dipimpin secara kolektif.¹³⁴

Sikap PDIP yang tegas mendorong pengusutan kasus Bulog II tidak bertahan lama. Setelah mengajukan penonaktifan Akbar sebagai Ketua DPR, PDIP kemudian kembali gamang untuk melanjutkan pembentukan Pansus Bulog II. Ketua Umum DPP PDIP Megawati bersikeras agar mendahulukan proses hukum daripada proses politik di DPR. Lebih lanjut, kabarnya Megawati menantang Kongres Luar Biasa (KLB) PDIP apabila pansus di DPR sampai terbentuk. Terkait dengan perubahan ini, sebenarnya sikap FPDIP belum bulat, karena ada beberapa anggota yang setuju dan ada juga yang menolak pansus. Untuk menutupi perbedaan tersebut, FPDIP menyatakan sikap mendukung tetapi dengan catatan menunda sepuluh hari menunggu perkembangan proses hukum. Perubahan sikap ini diindikasikan terkait dengan ancaman Golkar untuk melakukan cerai politik dengan partai yang mendesak pembentukan pansus, termasuk

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ “PDIP Tetap Ingin Pansus Bulog Dibentuk”, *Koran Tempo*, 13 Maret 2002.

¹³² “Akbar Tandjung Ditahan”, *Kompas*, 8 Maret 2002.

¹³³ “Akbar Tandjung Pimpin Golkar dari Tahanan”, *Kompas*, 9 Maret 2002.

¹³⁴ “Posisi Ketua DPR Dipersoalkan”, *Kompas*, 9 Maret 2002.

PDIP.¹³⁵ Tidak hanya itu, perubahan sikap PDIP ini juga muncul setelah tindakan Megawati menggunakan dana bantuan presiden untuk membangun asrama TNI pada akhir Februari 2001, yang kemudian menjadi salah satu kasus yang diinterpelasikan oleh DPR.

Rapat paripurna yang dipimpin Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjogoeritno (FPDIP), akhirnya menunda pengambilan keputusan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Bulog II hingga Masa Sidang IV Tahun 2001–2002 sekitar Mei 2002. Pengambilan keputusan itu diambil melalui proses tiga kali skors rapat untuk lobi. Terdapat dua kubu fraksi yang berbeda suara dalam sidang, di antaranya yang menentukan agar dilakukan *voting* termasuk FPPP, FPBB, FKB, dan Fraksi Reformasi, serta kubu yang menghendaki penundaan termasuk FPDIP, FKKI, FPG, dan Fraksi TNI/Polri. Selama sidang berlangsung, FPG yang menolak pembentukan pansus melakukan lobi politik dengan pimpinan FPDIP.¹³⁶ Dengan pengaruh kekuatan politik Golkar dan PDIP yang besar di DPR, pembentukan Pansus Bulog II pun berhasil ditunda. Menurut Gus Dur, pengunduran waktu pembentukan pansus ini tidak terlepas dari peran Megawati. “Saya tahu bahwa itu (tidak terbentuknya Pansus Bulog II) atas perintah dia (Megawati),” kata Gus Dur.¹³⁷

Setelah pembentukan Pansus Bulog II itu ditunda, penahanan Akbar Tandjung ditanggguhkan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.¹³⁸ Hal ini yang kemudian menjadi alasan PDIP mencabut dukungannya membentuk Pansus Bulog II. Namun di sisi lain, terdapat juga anggota FPDIP, Wakil Sekjen Pramono Anung, yang menyatakan bahwa PDIP belum mengambil sikap karena proses di DPR masih sangat dini.¹³⁹

¹³⁵ “Pansus Terbentuk, Mega Tantang KLB”, *Republika*, 16 Maret 2002.

¹³⁶ “Ditunda, Pembentukan Pansus Bulog II”, *Kompas*, 19 Maret 2002

¹³⁷ “Gus Dur: Penundaan Pansus Perintah Mega”, *Suara Karya*, 21 Maret 2002

¹³⁸ “Akbar: Saya Tak Melanggar Hukum”, *Republika*, 15 April 2002.

¹³⁹ “Sutjipto: Tak Apa PDIP Dianggap Plin-Plan”, *Republika*, 10 April 2002.

Pada 31 Mei 2002, Fraksi Reformasi menyurati pimpinan DPR dan fraksi lain di DPR. Mereka meminta agar rapat paripurna DPR pengambilan keputusan pembentukan Pansus Bulog II tidak dilakukan pada 11 Juni 2002 sesuai dengan keputusan Bamus DPR karena PAN akan mengadakan rakernas partai di Batam pada 10–12 Juni 2002. Namun, Rakernas PAN tersebut justru menjadi alasan penundaan kembali pengambilan keputusan pembentukan Pansus Bulog II.¹⁴⁰ Gagal dengan proses politik, maka proses hukum telah menetapkan Akbar Tandjung bersalah dengan hukuman tiga tahun penjara. Hukuman tersebut diputuskan tidak hanya oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, tetapi juga pada tingkat Pengadilan Tinggi Jakarta.¹⁴¹

Vonis hukuman penjara tersebut menandakan dimulainya babak baru kasus Bulog II yang kemudian banyak anggota DPR mengajukan mosi tidak percaya kepada Akbar Tandjung. Mosi tidak percaya ini dipelopori oleh FKB dan FPDIP.¹⁴² Berbeda dengan sikap FPDIP dalam pembentukan pansus yang berbalik sejalan dengan Golkar, maka dengan diajukan mosi oleh FPDIP, ia kembali menegaskan posisinya berseberangan dengan Golkar. Hal ini bertepatan dengan sudah usainya kasus interpelasi Asrama TNI dan Kunjungan Presiden ke Timor Leste yang sejak Mei hingga Juli 2002 menyerang Megawati. Gerakan moral untuk menonaktifkan Ketua DPR Akbar Tandjung semakin mendapat dukungan luas anggota DPR. Jika sebelumnya aksi pengumpulan tanda tangan hanya direspons anggota DPR dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) dan Fraksi Reformasi, kini hal itu meluas menjadi empat parpol dengan adanya dukungan Lukman Hakim Saifuddin dari FPPP.¹⁴³

¹⁴⁰ “DPR Tunda Lagi Bulogate II”, *Media Indonesia*, 7 Juni 2002.

¹⁴¹ “Akbar Tandjung Divonis 3 Tahun di Pengadilan Tinggi”, *www.tempointeraktif.com*, diakses 27 September 2011.

¹⁴² “Mosi untuk Akbar Sulit Dibendung”, *Republika*, 11 September 2002.

¹⁴³ “Dukungan Menon-aktifkan Akbar Tandjung Meluas”, *Kompas*, 14 September 2002.

Sejak diedarkan pada 10 hingga 11 September 2002 sudah terkumpul 70 orang yang menandatangani mosi tidak percaya tersebut.¹⁴⁴ Pengumpulan tanda tangan sudah melampaui batas minimal, sehingga dapat langsung disampaikan kepada pimpinan DPR untuk dibahas di dalam rapat paripurna. Amien Rais bahkan menyatakan bahwa Akbar Tandjung dapat lengser jika ada 150 lebih tanda tangan anggota DPR yang memintanya mundur. Namun, Akbar Tandjung menilai bahwa pernyataan Amien Rais tersebut menunjukkan bahwa ia tidak paham Tata Tertib DPR.¹⁴⁵

Menanggapi mosi tidak percaya tersebut, anggota Fraksi Partai Golkar mengancam akan meminta pemilihan kembali semua jabatan pemimpin DPR, termasuk ketua dan wakil ketua DPR, jika rencana mosi tidak percaya itu dilanjutkan. Hal itu dilakukan karena Golkar menganggap kesepakatan fraksi-fraksi di DPR tidak dilakukan.¹⁴⁶ Tidak hanya itu, Akbar Tandjung sebagai ketua DPR dan pemimpin sidang berkali-kali menghambat pembacaan surat penonaktifan dirinya. Ia kemudian juga memutuskan bahwa surat penonaktifannya tersebut agar dibahas dalam Badan Musyawarah (Bamus) DPR dan bukan dalam rapat paripurna. Hal ini menimbulkan kekecewaan anggota DPR yang ditandai dengan perginya puluhan anggota DPR dari ruang sidang.¹⁴⁷

Hasil rapat Bamus selanjutnya kembali melempar tanggung jawab pembahasan surat ini kepada rapat pimpinan DPR. Pimpinan DPR akhirnya tidak mau memutuskan soal penonaktifan Akbar Tandjung sebagai ketua DPR. Mereka memilih kembali untuk menyerahkan persoalan ini kepada Bamus DPR. Hal ini disebabkan usul inisiatif menonaktifkan Akbar Tandjung tidak diatur di dalam Tata

¹⁴⁴ “Surat Mosi Tidak Percaya Disetujui 70 Anggota DPR”, *Republika*, 12 September 2002.

¹⁴⁵ “Amien Rais Dukung Pelengseran Akbar”, *Koran Tempo*, 16 September 2002.

¹⁴⁶ “Surat Mosi Tidak Percaya Disetujui 70 Anggota DPR”, *Republika*, 12 September 2002.

¹⁴⁷ “Akbar Hambat Pembacaan Surat Penon-aktifannya”, *Kompas*, 18 September 2002.

Tertib Dewan. Sempat ada usul untuk *voting* siapa yang setuju untuk menon-aktifkan atau tidak menonaktifkan Akbar Tandjung, tetapi hal itu ditolak oleh pimpinan DPR.¹⁴⁸ Situasi yang berlarut-larut ini menyebabkan pembahasan surat pengajuan usul penonaktifan Akbar Tandjung sulit dituntaskan.

Posisi politik Akbar Tandjung mulai goyah ketika desakan nonaktif dilontarkan juga oleh pengurus Partai Golkar dalam rapat pengurus harian Golkar pada 18 September 2002. Mayoritas pengurus meminta Akbar tidak hanya nonaktif sebagai ketua umum partai, tetapi juga dari kursi ketua DPR, meskipun ada juga yang hanya memintanya mundur dari kedudukan ketua umum.¹⁴⁹ Marwah Daud Ibrahim menjadi salah satu yang paling giat mendorong Akbar Tandjung mundur dari kursi ketua DPR. Marwah memprotes sikap pimpinan DPR yang dinilai lambat memutuskan persoalan nonaktif Akbar Tandjung. Namun, gerakan Marwah melengserkan Akbar dari kursi ketua DPR gagal.¹⁵⁰ Sebaliknya, Marwah justru mendapat ancaman sanksi administratif akibat tindakannya itu.¹⁵¹

Setelah lebih-kurang dua tahun proses politik dan hukum dijalankan terkait dengan kasus Bulog II yang mendakwa Akbar Tandjung berlangsung, akhirnya kasus ini berakhir pada awal 2003. Keputusan kasasi Mahkamah Agung (MA) membebaskan Akbar Tandjung dari segala dakwaan.¹⁵² Dengan demikian, keputusan MA tersebut meniadakan hukuman tiga tahun yang telah dijatuhkan ke-

¹⁴⁸ “Pimpinan DPR Tak Mau Putuskan Penonaktifan Akbar”, *Koran Tempo*, 13 November 2002.

¹⁴⁹ “Mayoritas Pengurus Golkar Minta Akbar Non Aktif”, *Koran Tempo*, 20 September 2002.

¹⁵⁰ “Pendukung Akbar Balik Minta Marwah Mundur”, *Suara Pembaruan*, 26 November 2002.

¹⁵¹ “Marwah Terancam Kena Sanksi Administratif”, *Media Indonesia*, 21 November 2002.

¹⁵² “Fahmi VS Akbar”, *www.majalahtrust.com*, diakses 27 September 2011.

pada Akbar Tandjung sebelumnya. Hal ini menjadi tanda selesainya gugatan penggunaan hak pengawasan DPR terhadap ketuanya sendiri.

D. ANALISIS FUNGSI PENGAWASAN DPR PERIODE 1999–2004

Setelah penjelasan atas pelaksanaan fungsi pengawasan DPR periode 1999–2004, baik itu melalui hak interpelasi, angket, maupun menyatakan pendapat, terdapat beberapa persoalan yang dapat dianalisis. Persoalan atas pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR ini dapat terkategori menjadi tiga bagian, meliputi latar belakang fungsi pengawasan DPR, pelaku di balik layar, dan dampak fungsi pengawasan DPR.

1. Latar Belakang Fungsi Pengawasan DPR

Jika berkaca pada pengalaman DPR selama lima tahun sejak 1999, terdapat beberapa pola yang menjadi latar belakang munculnya hak interpelasi dan angket. *Pertama*, isu yang diangkat adalah persoalan yang mendapatkan perhatian massa tertentu atau masyarakat. Sebagai contoh, Hak Interpelasi Deppen dan Depsos, Hak Interpelasi Kunjungan ke Timor Timur, Hak Interpelasi Sipadan-Ligitan, dan Hak Angket Indosat yang menuai banyak aksi masyarakat. Dengan demikian, isu tersebut dinilai mampu menarik perhatian media massa dan masyarakat sehingga akan memberikan nilai lebih bagi anggota DPR yang memperhatikan isu tersebut. Nilai lebih yang dimaksud adalah adanya asumsi bahwa anggota DPR memiliki kinerja yang baik terhadap hal yang berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak. *Kedua*, isu yang dibahas merupakan hal yang terkait langsung dengan kepentingan partai. Sebagai contoh, Hak Interpelasi Pencopotan Jusuf Kalla-Laksamana Sukardi yang diajukan oleh DPR karena partai terusik dengan keputusan Gus Dur yang melakukan pencopotan terhadap kader mereka di kabinet, dalam hal ini khususnya PDIP dan Partai Golkar.

Ketiga, isu yang muncul pada waktu yang tepat dengan adanya intrik politik tertentu. Hal ini juga tersirat dari penjelasan salah seorang anggota DPR periode 1999–2004 sebagai berikut.

“Interpelasi dan angket itu muncul pertama karena ada proses politik, kedua karena ada penyimpangan penggunaan dana atau fasilitas negara untuk kepentingan kekuasaan. Misalnya, presiden butuh dana entah untuk operasi politik apa atau untuk partai, mana *nih* BUMN yang bisa dimainkan.”¹⁵³

Bentuk ketiga ini dicontohkan oleh Hak Angket Buloggate I dan Bruneigate, Hak Interpelasi Asrama TNI, dan Hak Interpelasi Kunjungan ke Timor Timur. Hak Angket Buloggate I dan Bruneigate muncul pada saat konflik politik antara DPR dan Gus Dur menajam karena berbagai alasan, termasuk keputusan Gus Dur mencopot menteri-menteri dari partai tanpa persetujuan dan posisi pengganti menteri dari partai yang bersangkutan, membongkar pasang struktur pimpinan kepolisian, dan mengeluarkan dekret presiden. Hak Angket Buloggate I dan Bruneigate muncul pada saat yang tepat sebagai alat bagi DPR untuk menjatuhkan Gus Dur. Kemudian, Hak Interpelasi Asrama TNI dan Hak Interpelasi Kunjungan ke Timor Timur muncul tepat di saat kasus Bulog II menjerat Ketua Umum Partai Golkar Akbar Tandjung. Kedua hak yang mempertanyakan kebijakan Megawati tersebut seolah-olah merupakan jawaban atas ancaman Golkar untuk melakukan cerai politik terhadap partai yang mendukung hak angket atas kasus Bulog II dan boikot politik terhadap pemerintahan Megawati. Hal ini pun ditandai dengan adanya perubahan sikap PDIP setelah munculnya kasus Asrama TNI dan Kunjungan ke Timor Timur yang melunak kepada Golkar dan menarik kembali dukungannya untuk Hak Angket Bulog II.

Tiga latar belakang tersebut dinilai melekat pada penggunaan hak interpelasi dan angket yang dijalankan oleh DPR periode 1999–2004, meskipun secara normatif kasus-kasus tersebut tentu saja muncul

¹⁵³ Wawancara dengan Ambia B. Boestam, *op cit*.

juga karena ada indikasi dilakukannya pelanggaran terhadap undang-undang oleh pemerintah, khususnya presiden. Namun, jika dilihat dari ketiga latar belakang analisis tersebut, dua di antaranya memiliki keterkaitan lebih pada kepentingan politik kelompok tertentu, khususnya partai dan bukan kepentingan rakyat.

2. Aktor di Balik Pengawasan DPR

Secara yuridis, hal yang membedakan keanggotaan DPR periode 1999–2004 dengan DPR Era Reformasi periode sesudahnya adalah ketidakmampuan partai untuk melakukan pergantian antarwaktu (PAW) anggotanya di DPR. Sesuai dengan Pasal 14 UU No. 4 Tahun 1997, susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak diatur bahwa partai memiliki kewenangan mengganti anggotanya di DPR. Anggota DPR hanya dapat berhenti antarwaktu apabila mengundurkan diri, meninggal dunia, bertempat tinggal di luar negeri, tidak lagi memenuhi syarat sesuai dengan UU, melanggar sumpah dan janji, dan merangkap jabatan. Dengan demikian, tidak ada alasan bagi partai untuk mengganti anggotanya di DPR, termasuk ketika anggotanya membangkang dari keputusan partai. Oleh karena itu, anggota DPR memiliki kebebasan untuk berpendapat dan berkehendak, khususnya terkait dengan fungsi pengawasan terhadap pemerintah.

Kebebasan anggota untuk menjalankan aktivitas politiknya tersebut pada akhirnya tidak dapat dijalankan secara sungguh-sungguh oleh anggota DPR. Hal ini amat mencolok terlihat dalam proses pengajuan fungsi pengawasan oleh DPR selama lima tahun pertama reformasi. Dalam deskripsi penggunaan hak pengawasan DPR, baik itu pengajuan hak interpelasi maupun angket sebelumnya, menunjukkan bahwa anggota memiliki kebebasan berpolitik hanya pada tahap awal pengusulan. Dari beberapa kasus, anggota parlemen sering mengusulkan digunakannya interpelasi atau angket, tetapi mencabut kembali usulannya setelah fraksi menyatakan sikap. Hal itu dilakukan

oleh anggota karena tidak mau mengambil risiko memiliki sikap yang berbeda dengan keputusan fraksinya.

Pada dasarnya, fraksi tidak memiliki kehendak yang kuat untuk memaksakan keputusannya kepada anggota karena merupakan hak bagi setiap individu untuk bersikap di dalam berkeputusan politik. Ditambah lagi, fraksi tidak memiliki kemampuan untuk mengganti anggotanya yang dinilai “membanggang” dari kesepakatan fraksi. Namun, setiap fraksi memiliki bentuk lain untuk memaksa anggotanya di DPR, di antaranya dengan tidak memberikan kesempatan mendapat jabatan penting alat kelengkapan DPR.

“Kemudian pada perjalanan waktunya, tidak ada satu pun anggota DPR yang di-*recall*. Namun ketika ada anggota dengan banyak perbedaan pernyataan yang berbeda dengan partai, kemudian anggota dianggap sebagai penyakit menular di internal partai, kemudian diisolasi dan tidak bisa ikut panitia pembuat undang-undang, dikebiri sedemikian rupa, tapi tidak bisa di-*recall*. Jika kita berbeda dengan suara mayoritas fraksi, maka kita tidak diberikan kesempatan untuk terlibat dalam pembuatan undang-undang, itu mekanisme internal di partai. Itu biasa.”¹⁵⁴

“Pada saat rapat fraksi, setiap anggota melaporkan apa yang anggota lakukan terhadap materi (interpelasi atau angket) itu. Kemudian pada proses itulah bisa terjadi interpelasi ini didukung oleh fraksi itu, diperkuat oleh fraksi itu, atau sebaliknya interpelasi itu anggota-anggota mencabut kembali tanda tangannya. Meskipun kita dinilai benar oleh publik, tetapi tidak benar menurut fraksi dengan argumentasi yang dimiliki oleh pusat pengambil keputusan itu. Awalnya diberikan kebebasan anggota, tetapi tinggal dikembalikan ke orang itu lagi, apakah anggota DPR itu meyakini pikirannya dan pilihannya dengan segala konsekuensi yang akan dia terima, termasuk dikucilkan secara politik oleh elite pada saat itu. Sebagai anggota DPR, hanya datang, rapat di komisi, tetapi tidak dapat penugasan menjadi panitia undang-undang, pimpinan komisi, pimpinan apa itu, ya itu *lah*.”¹⁵⁵

¹⁵⁴ Wawancara dengan anggota DPR 1999–2004 Fraksi Golkar pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.

¹⁵⁵ *Ibid*.

Hal itu tentu berdampak pada rendahnya kinerja anggota sehingga akhirnya mereka memilih untuk menyesuaikan suaranya sesuai dengan keputusan fraksi. Anggota DPR sering kali mengikuti kehendak fraksi, meskipun sesungguhnya bertolak belakang dengan keinginan mereka. Seperti diakui salah seorang anggota DPR, “Secara personal *sib* saya tetap mendukung adanya pansus sebenarnya. Tetapi karena saya bagian dari fraksi, maka pilihan kita itu menjadi lain. Pimpinan fraksi katakan ini keputusan DPP, oh ya sudah.”¹⁵⁶

Keputusan fraksi tidak serta-merta merupakan kesepakatan bulat dari semua anggota fraksi di DPR. Meskipun secara prosedural, upaya musyawarah dilakukan dengan mendengarkan pendapat dari tiap-tiap anggota fraksi, terutama oleh anggota yang mengusulkan penggunaan hak pengawasan. Namun, apa yang diputuskan atas nama fraksi pada dasarnya merupakan keputusan yang sebelumnya telah dibahas oleh dewan pimpinan pusat (DPP) partai.

“Kalau merujuk pada partai politik Indonesia *kan* memang yang menentukan arah dan orientasi fraksi dalam parlemen adalah dewan pimpinan pusatnya atau dewan pengurus pusat. Fraksi itu adalah alat dari perpanjangan tangan partai politik di parlemen. Ya DPP *lah*, ya partai politik masing-masing. Karena berkaitan dengan kepemimpinan pusat maka berkaitan dengan pemimpin partai politik. Partai politik Indonesia *kan* memang begitu. (Dalam prosesnya), bukan fraksi, tapi dewan pimpinan pusat partai, tapi tentu *kan* ada laporan dari pimpinan fraksi.”¹⁵⁷

Dengan demikian, bukan hanya anggota DPR yang dapat memengaruhi keputusan fraksi, melainkan juga anggota partai yang tidak duduk di parlemen. Sering kali, tokoh pimpinan partai yang posisinya sebagai bagian dari pemerintah yang memiliki peran besar menentukan suara fraksi. Dengan demikian, fraksi di parlemen digunakan

¹⁵⁶ Wawancara dengan anggota DPR 1999–2004 Fraksi PDIP pada 24 Oktober 2011 di Jakarta.

¹⁵⁷ Wawancara dengan anggota DPR 1999–2004 Fraksi Golkar pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.

sebagai kendaraan politik pimpinan partai untuk membawa kebijakan di dalam parlemen. Agaknya fraksi tidak hanya menjadi alat politik tokoh partai yang berada di parlemen, seperti Amien Rais dan Akbar Tandjung, bahkan juga oleh Megawati dan Gus Dur yang posisinya berada dalam struktur pemerintah, bukan parlemen.

“Berhasil tidaknya angket-interpelasi merupakan pengaruh dari persekongkolan elite di masing-masing partai politik dari sudut kepentingan subjektif mereka masing-masing. Itulah sekarang kita bisa lihat banyak orang mengatakan bahwa produk politik yang dibangun di DPR itu adalah sebagian dari kompromi-kompromi elite. Ketika Megawati, bagi-bagi kekuasaan dan *power sharing*, begitu Golkar bisa ketemu dengan PDIP, yang satu Ketua DPR yang satu presiden itu kompromi itu terjadi. Kemudian kita enggak bisa mengawasi lagi, Indosat, tanker. Secara individu anggota sudah kuat tidak ada *recall*, tetapi karena pimpinan parpolnya konspirasi dan masing-masing tersandera, karena kalau tidak kompromi mereka, misal kasus Bulog II yang melibatkan Golkar Akbar itu menjadi kartu trufnya PDIP. Jadi mekanisme kerja anggota DPR, mesin partai politik itu punya *style* dan gayanya masing-masing, dari sudut partai saya, setiap anggota itu di-*organize*, diorganisasikan melalui fraksi. Sumber bahan baku pengelolaan fraksi itu adalah kebijakan DPP. Itulah yang kemudian, kebijakan DPP mengalir ke fraksi, dan kemudian di fraksi diproses, baru kemudian anggota DPR itu dialokasikan di komisi-komisi. DPP-nya itu ya lebih pada ketua umum dan sekjen. Di situ lah dagang sapinya *tub*, di situ lah *sharing power*-nya di situ. Fraksi itu menjalankan kebijakan partai. Misalnya yang tadi menggebu-gebu diusulkan angket itu bisa berubah. Kemudian *kan* orang bertanya-tanya, ini apa *sib*, *kok* sudah dibawa angket tapi berakhirnya di sini saja. Itu *kan* menjelang finisnya *kan* ada lobi-lobi politik. Lobi-lobi ini ada pada tingkat elite. Pada akhirnya *master mind*-nya *kan* fraksi, pada akhirnya DPP. Dan sumber kekuasaan itu ada di pimpinan partai.”¹⁵⁸

Fraksi dan anggotanya bahkan sulit untuk memiliki sikap sendiri yang berbeda dengan sikap petinggi partai politik tersebut. Hal ini dicontohkan oleh kasus Arifin Panigoro (FPDIP), Matori Abdul

¹⁵⁸ *Ibid.*

Djalil (FKB), Marwah Daud Ibrahim (FPG), Djamal Do'a (FPPP), dan Haryanto Taslam (FPDIP). Dalam kasus Matori, Marwah, Djamal, dan Taslam, jelas terlihat bahwa anggota parlemen secara individu lemah posisinya untuk mengusung keputusan politiknya sendiri di parlemen. Mereka mendapatkan sanksi karena memiliki sikap berbeda dengan fraksi yang umumnya sangat dipengaruhi oleh petinggi-petinggi partai tadi. Sementara itu, dalam kasus Arifin Panigoro, kubunya di dalam fraksi tidak dapat membawa FPDIP untuk mendorong penjatuhan Gus Dur setelah Megawati menyatakan menolak usulan tersebut, meskipun kekecewaan politik PDIP terhadap Gus Dur sangat besar.

Kemudian siapa yang menentukan arah fungsi pengawasan DPR tersebut? Berdasarkan pada situasi politik dan parlemen pada masa pemerintahan Gus Dur dan Megawati, peran tokoh-tokoh penting partai politik memiliki pengaruh yang besar atas pelaksanaan kerja pengawasan DPR. Hal ini bahkan sudah mulai terlihat sejak hak pengawasan pertama kali dijalankan oleh DPR, yakni beberapa minggu setelah pemerintahan Gus Dur terbentuk. Hak Interpelasi Deppen-Depsos yang diajukan kepada Gus Dur tepat setelah pengu-
muman susunan Kabinet Persatuan Nasional memperlihatkan bahwa peran tokoh amat besar di dalamnya. Hak Interpelasi Deppen-Depsos yang berakhir setelah Gus Dur menjelaskan kepada DPR bahwa pembubaran kedua departemen tersebut merupakan hasil diskusi dirinya dengan petinggi-petinggi partai lain termasuk Amien Rais, Akbar Tandjung, dan Megawati. DPR yang sebelumnya dengan kritis mempertanyakan kebijakan Gus Dur, kemudian berubah pikiran dengan menerima.

Peran tokoh-tokoh partai politik tersebut sangat mencolok memengaruhi DPR, terutama dalam proses pelaksanaan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah. Tidak hanya itu, kepentingan yang terkait dengan para tokoh partai tersebut juga mampu menekan anggota partainya di DPR untuk juga membela kepentingan para tokoh politik tersebut. Lagi pula, setiap anggota partai memiliki hak

untuk berbeda pendapat dan mewakili suara konstituen, yang tentu saja tidak selalu sama dengan kepentingan tokoh partai atau partai. Besarnya peran tokoh pimpinan partai terlihat pada beberapa kasus di DPR, di antaranya:

- 1) Amien Rais. Meskipun berasal dari partai yang tidak memiliki jumlah kursi besar di DPR, peran Amien Rais sangat menonjol di awal pembentuk DPR hingga masa pemerintahan Gus Dur berakhir. Amien Rais merupakan tokoh yang berhasil menjadikan Gus Dur sebagai presiden, setelah berhasil memengaruhi beberapa partai Islam untuk bersatu dalam Poros Tengah dan menggandeng PKB, Golkar, dan Fraksi TNI/Polri. Tidak hanya itu, Amien Rais juga menjadi pemberi rekomendasi terbesar dalam pembentukan kabinet. Selain dalam pemilihan presiden dan penyusunan kabinet, Amien Rais juga memiliki peran yang besar dalam menjatuhkan Gus Dur, yakni dengan menyatukan kembali suara berbagai fraksi, seperti saat pemilihan presiden.
- 2) Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Sebagai presiden, Gus Dur tentu memiliki peran yang sangat menonjol pada masa pemerintahannya, tidak hanya di badan eksekutif, tetapi juga di badan legislatif, melalui PKB sebagai perpanjangan tangannya di DPR. Gus Dur memiliki peran yang besar untuk menentukan siapa yang didukung dan tidak oleh PKB pada masa pencalonan presiden tahun 1999. Meskipun awalnya PKB sempat mengalami perpecahan saat pencalonan presiden tersebut, akhirnya PKB tetap “berkiblat” pada keputusan Gus Dur untuk mendukungnya menjadi presiden. Setelah itu, PKB menjadi satu-satunya fraksi di DPR yang dengan setia mendukung segala keputusan dan kebijakan Gus Dur, bahkan PKB melakukan *walk out* dari sidang-sidang DPR di akhir perjalanan pemerintahan Gus Dur sebagai bentuk dukungannya terhadap Gus Dur. PKB juga tidak segan-segan memecat Matori Abdul Djilil sebagai Ketua Dewan Tanfidz PKB yang menyatakan tetap ingin menghadiri Sidang Istimewa MPR.

- 3) Megawati Soekarnoputri. Ia merupakan tokoh PDIP yang sangat berpengaruh. Pengaruh Megawati sangat mencolok ketika PDIP pecah dalam menghadapi penjatuhan Gus Dur dari kursi kepresidenan. PDIP kubu Arifin Panigoro yang ingin menjatuhkan Gus Dur bungkam setelah diperingatkan oleh Megawati untuk tidak mendorong penjatuhan Gus Dur hingga satu bulan setelah Memorandum Kedua dijatuhkan. Peran Megawati di PDIP juga sangat terlihat pada masa pemerintahannya. PDIP berkali-kali mengubah sikapnya disesuaikan dengan keputusan Megawati saat itu, terutama terlihat dari kasus Timor Leste dan Bulog II.
- 4) Akbar Tandjung. Sebagai ketua DPR sekaligus ketua umum Partai Golkar yang merupakan pemenang kedua dalam Pemilu 1999, tentu saja Akbar Tandjung memiliki kendali yang besar terhadap DPR dan Golkar. Kendali yang besar ini muncul terutama ketika kasus Bulog II muncul di DPR. Keterlibatan Akbar Tandjung dalam kasus Bulog II menjadikan Golkar berupaya untuk menggagalkan pembentukan pansus ini, hingga akhirnya berhasil mengubah sikap PDIP dan menunda pengajuan interpelasi. Keberhasilan Golkar menghentikan pengajuan hak angket ini bukan akhir dari kasus Bulog II karena setelahnya muncul mosi tidak percaya kepada Akbar. Dengan posisinya sebagai Ketua DPR, Akbar berhasil menjadikan pengajuan mosi tidak percaya ini menjadi berlarut-larut dan kandas. Golkar pun menjegal Marwah Daud Ibrahim yang dinilai tidak menjalankan keputusan partai karena mengajukan mosi tidak percaya kepada Akbar.

Berbagai kasus politik di atas telah menjelaskan bagaimana Amien Rais, Akbar Tandjung, Gus Dur, dan Megawati memiliki peran dan pengaruh yang besar terhadap kinerja DPR, khususnya terkait dengan fungsi pengawasan DPR. Tidak hanya kerja DPR, tokoh politik tersebut dapat memainkan peran lintas institusi. Sebagai contoh, Amien Rais dan Akbar Tandjung yang merupakan pimpin-

an MPR dan DPR berpengaruh dalam penyusunan kabinet dalam pemerintahan Gus Dur dan Megawati. Sebaliknya, Megawati dan Gus Dur sebagai presiden yang kekuasaannya ada di pemerintahan, mampu memengaruhi kerja dan keputusan DPR melalui partai mereka, yakni PDIP dan PKB. Hal ini menunjukkan bahwa tokoh politik dan partai tersebut merupakan pemegang kekuasaan sentral di DPR dan pemerintahan. Tidak ada lagi batas institusi yang membatasi secara tegas peran DPR dan pemerintah.

Lobi politik antarpantai, terutama oleh pimpinan partai menjadi pemegang kekuasaan tertinggi di DPR dan pemerintah sehingga pengawasan DPR terhadap pemerintah bersifat semu, di atas tujuan dan kepentingan sekelompok orang tertentu. Hal ini tentu sudah tidak sesuai dengan fungsi perwakilan DPR yang berkewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini semua elemen masyarakat, bukan hanya kelompok kepentingan tertentu.

Situasi yang muncul di awal DPR Era Reformasi ini tentu bertolak belakang dengan kekuasaan legislatif menurut Pelizzo dan Staphenurst, seperti dijelaskan pada Bab I buku ini, untuk mengimplementasikan kekuasaan politiknya dengan siklus hulu dan hilir demi kepentingan rakyat. Jika dilihat dari latar belakang pemunculan hak interpelasi dan angket, permainan partai mendominasi kelahiran fungsi pengawasan DPR. Meskipun demikian, ada juga hak interpelasi dan angket yang muncul karena merupakan persoalan massa dalam jumlah besar. Bisa saja dinilai bahwa pada awalnya wakil rakyat bersungguh-sungguh mewakili kepentingan rakyat saat menggunakan hak interpelasi dan angket. Namun, pada akhirnya di tengah perjalanan fungsi pengawasan tersebut, fungsi representasi anggota DPR digantikan oleh kepentingan partai politik. Dengan demikian, hulu dan hilir kekuasaan politik DPR tidak lagi kepentingan rakyat.

Lekatnya kepentingan partai politik dalam penggunaan fungsi pengawasan menunjukkan bahwa anggota DPR masih berorientasi pada tipe partisan. Tipe partisan menurut Hanna Fenichel Pitkin (lihat Bab I) adalah wakil yang bertindak atas dasar orientasinya ke-

pada kepentingan organisasi atau partai politik yang mendukungnya. Definisi tersebut sangat terlihat dari perilaku anggota dewan yang sering mengubah keputusan politiknya dalam menggunakan fungsi pengawasan di DPR untuk disesuaikan dengan keputusan partai, meskipun hal itu sering bertentangan dengan hati nuraninya sendiri. Dengan begitu, anggota dewan tidak lagi mengutamakan kepentingan konstituennya atau rakyat dalam mengambil suatu keputusan. Hal ini sangat mungkin karena ketakutannya “dimandulkan secara politik” oleh partai di DPR lebih besar daripada keberaniannya mewakili kepentingan rakyat.

Pada dasarnya, sebagai lembaga politik, amat wajar apabila permainan politik mewarnai langkah-langkah anggota DPR memainkan perannya dalam fungsi pengawasan DPR. Namun, hal itu tidak berarti bahwa kepentingan politik menjadi di atas kepentingan rakyat. Sebaliknya, fungsi representasi sebagai wakil rakyat harus mampu mendasari semua langkah politik anggota DPR. Hal ini sudah seharusnya terjadi, khususnya mengingat Pemilu 1999 merupakan pemilu demokratis pertama setelah Orde Baru. Oleh karena itu, amat disayangkan ketika kepentingan rakyat tidak lagi menjadi fondasi anggota menjalankan fungsi DPR sebagai rumah rakyat. Lalu apa insentifnya bagi rakyat yang telah memilih partai politik sebagai wakilnya di DPR melalui pemilu jika tidak dapat mewakili kepentingan mereka pada akhirnya?

3. Efektivitas Dampak Fungsi Pengawasan DPR

Dalam teori Ricardo Pelizzo (lihat Bab I) dipaparkan bahwa efektivitas pengawasan berbanding terbalik dengan banyaknya penggunaan instrumen pengawasan. Menurut Pelizzo, semakin banyak legislatif menggunakan instrumen pengawasan yang mereka miliki, perhatian dan energi mereka terbagi ke banyak isu sehingga kehilangan fokus. Pelizzo mengategorikan Indonesia termasuk negara yang memiliki instrumen pengawasan paling banyak tersebut. Ditemukan bahwa dalam penggunaan angket dan interpelasi ini pun, Indonesia me-

mang menghasilkan pengawasan yang tidak efektif, meskipun sering mengajukan hak khusus pengawasan tersebut. Hal ini terutama disebabkan oleh tujuan kompromi politik jangka pendek yang amat kentara dari setiap penggunaan fungsi pengawasan sehingga tidak memiliki dampak terhadap perubahan pemerintah menjadi lebih efektif.

DPR merupakan sebuah lembaga politik, dan fungsi pengawasan merupakan wujud nyata dari dijalankannya proses politik oleh parlemen. Kepentingan politik kelompok tertentu terutama partai sangat kentara di dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR periode 1999-2004. Lebih lanjut, kepentingan politik sangat tersirat mewarnai pengajuan hak interpelasi dan angket oleh DPR. Tidak hanya itu, lobi-lobi politik antarpolisi dan fraksi di DPR bahkan mampu menentukan keberlanjutan suatu kasus, yakni apakah hak angket atau interpelasi itu akan dijalankan, ditunda, atau bahkan dihentikan. Lobi-lobi politik tersebut muncul karena adanya konflik politik internal DPR, termasuk antarkelompok yang pro dan yang kontra terhadap pemerintah atau kelompok yang setuju atau tidak setuju dengan penggunaan hak interpelasi atau angket.

Terdapat beberapa contoh kasus yang merujuk pada dijalankannya fungsi pengawasan DPR dengan lobi-lobi atas konflik politik yang ada di internal parlemen. *Pertama*, lobi politik untuk menghentikan pengajuan SI MPR oleh DPR setelah ditolaknya penjelasan Gus Dur atas pencopotan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi dari kabinet. Saat itu Gus Dur mengadakan pertemuan dengan fraksi-fraksi DPR untuk melakukan pertukaran antara kursi-kursi di kabinet dan pembagian wewenang kepada Megawati dengan timbal balik tidak diselenggarakannya SI MPR. *Kedua*, bersatunya fraksi Golkar, FPDU, Fraksi Reformasi, dan FPPP untuk mendorong pengajuan hak angket yang ditujukan kepada Gus Dur atas dugaan penyelewengan kasus Yanatera Bulog-Brunei. Sebaliknya, saat itu mereka menolak hak angket yang mengusut kasus *non-budgeter* Bulog yang melibatkan Akbar Tandjung. Pada saat itu partai-partai di DPR merasa dikecewakan oleh

Gus Dur sehingga memutuskan untuk bersama-sama menjatuhkan Gus Dur. Oleh karena itu, Poros Tengah dan PPP fokus pada Hak Angket Buloggate dan Bruneigate saja, sedangkan Hak Angket Bulog II ditolak sebagai bentuk dukungan kepada Golkar. Sementara itu, setelah Gus Dur mundur, saat tidak ada lagi kepentingan bersama antara Poros Tengah dan Golkar, Poros Tengah mengubah sikap dengan mendukung Hak Angket Bulog II pada 2002.

Ketiga, ketidakberlanjutan pengajuan Hak Angket Bulog II setelah PDIP dan Megawati dihadapkan pada Hak Interpelasi Asrama TNI dan Timor Leste. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa terkait dengan pengajuan Hak Angket Bulog II yang ditujukan kepada Akbar Tandjung ini, pada awalnya PDIP turut menginisiasi dan mendukung hal tersebut. Hal ini kemudian secara jelas direspons dengan buruk oleh Golkar sehingga akhirnya keluar ancaman cerai politik dan memboikot pemerintahan Megawati, padahal Golkar masuk jajaran koalisi. Setelah adanya ancaman Golkar tersebut, PDIP pun mengubah keputusannya dari mendukung pelaksanaan hak angket menjadi menunda pelaksanaan hak angket tersebut.

Jika dilihat dari kurun perubahan sikap PDIP, tampak ada hubungan dengan munculnya kasus-kasus pengajuan Hak Interpelasi Asrama TNI dan Timor Leste. PDIP mulai mengubah sikapnya pada Maret 2002, sedangkan kasus asrama TNI dijalankan Megawati pada bulan Februari dan tercium oleh DPR pada bulan Maret. Belum selesai kasus asrama tersebut, Megawati juga dihadapkan oleh kasus kunjungannya ke Timor Leste yang mulai dipermasalahkan oleh DPR sejak April 2002. Golkar dalam hal ini juga menjadi salah satu partai yang mendukung kedua hak interpelasi tersebut dijalankan. Oleh karena itu, setelah dilakukan lobi politik antara PDIP dan Golkar di tengah prosesi sidang pengambilan keputusan Hak Angket Bulog, pada akhirnya PDIP mengambil sikap menunda penggunaan hak pengawasan ini. Dengan kekuatan besar PDIP dan Golkar, Hak Angket ini tidak berhasil diwujudkan oleh DPR. Asumsi ini didukung juga oleh Gus Dur yang menyatakan bahwa Megawati berada di balik keputusan penundaan Hak Angket Bulog ini.

Dari ketiga kasus tersebut tergambar bagaimana lobi politik antarpartai memiliki pengaruh terhadap dijalankan atau tidaknya fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah. Lobi politik antarpartai dan fraksi sering kali dilakukan di saat fungsi pengawasan DPR akan atau sedang dijalankan. Lobi-lobi politik tersebut dimungkinkan, terutama disebabkan tidak adanya sistem koalisi-oposisi yang secara ketat mengatur partai dan fraksi di dalam sistem parlemen Indonesia. Jumlah partai yang sangat banyak di DPR memperlihatkan adanya kekuatan politik yang terpecah-pecah di parlemen. Tidak hanya itu, presiden terpilih pun tidak berasal dari partai kursi mayoritas di DPR. Dengan absennya sistem koalisi dalam sistem multipartai di Indonesia, tentu saja berdampak pada ketidakjelasan arah kerja DPR, termasuk dalam pengawasan DPR terhadap pemerintah. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, partai-partai di DPR mampu mengubah arah angin hak interpelasi dan angket karena lobi-lobi politik dilakukan untuk mendiskusikan keuntungan dan kerugian masing-masing partai terhadap pengajuan hak pengawasan tersebut. Dengan demikian, arah fungsi pengawasan DPR tentu akan berubah-ubah dan tidak konsisten dalam melihat kinerja pemerintah.

Di dalam Tabel 3.5 dan Tabel 3.8 tergambar mengenai peta politik dari pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah. Meskipun pemerintah memiliki sejumlah partai pendukung di DPR, tidak berarti bahwa posisi mereka akan selalu memperkuat pemerintah. Sebaliknya, partai-partai yang terbangun dalam jaringan koalisi nonformal tersebut dapat juga menyerang posisi presiden, bahkan hingga menjatuhkan presiden seperti yang dialami oleh Gus Dur. Akan tetapi, Fraksi TNI/Polri yang menyatakan netral justru memiliki konsistensi yang tinggi untuk mendukung pemerintahan Megawati. Hal tersebut tentu menunjukkan bahwa kinerja pengawasan DPR menjadi tidak mudah untuk diprediksi karena bergantung pada situasi politik tertentu.

Hubungan DPR dengan pemerintah yang lemah sangat tidak menguntungkan suatu negara yang menganut sistem multipartai.

Pemerintah sangat sulit mendapatkan dukungan dari DPR karena presiden tidak berasal dari partai dengan suara mayoritas di parlemen. Dengan demikian, presiden memiliki posisi yang rawan dan mudah dijatuhkan oleh DPR, terutama dengan mekanisme dalam pemilu presiden tidak langsung yang menjadikan presiden harus membuat laporan pertanggungjawaban kepada parlemen. Untuk memperkuat pemerintahannya, kursi menteri di kabinet menjadi satu bentuk pertukaran politik dengan partai yang berkuasa di parlemen. Hal ini terutama karena partai pendukung pemerintah, seperti PKB di Era Gus Dur dan PDIP di Era Megawati bukan merupakan kursi mayoritas sehingga perlu dukungan dari partai lain.¹⁵⁹

Presiden tidak hanya berpikir untuk membuat kebijakan negara yang berpihak kepada rakyat, tetapi juga berpihak kepada parlemen. Situasi ini yang memungkinkan terbuka luasnya lobi-lobi politik di balik pengajuan fungsi pengawasan oleh DPR. Dengan demikian, fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR periode 1999–2004 sarat dengan kepentingan kelompok tertentu, bukan sepenuhnya kepentingan rakyat.

Fungsi pengawasan merupakan sebuah proses kompromi politik. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika dampaknya pun bersifat politis semata. Secara normatif, penggunaan fungsi pengawasan DPR ditujukan untuk mengubah perilaku birokrasi, mengganti kebijakan, dan menemukan penyimpangan. Namun, diakui bahwa hasil fungsi pengawasan tidak sampai menyentuh perubahan perilaku dan kebijakan pemerintah, walaupun berhasil menemukan adanya sebuah penyimpangan.

“Sangat tergantung dari arah kebijakan partai. Secara umum partai ingin melawan korupsi sebagai sebuah konsumsi (publik), tapi pada implementasinya itu *kan* bisa benar-benar dilaksanakan atau diperlambat prosesnya. Itu sangat tergantung pada situasi politik saat itu, bahwa pertukarannya akan sampai pada pertu-

¹⁵⁹ Wawancara dengan anggota DPR 1999–2004 Fraksi Golkar pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.

karan kekuasaan atau pada alih kekuasaan atau pergantian di kabinet. (Persoalan kursi di kabinet) itulah komprominya, itulah yang secara sederhana dibahasakan media adalah berapa kursi *you* dapat.”¹⁶⁰

Dampak politis yang tujuannya terbatas pada pertukaran situasi yang menguntungkan antarpartai merupakan hasil yang diperoleh dari digunakannya hak interpelasi dan angket selama DPR periode 1999–2004. Jika dirunut dengan melihat pada studi kasus penggunaan interpelasi dan angket, dampak politis memang lebih terlihat nyata daripada dampak perubahan pemerintah. *Pertama*, Interpelasi Pemecatan Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi yang berdampak politis. Gus Dur akhirnya membagi kewenangan eksekutif dengan wakil presidennya Megawati dan dijanjikannya jatah kursi menteri baru untuk partai politik pada susunan kabinet Gus Dur yang baru. Perilaku politik Gus Dur yang sering mengubah-ubah pejabat setingkat menteri, hingga akhir pemerintahannya tidak pernah berubah. Hal ini menunjukkan bahwa tidak ada perubahan perilaku pemerintah yang dihasilkan, melainkan hanya berdampak pada pembagian kekuasaan baru bagi partai politik. *Kedua*, Angket Buloggate-Bruneigate merupakan pemercik awal jatuhnya Gus Dur dari kursi kepresidenan, meskipun sebenarnya ia dijatuhkan oleh DPR karena mengeluarkan dekrit.

Ketiga, Angket Bulog II mengakibatkan adanya pertukaran-pertukaran politik antara Golkar dan PDIP, khususnya setelah hak interpelasi atas kasus asrama TNI dan Timor Leste muncul. *Keempat*, Interpelasi Timor Leste tidak terlihat ada dampak berarti yang dihasilkan, kecuali membuka ruang komunikasi antara DPR dan pemerintah terkait dengan kebijakan yang dibuatnya. Namun, tidak ada perubahan perilaku dan kebijakan jangka panjang yang dihasilkan oleh pengajuan hak interpelasi ini. *Kelima*, Interpelasi Asrama TNI merupakan satu-satunya fungsi pengawasan yang dampaknya menyentuh pada kebijakan pemerintah, yakni penyelesaian dana banpres

¹⁶⁰ *Ibid.*

direkomendasikan oleh Kementerian Keuangan. Sekretariat Negara diminta DPR agar segera mengembalikan dana banpres kepada Kementerian Keuangan. Menindaklanjuti hal tersebut, berdasarkan laporan BPK per 18 Mei 2002, Sekneg sudah mengembalikan dana banpres sebesar Rp509,25 miliar dan 10,93 juta dolar AS.¹⁶¹

Dari beberapa studi kasus di atas, terlihat bahwa hanya satu dari lima kasus penggunaan interpelasi dan angket yang memiliki orientasi pada perubahan kebijakan pemerintah dan tidak sekadar upaya-upaya politis DPR. Hal ini membuktikan bahwa fungsi pengawasan memang dijalankan bukan untuk menghasilkan pemerintah yang lebih baik, efisien, dan efektif. Sebaliknya, justru memperumit kerja pemerintah dengan proses politik yang dijalankan oleh DPR, khususnya partai politik, seperti dinyatakan Ambia B. Boestam, “Memang kalau interpelasi dan angket itu sangat politik, politik kekuasaan. Itu sangat memengaruhi dan mengganggu jalannya pemerintahan karena bisa jatuh (presiden) dampaknya.”¹⁶²

Situasi ini tentu bertolak belakang dengan penjelasan teori John Lees (lihat Bab I) bahwa pengawasan DPR, baik secara individual maupun kolektif, seharusnya berdampak pada perilaku birokrasi. Jika mengacu pada teori Rockman mengenai dampak dari pengawasan, fungsi pengawasan DPR periode 1999–2004 dengan interpelasi dan angket hanya mencerminkan satu dari tiga karakter pengawasan. DPR hanya menjalankan fungsi pengawasan untuk *me-review* kebijakan dan program pemerintah, tetapi melalaikan dua hal lainnya, yakni untuk mengekspresikan rakyat dan membawa dampak perubahan lanjutan terhadap perilaku birokrat.

Terkait dengan hal ini maka efektivitas kinerja dan kebijakan pemerintah dinilai menjadi lebih efektif bukan dari fungsi pengawasan yang dijalankan melalui hak interpelasi dan angket, melainkan melalui kegiatan konsultasi terhadap pemerintah dengan perangkat

¹⁶¹ *Laporan Pelaksanaan Kegiatan BPK*, hlm. 88, diakses dari www.bpk.go.id pada 27 Oktober 2011.

¹⁶² Wawancara dengan Ambia B. Boestam, *op cit*.

rapat dengar pendapat. Melalui rapat-rapat konsultasi tersebut, DPR secara berkelanjutan mengontrol kebijakan pemerintah tidak hanya di tingkat gagasan, tetapi hingga ke tingkat teknis, sehingga dapat terukur dampak kebijakan dan perilaku yang dihasilkan pemerintah.

“Saya kira sebenarnya hak interpelasi dan hak angket itu lebih kepada isu politik atau teguran-teguran keras kepada pemerintah, tapi itu tidak punya dampak terhadap profil presiden dan pemerintahan itu sendiri. Dampak politik saja, enggak ada efek lagi, kalau pun ada efek terjadi perubahan terjadi itu ya kesepakatan. (Fungsi representasi politik) menjadi problem kita bersama. Sebenarnya kan seharusnya produk-produk politik itu kan memberikan pencerahan kepada mesin pemerintahan, kemudian berdampak positif pada masyarakat. Itu kan harapan-harapan kita, tapi kan pada kenyataannya cenderung hak interpelasi angket itu digunakan sebagai sebuah, pada akhirnya, alat negosiasi kekuasaan politik.”¹⁶³

“Kita intens, komunikasi kita dengan pemerintah bisa setiap saat. RDP itu kan selalu dengan menteri dan jajarannya. Menteri itu adalah pejabat politik, dia hanya tahu pada tataran kebijakan dan keputusan-keputusan, tapi proses-proses detail dia tidak tahu. Nah, kita sering melakukan pengawasan konsultasi dan hearing dengan dirjen untuk pendalamannya karena menteri jawabannya standar. Biasanya dengan dirjen itu setelah dengan menteri untuk pendalaman. Tapi kalau dengan interpelasi dan angket, dampak politiknya itu memang lebih menakutkan. Hal ini karena interpelasi dan angket itu berkaitan dengan kekuasaan politik pemerintah dibandingkan RDP dan RDPU, karena dampak langsung ke presiden. Nah, kalau RDP dan RDPU kita melakukan pengawasan langsung berdampak pada perubahan kebijakan dan anggaran pemerintah. Rata-rata (dampak kebijakan) berjalan karena kita (DPR) panggil pemerintah terus, jadi kita tidak perlu menunggu jadwal rapat kerja dengan menteri yang bisa berbulan-bulan.”¹⁶⁴

¹⁶³ Wawancara dengan anggota DPR 1999–2004 Fraksi Golkar pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.

¹⁶⁴ Wawancara dengan Ambia B. Boestam, *op cit.*

Fungsi pengawasan dengan menggunakan hak interpelasi dan angket menunjukkan dampak yang tidak efektif untuk memperbaiki kebijakan dan mengubah perilaku pemerintah. Pengawasan dalam bentuk komunikasi dengan pemerintah yang dilakukan oleh kerja harian komisi dampaknya dinilai lebih efektif dibandingkan dengan penggunaan hak khusus pengawasan ini.

Di samping kerja harian komisi yang dilakukan, di antaranya dengan rapat dengar pendapat (RDP), rapat dengar pendapat umum (RDPU), dan kunjungan kerja, DPR juga dapat melakukan konsultasi kepada presiden sebagai juga bentuk pilihan pengawasan anggota dewan. Kinerja komisi sering kali tidak hanya bermitra secara langsung dengan menteri atau jajaran pimpinan di departemen, tetapi dapat juga berkonsultasi langsung dengan presiden. Hal itu dilakukan terutama apabila DPR tidak puas dengan jawaban dan penjelasan dari para staf presiden. Pertemuan konsultasi dengan presiden yang dijalankan oleh DPR selama periode 1999–2004 terjadi 8 kali pertemuan, yaitu 3 kali di era Gus Dur dan 5 kali di era Megawati. Konsultasi antara DPR dan Gus Dur di antaranya membahas permasalahan dalam bidang politik, pemulihan ekonomi, dan keterangan hasil kunjungan Gus Dur ke Eropa dan Asia. Sementara itu, konsultasi antara DPR dan Megawati membahas persoalan perkembangan terorisme, masalah Aceh, masalah Papua, KTT APEC, sengketa Pulau Sipadan-Ligitan, dana pinjaman luar negeri, dan perencanaan Pemilu 2004.¹⁶⁵

Dari 235 isu yang diangkat sebagai bahan kajian komisi dalam kinerja harian serta bahan konsultasi dengan presiden, hanya kasus Sipadan dan Ligitan yang juga diangkat dalam hak interpelasi oleh DPR.¹⁶⁶ Sementara itu, isu lain yang diangkat bukanlah isu yang dikaji dalam kerja harian komisi-komisi di DPR. Dengan demikian, terdapat keterputusan hubungan antara kerja harian komisi dan kerja fungsi pengawasan interpelasi dan angket. Terdapat beberapa kejadian khu-

¹⁶⁵ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, “Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1999–2004”, *op cit.*, hlm. 33–35.

¹⁶⁶ *Ibid.*

sus yang kemudian mencuat ke publik secara tiba-tiba dan akhirnya diangkat melalui hak angket ataupun interpelasi oleh DPR.

Terungkap sebelumnya latar belakang apa saja yang mendasari penggunaan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Pada umumnya, permainan politik partai mendominasi latar belakang tersebut. Namun, terdapat alasan mengapa hak interpelasi dan angket menjadi pilihan anggota untuk digunakan mengawasi pemerintahan dibandingkan dengan pilihan bentuk pengawasan melalui kerja harian, yakni besarnya kekuatan politik hak pengawasan khusus ini. Hak interpelasi dan angket dinilai sebagai hak pengawasan dewan yang menysasar langsung kepada presiden, bahkan mampu menggeser kedudukan presiden. Dengan demikian, daya tawar dan tekanan politik parlemen terhadap pemerintah akan menjadi lebih besar. Hak interpelasi dan angket pun akan menyedot perhatian yang besar dari media massa dan masyarakat. Akibatnya, kinerja DPR dalam mengawasi pemerintah menjadi sangat mencolok, meskipun tidak ada dampak kebijakan dan perubahan perilaku pemerintahan yang berarti.

E. PENUTUP

Sebagai lembaga politik, penggunaan hak interpelasi dan angket merupakan wujud proses politik nyata oleh DPR. Anggota DPR memiliki kemampuan untuk mengusulkan penggunaan hak pengawasan tersebut. Namun, pada akhirnya fraksi sebagai perpanjangan tangan partai politik di parlemenlah yang mampu memutuskan apakah hak interpelasi dan angket tersebut berlanjut atau tidak. Keputusan fraksi tersebut merupakan keputusan yang dicapai dalam perundingan di tingkat kepengurusan pusat partai politik, sehingga jajaran elite dan pimpinan partai sangat berpengaruh terhadap keputusan tersebut. Dalam proses fungsi pengawasan tersebut, kompromi dan lobi-lobi politik antarpartai terjadi dan akhirnya mendominasi hasil keputusan DPR.

Fungsi perwakilan parlemen memberikan makna bahwa setiap anggota legislatif memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan

memperjuangkan masyarakat, bukan hanya kelompok masyarakat tertentu. Hal ini sudah seharusnya dapat tecerminkan dari berbagai bentuk kerja anggota DPR, termasuk fungsi pengawasan terhadap pemerintah. Namun, fungsi pengawasan yang dijalankan DPR periode 1999–2004, khususnya penggunaan hak interpelasi dan angket, justru tidak memperlihatkan kekuatan representasi rakyat. Proses politik yang dimainkan oleh partai politik lebih terasa kentara selama Era Reformasi tersebut. Dengan begitu, representasi partai politik agaknya lebih lekat pada pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR dibandingkan dengan representasi rakyat.

Dari sisi efektivitas, dampak fungsi pengawasan DPR periode 1999–2004 juga tidak memperlihatkan adanya pengaruh terhadap perubahan perilaku pemerintah dan kebijakan menjadi lebih baik. Hanya satu penggunaan hak interpelasi yang mampu menciptakan perbaikan kebijakan pemerintah, yakni Hak Interpelasi Asrama TNI, sehingga dana pengelolaan dan bantuan presiden menjadi lebih tertata dengan baik. Namun, penggunaan hak interpelasi dan angket lainnya tidak memperlihatkan dampak yang nyata atas perubahan perilaku dan kebijakan pemerintah. Sebaliknya, perbaikan pemerintah dan kebijakannya justru lebih terukur dan terlihat sebagai dampak atas dijalankannya fungsi pengawasan DPR melalui konsultasi harian.

Merujuk pada teori Ani Soetjipto mengenai faktor di balik fungsi pengawasan (lihat Bab I) maka dapat disimpulkan beberapa hal. *Pertama*, faktor keinginan dan motivasi fungsi pengawasan DPR hanya terletak pada kemampuan untuk menemukan penyimpangan pemerintah, tetapi itu pun kental dengan kompromi dan *bargain* politik antarelite. Sering kali ide yang dibawa tidak lagi demi kepentingan rakyat, tetapi kepentingan kelompok partai mereka masing-masing. *Kedua*, dari sisi faktor kesempatan, DPR pada dasarnya diberikan kekuasaan hukum yang luas untuk menggunakan fungsi pengawasan, bahkan anggota parlemen tidak dapat di-*recall* oleh partai apabila ia memiliki perbedaan sikap dengan partainya. Namun, hal ini tidak berarti bahwa anggota memiliki kebebasan berargumen karena partai

menggunakan cara lain dengan membatasi ruang politik anggota DPR yang memilih berbeda dari keputusan partai. Hal ini terkait dengan faktor insentif, karena tidak ada insentif bagi anggota yang aktif mengusung fungsi pengawasan di parlemen. Sebaliknya, jika ia aktif, tetapi berbeda sikap dengan partai, justru akan mendapatkan hukuman partai.

Ketiga, dari sisi dampak yang dihasilkan, jelas bahwa dampak untuk perubahan birokrasi yang lebih efektif sangat rendah dibandingkan dengan dampak politis yang dihasilkan. Dampak yang tercipta umumnya terbatas hanya untuk kepentingan partai secara jangka pendek serta menciptakan hubungan eksekutif dan legislatif yang saling menguntungkan kekuasaan masing-masing. Hal ini disebabkan oleh tipe anggota legislatif kita masih berorientasi pada tipe partisan. Tipe partisan menurut Hanna Fenichel Pitkin (lihat Bab I) adalah wakil yang bertindak atas dasar orientasinya kepada kepentingan organisasi atau partai politik yang mendukungnya.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal dan Buku

- Bunte, Marcoand Andreas Ufen (Eds.). 2009. *Democratization in Post Subarto Indonesia*. USA dan Canada: Routledge.
- Choirie, Effendy A. 2002. *PKB Politik Jalan Tengah NU*. Jakarta: Pustaka Ciganjur.
- Muchtar, Rusdi, Afadlal, Sumarmo, dan Dwi Purwoko. 2002. *Megawati Soekarnoputri Presiden Republik Indonesia*. Depok: Rumpun Dian Nugraha.
- Sato, Yuri (Ed.). 2000. *Indonesia Entering a New Era: Abdurrahman Wahid Government and Its Challenge*. Chiba: Institute of Developing Economies.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2004. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Periode 1999–2004*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Suryadinata, Leo. 2002. *Election and Politics in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Susanto, A.B. dan Antonius Sujata (Ed.). 2001. *Memorandum DPR dan Sidang Istimewa MPR*. Jakarta: Jakarta Consulting Group.

Sumber yang Belum/Tidak Diterbitkan

- Iriansyah, Herianto Sidik. 2004. *Pertimbangan-Pertimbangan Politik Anggota DPR/MPR dalam Pemberhentian Presiden Republik Indonesia: Studi Kasus tentang Pemberhentian Presiden K.H. Abdurrahman Wahid pada Sidang Istimewa MPR Tahun 2001*. Tesis. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Haris, Syamsuddin. 2002. *Konflik Presiden Abdurrahman Wahid dan DPR dalam Era Transisi Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru (1999–2001)*. Tesis. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Haris, Syamsuddin. 2008. *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Hasibuan, Muhammad Umar Syadat. 2010. *Gerakan Politik Mahasiswa: Studi Kasus Polarisasi Gerakan Mahasiswa pada Masa Pemerintahan B.J. Habibie dan Abdurrahman Wahid*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Solechah, Siti Nur. 2002. *Interaksi Politik antar Fraksi di DPR RI: Studi Kasus Penggunaan Hak Penyelidikan terhadap Kasus Penggunaan Dana Yanatera Bulog dan Dana Bantuan Sultan Brunei*. Tesis. Jakarta: Universitas Indonesia.

Sumber Koran/Internet

- “25 Anggota DPR Dukung Interpelasi Timtim”. *Media Indonesia*, 29 Mei 2002.
- “252 Anggota DPR Tidak Puas”. *Media Indonesia*, 25 Juli 2000.
- “44 Nama Terkait Dana Nonbudgeter”. *Kompas*, 27 Maret 2002.
- “599 Anggota MPR Tolak Dekrit Wakil Presiden Wahid”. (www.tempo.co.id, diakses 26 September 2001).
- “Akbar Diancam 20 Tahun Penjara”. *Media Indonesia*, 16 Maret 2002.
- “Akbar Hambat Pembacaan Surat Penon-aktifannya”. *Kompas*, 18 September 2002.
- “Akbar Tandjung Ditahan”. *Kompas*, 8 Maret 2002.
- “Akbar Tandjung Divonis 3 Tahun di Pengadilan Tinggi”. (www.tempointeraktif.com, diakses 27 September 2011).
- “Akbar Tandjung Pimpin Golkar dari Tahanan”. *Kompas*, 9 Maret 2002.
- “Akbar: Saya Tak Melanggar Hukum”. *Republika*, 15 April 2002.
- “Amien Minta Mega Tak ke Timtim”. *Republika*, 23 April 2002.
- “Amien Rais Dukung Pelengseran Akbar”. *Koran Tempo*, 16 September 2002.

- “Amien Rais: Gus Dur Tak Pernah Belajar dari Pengalaman”. *Republika*, 24 Agustus 2000.
- “Bener Nih Mega Mau Mundur”. *Rakyat Merdeka*, 18 September 2000.
- “Berimplikasi pada Kejatuhan Presiden”. (www.infoanda.com, diakses 27 September 2011).
- “Bondan Sudah Mundur Namun Urusan Belum Selesai”. (www.majalah.tempointeraktif.com, diakses 26 September 2011).
- “Dana Banpres, Presiden Harus Tanggung Jawab”. *Media Indonesia*, 15 Juli 2002.
- “Ditunda, Pembentukan Pansus Bulog II”. *Kompas*, 19 Maret 2002.
- “Djamil Mundur Setelah Bertemu dengan Alimarwan Hanan”. (www.korantempo.com, diakses 27 September 2011).
- “DPR akan Ajukan Interpelasi Soal Megawati ke Timtim”. *Suara Karya*, 28 Mei 2002.
- “DPR Minta Megawati Tidak Hadiri Kemerdekaan Timtim”. *Suara Pembaruan*, 5 Maret 2002.
- “DPR Setuju Mega ke Timor Lorosae”. *Bisnis Indonesia*, 6 Mei 2002.
- “DPR Tunda Lagi Buloggate II”. *Media Indonesia*, 7 Juni 2002.
- “Dukungan Menon-aktifkan Akbar Tandjung Meluas”. *Kompas*, 14 September 2002.
- “Fahmi VS Akbar”. (www.majalahtrust.com, diakses 27 September 2011).
- “Garis Hidup Si Nasionalis”. (www.tokoh-indonesia.com, diakses 26 September 2011).
- “Golkar Dukung Megawati di Timor Lorosae”. *Suara Pembaruan*, 4 Mei 2002.
- “Gus Dur: Penundaan Pansus Perintah Mega”. *Suara Karya*, 21 Maret 2002.
- “Gus Dur-Yunus Yosfiah Bersitegang: Ribuan Karyawan Deppen Demo ke Istana”. *Republika*, 29 Oktober 1999.
- “Interpelasi Harus Dilandasi Pelanggaran UU”. *Media Indonesia*, 31 Mei 2002.
- “Interpelasi Timtim Diajukan ke Pimpinan DPR”. *Republika*, 1 Juni 2002.
- “Kabinet Baru 40% Orang Partai, 60% Orang Non Partai”. *Kompas*, 11 Agustus 2000.
- “Kabinet Megawati 34 Menteri”. *Media Indonesia*, 24 Juli 2001.
- “Kabinet Pelangi Megawati”. (www.majalah.tempointeraktif.com, diakses 26 September 2001).
- “Karyawan Deppen Resah”. *Media Indonesia*, 27 Oktober 1999.

- “Kaukus 11 November Mendesak MPR Menggelar SI”. (*www.berita.liputan6.com*, diakses 26 September 2011).
- “Kekecewaan Pejuang Prointegrasi”. *Koran Tempo*, 18 Mei 2002.
- “Kesepakatan Fraksi-Fraksi MPR Takkan Jatuhkan Presiden”. *Media Indonesia*, 17 Juli 2000.
- “Ketua DPR Akbar Tanjung Berniat Jadikan DPR sebagai Rumah Rakyat”, (*www.suaramerdeka.com*, diakses 26 November 2011).
- “Kisah Pundi Bantuan Presiden”. *Koran Tempo*, 13 Juli 2002.
- “Komisi I akan Panggil Kesowo dan Hassan Wirajuda”. *Republika*, 21 Mei 2002.
- “Laporan Pelaksanaan Kegiatan BPK”. (*www.bpk.go.id*, diakses 27 Oktober 2011).
- “Lintas Parpol Segera Bertemu Bahas Kabinet: Mega Butuh Dukungan Parpol”. *Republika*, 30 Juli 2001.
- “Marwah Terancam Kena Sanksi Administratif”. *Media Indonesia*, 21 November 2002.
- “Mayoritas Pengurus Golkar Minta Akbar Non Aktif”. *Koran Tempo*, 20 September 2002.
- “Mega akan Hadiri HUT Kemerdekaan Timor Timur”. *Republika*, 6 Maret 2002.
- “Mega Minta Usut Tuntas Kasus Bulog”. *Media Indonesia*, 5 Desember 2001.
- “Mega Paling Lama Susun Kabinet”. *Media Indonesia*, 6 Agustus 2001.
- “Mega Tak Mau Temui Tokoh Timor Timur”. *Republika*, 18 Mei 2002.
- “Mega Tetap Bertanggung Jawab Soal Banpres”. *Koran Tempo*, 15 Juli 2002.
- “Mega, Hamzah, Amien Bahas Kabinet”. *Media Indonesia*, 31 Juli 2001.
- “Mega, Ketua Parpol Besok Bertemu Pastikan Kabinet”. *Media Indonesia*, 1 Agustus 2001.
- “Megawati Presiden RI”. *Media Indonesia*, 24 Juli 2001.
- “Megawati Tak Hadiri Pengumuman Kabinet”. *Kompas*, 24 Agustus 2000.
- “Mekanisme Penyelesaian Asramagate dan Banpresgate”. *Suara Karya*, 16 April 2002.
- “Melanggengkan Banpres”. *Bisnis Indonesia*, 3 April 2002.
- “Menentang Mega”. *Koran Tempo*, 18 Mei 2002.
- “Menlu Bantah Pernyataan PDIP: Megawati Belum Pasti Datangi HUT Kemerdekaan Timtim”. *Koran Tempo*, 7 Maret 2002.
- “Menteri Lama Ditolak Parpol”. *Suara Karya*, 4 Agustus 2001.
- “Meski Tak Memuaskan, Tak Dapat Dilanjutkan”. *Kompas*, 21 Juli 2000.

- “Mosi untuk Akbar Sulit Dibendung”. *Republika*, 11 September 2002.
- “Pansus Terbentuk, Mega Tantang KLB”. *Republika*, 16 Maret 2002.
- “PDIP Dukung Presiden ke Timtim”. *Republika*, 1 Mei 2002.
- “PDIP Tetap Ingin Pansus Bulog Dibentuk”. *Koran Tempo*, 13 Maret 2002.
- “Pemerintah Didesak Segera Selesaikan Deppen dan Depsos Sebelum April 2000”. *Suara Pembaruan*, 19 November 1999.
- “Pendukung Akbar Balik Minta Marwah Mundur”. *Suara Pembaruan*, 26 November 2002.
- “Penghapusan Deppen dan Depsos Bisa Rugikan Negara: Meskinnya Gus Dur Tidak Main Gusur”. *Rakyat Merdeka*, 29 Oktober 1999.
- “Pimpinan DPR Tak Mau Putuskan Penonaktifan Akbar”. *Koran Tempo*, 13 November 2002.
- “Posisi Ketua DPR Dipersoalkan”. *Kompas*, 9 Maret 2002.
- “Presiden adalah Tersangka”, 4 Desember 2000. (www.majalah.tempointeraktif.com, diakses 26 September 2011).
- “Presiden Disarankan Tak Hadiri Pelantikan Xanana”. *Bisnis Indonesia*, 19 April 2002.
- “Presiden Harus Jelaskan Kenapa Deppen Dihapus”. *Kompas*, 27 Oktober 1999.
- “Presiden Hentikan Perseteruan”. *Suara Karya*, 24 Juli 2001.
- “Presiden ke Timor Lorosae Bahas Aset RI”. *Suara Pembaruan*, 2 Mei 2002.
- “Presiden Megawati Resmikan Pembangunan Monumen Seroja”. *Suara Karya*, 7 Juni 2002.
- “Presiden Minta Maaf”. *Republika*, 22 Juli 2000.
- “Presiden Serahkan Tugas Teknis ke Wapres”. *Republika*, 10 Agustus 2000.
- “Presiden: Ajukan Nama Calon Menteri dalam Amplop”. *Bisnis Indonesia*, 3 Agustus 2001.
- “Program Kabinet Belum Disepakati”. *Suara Pembaruan*, 28 Juli 2001.
- “Sejumlah Parpol Rebutan Jatah Kabinet Baru”. *Media Indonesia*, 10 Agustus 2000.
- “Selisih 26 Suara dengan Matori, Amien Ketua MPR”. (www.kompas.com diakses 25 November 2011).
- “Sisa Dana Rp 7,5 Miliar Juga Akan Dikembalikan”. *Kompas*, 12 Maret 2002.
- “Soal Mega ke Timtim: Interpelasi Tak Relevan”. *Kompas*, 1 Juni 2002.
- “Soal Pencopotan Laks, Mega Jengkel”. *Rakyat Merdeka*, 23 Juni 2000.

- “Soal Permintaan Maaf Presiden, DPR Menerima dengan Catatan”. *Kompas*, 23 Juli 2000.
- “Sulit Ukur Hasil Kunjungan Presiden RI”. *Kompas*, 24 Mei 2002.
- “Surat Mosi Tidak Percaya Disetujui 70 Anggota DPR”. *Republika*, 12 September 2002.
- “Sutjipto: Tak Apa PDIP Dianggap Plin-Plan”. *Republika*, 10 April 2002.
- “Tak Ada Tap Khusus untuk Tugas Wapres”. *Republika*, 15 Agustus 2000.
- “Tandjung: Penyerahan Dana ke Yayasan Bukan Perintah Presiden”. *Kompas*, 18 Juni 2002.
- “Tanggapan dan Harapan Anggota Majelis atas Duet Gus Dur-Megawati”. (www.library.obiou.edu, diakses 17 September 2011).
- “Tanggapan Fraksi terhadap Laporan Tahunan: Normatif dan Tidak Kongkrit”. *Kompas*, 8 Agustus 2000.
- “Tersangka Kembalikan Dana Rp 32,5 Miliar”. *Kompas*, 10 Maret 2002.
- “Terseher Mega”. *Koran Tempo*, 15 Mei 2002.
- “Tidak Sampai pada Memorandum”. *Media Indonesia*, 8 Juni 2002.
- “Usul Interpelasi Timtim Diserahkan pada Komisi I-II”. *Suara Karya*, 7 Juni 2002.
- “Wakil Presiden Berhak Teken Keputusan Jabatan di TNI dan Polri”. *Kompas*, 26 Agustus 2000.
- “Wapres dan Tim Tujuh Datangi Presiden untuk Temukan Solusi Politik”. *Kompas*, 9 Mei 2001.
- “Wapres: Menteri Kabinet Harus Didukung Partai”. *Suara Karya*, 28 Juli 2001.
- “Xanana Yakin Mega Hadiri Peringatan Kemerdekaan Timtim”. *Media Indonesia*, 6 Maret 2002.

Wawancara

- Wawancara dengan Ambia B. Boestam, anggota DPR 1999–2004 dari Fraksi Golkar DPR RI, pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.
- Wawancara dengan Ariyadi Achmad, anggota DPR 1999–2004 dari Fraksi Golkar DPR RI, pada 27 Oktober 2011 di Jakarta.
- Wawancara dengan anggota DPR 1999–2004 dari Fraksi PDIP DPR RI, pada 24 Oktober 2011 di Jakarta.

BAB IV

PENGAWASAN DPR 2004–2009: ANTARA POLITIK NURANI DAN KEHENDAK FRAKSI

Luky Sandra Amalia

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil Pemilu 2004 merupakan DPR yang pertama bekerja atas dasar Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen. Wakil rakyat periode 2004–2009 ini selain dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum¹, juga memiliki kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan DPR pada masa Orde Baru. Dalam hal ini, kekuasaan presiden menjadi terbatas. Apabila sebelum amandemen UUD 1945 presiden dapat mengangkat dan menerima duta negara lain tanpa konfirmasi DPR, setelah amandemen UUD 1945 presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR terkait dengan pengangkatan dan penerimaan duta negara lain.² Hal yang sama juga berlaku pada pemberian amnesti dan abolisi³, serta pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri).⁴

¹ Pasal 19 UUD 1945.

² Pasal 13 UUD 1945.

³ Pasal 14 UUD 1945.

⁴ Ketetapan MPR No. VII tahun 2000 yang mendasari UU TNI dan UU Kepolisian Negara.

Selain itu, sebelum amandemen konstitusi prinsip kontrol (*checks and balances*) tidak berlaku karena dominasi presiden yang terlalu besar dalam relasi eksekutif-legislatif-yudikatif. Selama Orde Baru, misalnya, sebagian anggota DPR dan sebagian besar anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diangkat oleh presiden, sedangkan mereka yang dipilih melalui pemilu telah diseleksi sedemikian rupa oleh rezim otoriter sehingga hampir tidak ada peluang bagi munculnya kontrol legislatif terhadap eksekutif. Semua ini bermuara pada praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang benar-benar sarat eksekutif (*executive heavy*).⁵ Namun, kondisi tersebut berbalik 180 derajat setelah amandemen UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 tidak hanya membatasi kekuasaan presiden dalam rangka pemurnian dan penguatan sistem presidensial, tetapi juga semakin memperluas otoritas, fungsi, dan peran DPR dalam proses politik nasional pada umumnya dan dalam relasi dengan presiden khususnya. Di samping pengalihan lokus otoritas legislasi dari presiden ke DPR, amandemen konstitusi semakin memperkuat otoritas kontrol dewan terhadap presiden melalui pelembagaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat 2), serta hak individual anggota dewan dalam mengajukan pertanyaan, usul, dan pendapat (Pasal 20A ayat 3). Tidak hanya itu, perluasan kewenangan DPR juga tampak dalam penambahan Pasal 20 ayat 5 UUD 1945 yang memungkinkan sebuah rancangan undang-undang (RUU) bisa berlaku efektif sebagai undang-undang (UU) jika dalam waktu 30 hari tidak ditandatangani oleh presiden.⁶

Kecenderungan berlangsungnya perluasan kekuasaan DPR juga tampak dalam kewenangan dewan untuk memilih anggota lembaga negara seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pejabat Bank Indonesia, hakim agung di Mahkamah Agung, dan hampir semua ang-

⁵ Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 118.

⁶ Syamsuddin Haris, *Format Baru...*, *op cit*, hlm. 120.

gota komisi negara lainnya, seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan Komisi Yudisial (KY). Selain itu, DPR juga mengalami perluasan kewenangan dalam hal fungsi anggaran. Jika pada masa Orde Baru hampir semua usulan pemerintah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) disetujui oleh DPR bahkan tanpa perubahan sama sekali, DPR hasil amandemen konstitusi menjadi penentu akhir struktur anggaran negara yang diajukan pemerintah. Dengan demikian, amandemen UUD 1945 menjadikan pendulum keseimbangan kekuasaan eksekutif-legislatif mengarah pada kecenderungan sarat legislatif (*legislative heavy*).⁷

Sebagaimana disebutkan di awal, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat dalam melaksanakan fungsinya. Tambahan pula, setiap anggota dewan memiliki hak mengajukan pertanyaan serta menyampaikan usul dan pendapat. Dengan demikian, hak pengawasan yang dimiliki DPR merupakan hak konstitusional, baik sebagai anggota maupun sebagai institusi DPR. Usul hak interpelasi diajukan untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakannya yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Selain itu, DPR juga berhak melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan melalui hak angket. Penggunaan hak interpelasi dan hak angket dapat ditindaklanjuti dengan hak menyatakan pendapat.

Pengajuan hak menyatakan pendapat tidak selalu menyusul penggunaan hak interpelasi dan angket, tetapi hak menyatakan pendapat juga dapat digunakan DPR untuk menyatakan pendapatnya terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Tanah Air atau dunia internasional. Selain itu, hak ini juga dapat digunakan terhadap dugaan pelanggaran hukum berupa pengkhianat-

⁷ *Ibid*, hlm. 121.

an terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela yang dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden atau presiden dan/atau wakil presiden dianggap tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Anggota DPR dalam mengajukan usul hak interpelasi (hak bertanya) dan hak angket (hak melakukan penyelidikan), terlebih hak menyatakan pendapat, tidak bisa sembarangan. Anggota dewan harus menelaah lebih dulu apakah usul hak interpelasi atau hak angket yang diajukan berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara atau tidak, bahkan untuk usul pengajuan hak angket ditambah syarat bahwa kebijakan pemerintah tersebut diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.⁸ Demikian halnya dengan pengajuan usul hak menyatakan pendapat juga ditambah dengan syarat bahwa kebijakan pemerintah yang diajukan adalah yang berkaitan dengan kejadian luar biasa; dugaan bahwa presiden dan wakil presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, serta tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Tidak hanya itu, pengajuan usul hak menyatakan pendapat juga mesti disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya. Akan tetapi, selama usulan belum disetujui oleh rapat paripurna, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulannya.⁹

Usul pengajuan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat cukup banyak dilontarkan oleh sejumlah anggota dewan pada periode 2004–2009. Jumlah pengajuan usul hak interpelasi ataupun hak angket DPR periode ini lebih banyak dibandingkan dengan periode sebelumnya (1999–2004). Namun, tidak semua usulan tersebut disetujui sebagai hak DPR, tetapi sebagian ada yang kandas

⁸ Peraturan Tata Tertib DPR, 2005.

⁹ *Ibid.*

di tengah jalan, dan sebagian lagi ditolak karena tidak mendapatkan dukungan mayoritas anggota DPR pada sidang paripurna.

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini membahas tentang realitas fungsi pengawasan DPR periode 2004–2009 khususnya penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat; faktor-faktor yang memengaruhi penggunaan tiga hak konstitusional DPR tersebut, termasuk alasan DPR menggunakan tiga hak tersebut dalam konteks pengawasan dan implikasi politiknya.

A. GAMBARAN UMUM DPR PERIODE 2004–2009

DPR Periode 2004–2009 terbagi ke dalam sepuluh fraksi, yaitu Fraksi Partai Golkar (FPG) dengan 129 anggota, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) berjumlah 109 anggota, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) memiliki 58 anggota, Fraksi Partai Demokrat (FPD) beranggotakan 57 orang, Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) terdiri atas 53 anggota, Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB) memiliki 52 anggota, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS) dengan 45 anggota, Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR) berjumlah 14 anggota, Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS) 13 anggota, dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD) berjumlah 20 anggota.¹⁰

Dari sepuluh fraksi yang ada, tujuh fraksi merupakan fraksi utuh, sedangkan sisanya terbentuk dari gabungan parpol. Fraksi gabungan parpol, antara lain Fraksi Partai Golkar (FPG) yang terdiri atas Partai Golkar (PG) dan Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB). Kedua, Fraksi Partai Demokrat (FPD) merupakan gabungan dari Partai Demokrat (PD) dengan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Terakhir, Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD) terbentuk dari gabungan antara Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Persatuan

¹⁰ *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004–2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Jakarta: Sekretariat DPR RI dan UNDP, 2009.

Tabel 4.1 Komposisi Fraksi-Fraksi DPR Periode 2004–2009

No.	Fraksi	Jumlah Kursi
1.	Fraksi Partai Golkar (FPG)	129
2.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP)	109
3.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP)	58
4.	Fraksi Partai Demokrat (FPD)	57
5.	Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN)	53
6.	Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB)	52
7.	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS)	45
8.	Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR)	14
9.	Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS)	13
10.	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD)	20

Sumber: *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004–2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Jakarta: Sekretariat DPR RI dan UNDP, 2009.

Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Pelopor, Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), dan PNI Marhaenisme.¹¹

Kursi pimpinan dewan berhasil dikuasai oleh Partai Golkar, PDIP, PKB, dan PBR, masing-masing secara berturut-turut menempati posisi sebagai ketua dan tiga wakil ketua DPR. Keempat unsur pimpinan tersebut merupakan kelompok Koalisi Kebangsaan (FPG, FPDIP, FKB, FPDS, dan FPBR). Adapun kubu Koalisi Kerakyatan (FPD, FPPP, FPAN, FPKS) tidak berhasil menduduki kursi pimpinan DPR. Hal ini terjadi karena dipengaruhi oleh besarnya kekuatan yang dimiliki oleh tiap-tiap kubu berdasarkan jumlah perolehan kursi.

Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan sejatinya dibangun untuk “mengamankan” pasangan calon presiden dan wakil presiden pada putaran kedua Pemilu Presiden 2004. Koalisi antarpol demi memenangkan kandidat orang nomor satu di Indonesia terbawa hingga ke gedung dewan dan memengaruhi kinerja DPR. Sebagai wakil rakyat seharusnya mereka bersatu memikirkan nasib rakyat, bukannya malah terpecah ke dalam dua koalisi besar yang mena-

¹¹ *Ibid.*

Tabel 4.2 Peta Kekuatan Koalisi di DPR (Akhir 2004)

Koalisi Kebangsaan	Kursi	Koalisi Kerakyatan	Kursi
Fraksi Partai Golkar	129	Fraksi PPP*	58
Fraksi PDI Perjuangan	109	Fraksi PD	57
Fraksi PKB	52	Fraksi PAN	53
Fraksi PBR	14	Fraksi PKS	45
Fraksi PDS	13	Fraksi BPD	20
Jumlah Kursi	317	Jumlah Kursi	233

Sumber: Dikutip dari Syamsuddin Haris, "Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR", dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*, Jakarta: Pustaka Pelajar dan AIPI, 2009, hlm. 95.

*Sebelum formasi Kabinet Indonesia Bersatu diumumkan, PPP bergabung ke dalam Koalisi Kebangsaan, tetapi kemudian pindah ke Koalisi Kerakyatan setelah mendapatkan tiga kursi menteri.

makan diri dengan Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan yang ujung-ujungnya terlibat dalam pertarungan perebutan kursi pimpinan DPR dan kursi pimpinan alat kelengkapan DPR yang lain.

Pada perjalanannya, komposisi kekuatan Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan berubah drastis seiring dengan perubahan konstelasi politik yang terjadi di internal Partai Golkar. Kemenangan Jusuf Kalla (JK) mengalahkan Akbar Tandjung dalam pemilihan Ketua Umum Partai Golkar mengubah arah politik Partai Golkar sekaligus Fraksi Partai Golkar sebagai perpanjangan tangan partai. Jusuf Kalla yang tengah menjabat sebagai wakil presiden tentu saja menarik Partai Golkar dari Koalisi Kebangsaan yang berseberangan dengan pemerintah menuju Koalisi Kerakyatan yang mendukung pemerintah. Hal ini tentu berimbas pada komposisi kekuatan Koalisi Kebangsaan yang selama ini menguasai 58% (317 kursi) parlemen menjadi 35% (188 orang) begitu ditinggalkan FPG.¹² Dengan demikian, koalisi yang terbangun di antara fraksi ini sangat rapuh dan tidak permanen.

¹² Muhammad Qodari, "Kembalinya Tradisi Golkar", *Kompas*, 21 Desember 2004.

Kedua kelompok koalisi ini bubar dengan sendirinya setelah FPG menarik diri dari Koalisi Kebangsaan dan sebagian anggota fraksi, baik yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan maupun Koalisi Kebangsaan, duduk dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB). Posisi ini sering kali menyandera anggota fraksi yang ada di DPR untuk mengkritisi kebijakan pemerintah. Hal ini tentu saja berimbas pada proses pengajuan usul hak pengawasan yang diajukan oleh beberapa anggota DPR lintas fraksi. Bagaimanapun, anggota DPR tidak bisa dilepaskan dari partai politik. Kekuasaan parpol di parlemen diwakili oleh fraksi. Oleh karena itu, fraksi memiliki “kekuatan” besar untuk memengaruhi “sepak terjang” anggotanya, sebagaimana diatur dalam undang-undang dan peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR.

B. HAK INTERPELASI

Interpelasi bukan hal baru dalam dinamika politik dan ketatanegaraan Indonesia. Sejak masa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) hingga DPR hasil Pemilu 1999 selalu terdapat pengajuan interpelasi. Pada Era Reformasi, DPR pernah menggunakan hak interpelasi kepada Presiden Habibie tentang lepasnya Timor Timur, pada era Gus Dur hak interpelasi yang pernah digagas di antaranya tentang pemberhentian Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi dari kabinet, dan pada era Megawati juga diusulkan hak interpelasi menyangkut dana bantuan presiden terhadap asrama TNI/Polri (“Asramagate”), kekosongan Menteri Pertahanan, dan menyangkut “triumvirat”.¹³

Pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) periode 2004–2009 juga banyak bermunculan pengajuan usul hak interpelasi oleh sejumlah anggota dewan, meskipun hanya beberapa yang berhasil ditetapkan sebagai hak interpelasi DPR. Pengajuan usul hak pengawasan DPR periode 2004–2009 yang pertama diajukan adalah usul hak interpelasi atas penarikan surat (mantan) Presiden (Megawati Soekarnoputri) No. 32/Pres/10/2004 tanggal 8 Oktober 2004 tentang Pemberhentian Panglima TNI Jenderal Endriartono

¹³ A. Irmanputra Sidin, “Interpelasi atau Kenegarawanan?”, *Kompas*, 1 November 2004.

Tabel 4.3 Usul Hak Interpelasi yang Ditolak DPR Periode 2004–2009

Waktu	Persoalan	Penggagas	Hasil
November 2004	Penarikan surat Presiden Megawati soal Pemberhentian dan Penggantian Panglima TNI.	Diusulkan oleh 49 anggota dari enam fraksi, di antaranya FPDIP, FKB, dan FPDS.	Ditolak. Hasil <i>voting</i> : 244 anggota menolak, 49 anggota menerima, 1 anggota abstain, 92 anggota FPDIP <i>walk out</i> . Penggagas interpelasi, terutama yang berasal dari FPG berubah sikap sebab ada perubahan kepemimpinan PG. Sebanyak 7 fraksi menolak (FPG, FPD, FPPP, FPAN, FPKS, FPBPD, dan FPBR); 3 fraksi menerima (FPDIP, FKB, FPDS).
Oktober 2005	Kenaikan harga BBM.	FPDIP dan FKB.	Ditolak.
Januari 2006	Pelaksanaan impor beras (I) oleh pemerintah.	Diusulkan oleh 34 anggota dari FPPP, FKB, FPAN, dan FPDS.	Ditolak. Hasil <i>voting</i> dengan sistem paket (karena diajukan bersamaan dengan pengajuan usul hak angket). Hasil: setuju dengan hak angket (15 suara), setuju dengan hak interpelasi (107 suara), dan menolak hak angket dan menolak hak interpelasi (184 suara).
Oktober 2006	Kebijakan impor beras (II) oleh pemerintah.	Diusulkan oleh 27 anggota dari FPDIP.	Ditolak. Hasil <i>voting</i> : setuju hak interpelasi (114 suara), menolak (224 suara), dan abstain (9 suara).

Sumber: P3DI DPR; Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 10, diolah.

Sutarto dan Pengangkatan Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai pengantinya melalui Surat Presiden (Susilo Bambang Yudhoyono) No. R.41/Pres/10/2004 tanggal 25 Oktober 2004. Usul hak interpelasi yang pertama ini diajukan pada saat Presiden SBY belum genap sebulan menduduki kursi kepresidenan. Usul hak interpelasi tersebut berakhir dengan penolakan sebagai hak interpelasi DPR. Usul hak interpelasi lain yang juga mengalami nasib serupa, yaitu ditolak menjadi

Tabel 4.4 Usul Hak Interpelasi yang Diterima DPR Periode 2004–2009

Tahun	Persoalan	Penggagas	Hasil
Juni 2005	Busung lapar dan wabah polio.	Diusulkan oleh 32 anggota dari semua fraksi, kecuali FPD.	Diterima. Pemerintah diwakili oleh Menko Kesra Aburizal Bakrie menyampaikan keterangan di rapat paripurna. Sejumlah anggota DPR mengaku kecewa karena tidak diberi kesempatan, tetapi proses dianggap selesai karena DPR tidak melanjutkan dengan pengajuan usul hak angket atau hak menyatakan pendapat.
Maret 2007	Persetujuan pemerintah atas resolusi DK PBB No. 1.747.	Penanda tangan 271 anggota, terdiri atas semua fraksi, kecuali FPD.	Diterima.
Desember 2007	Penyelesaian kasus KLBI/BLBI.	Semua fraksi.	Diterima.
Mei 2008	Kenaikan harga-harga kebutuhan pokok.	Diusulkan oleh 72 anggota dari semua fraksi, kecuali FPD.	Diterima. Memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk menyempurnakan kembali dan memberikan jawaban tertulis atas pertanyaan dari para anggota DPR.

Sumber: P3DI DPR; Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amendemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 10, diolah.

hak institusional DPR, antara lain usul hak interpelasi impor beras (I), impor beras (II), dan kenaikan harga BBM.

Usul hak interpelasi yang diterima sebagai hak interpelasi DPR di antaranya adalah usul hak interpelasi masalah busung lapar dan wabah polio, persetujuan pemerintah terhadap Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB) No. 1.747 yang berisi perluasan sanksi terhadap Iran terkait dengan pendayagunaan uranium, penyelesaian kasus Kredit Likuiditas Bank Indonesia/Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (KLBI/BLBI), dan kenaikan harga kebutuhan pokok.

Tabel 4.5 Usul Hak Interpelasi DPR Periode 2004–2009 yang Tidak Berlanjut

Tahun	Persoalan	Penggagas	Hasil
Januari 2005	SK Wapres No. 1/2004 tentang Pembentukan Timnas Penanganan Bencana Aceh.	Diusulkan oleh 15 orang dari 4 fraksi (FPDIP, FKB, FPAN, dan FPBR).	Proses tidak berlanjut.
Februari 2005	Surat Setwapres berisi arahan Wapres agar para menteri tidak terlalu menganggap penting rapat kerja dengan DPR karena dianggap membuang-buang waktu dan tenaga.	Diusulkan oleh 19 anggota dari semua fraksi, kecuali FPD dan FPG.	Sepakat tidak melanjutkan proses. Pejabat Setwapres diganti.
Agustus 2005	MoU Helsinki tentang Penyelesaian Kasus Aceh.	Diusulkan oleh FPDIP, FKB, dan FPAN.	Proses tidak berlanjut.
September 2005	Rapat kabinet melalui telekonferensi yang dipimpin Presiden SBY langsung dari Amerika Serikat.	Diusulkan oleh 20 anggota dari semua fraksi, kecuali FPD.	Kandas di tengah jalan karena delapan anggota DPR menarik usulan dan mengundurkan diri sebagai pengusul.
Juni 2007	Penyelesaian kasus lumpur Lapindo Brantas.	Diusulkan oleh 153 anggota dari semua fraksi, kecuali FPD.	Memperpanjang tugas Tim P2LS untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perpres No. 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo. Status usul interpelasi secara <i>on call</i> , artinya tetap mengikuti perkembangan pelaksanaan Perpres No. 14 Tahun 2007.

Sumber: P3DI DPR; Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 10, diolah.

Sisanya, yakni usul hak interpelasi atas SK Wapres tentang pembentukan Timnas Penanganan Bencana di Aceh, surat Seswapres yang berisi arahan Wakil Presiden Jusuf Kalla agar para menteri tidak terlalu menganggap penting rapat kerja dengan DPR karena

dianggap membuang-buang waktu dan tenaga, Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki tentang penyelesaian kasus Aceh, dan usul tentang telekonferensi rapat kabinet yang dipimpin Presiden SBY langsung dari Amerika Serikat kandas di tengah jalan karena berbagai sebab. Sementara itu, usul hak interpelasi kasus lumpur Lapindo nasibnya lebih tidak jelas lagi sebab usulan ini tidak ditolak sebagai hak interpelasi DPR, tetapi juga tidak diterima. Kasus ini statusnya masih proses (*on call*), tidak memiliki kedaluwarsa, dan bisa dibuka kembali kapan pun DPR mau atau dengan kata lain ditunda hingga batas waktu yang tidak ditentukan.

Merujuk pada amanat konstitusi bahwa interpelasi bisa digulirkan terkait dengan kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak pada hajat hidup orang banyak, semestinya usul hak interpelasi impor beras (I) dan (II), dan kenaikan harga BBM tidak ditolak oleh DPR. Namun kenyataannya, usulan ini justru ditolak. Usul hak interpelasi impor beras I digagas oleh 34 anggota dari lima fraksi. Hasilnya, usulan ini ditolak sebagai hak interpelasi DPR setelah melalui *voting* yang digelar bersamaan dengan penentuan usul hak angket. Anggota dewan diminta untuk memilih satu di antara tiga pilihan paket *voting* yang telah disediakan, yaitu setuju hak angket (pilihan 1), setuju hak interpelasi (pilihan 2), dan menolak hak angket dan hak interpelasi (pilihan 3). Hasilnya, 184 orang memilih menolak angket ataupun interpelasi, 151 orang memilih angket, dan sisanya, yakni 107 orang memilih interpelasi.¹⁴

Pada akhir 2006, sejumlah anggota DPR kembali mengajukan usul hak interpelasi impor beras (II). Kali ini diusung oleh 27 anggota yang seluruhnya berasal dari FPDIP. Mereka mempertanyakan kebijakan pemerintah mengimpor beras untuk kedua kalinya padahal produksi beras sedang surplus. Sebagaimana usul hak interpelasi impor beras sebelumnya, usulan kali ini juga ditolak menjadi hak interpelasi DPR. Hasil *voting* menunjukkan 114 orang setuju interpelasi,

¹⁴ “Pengawasan Impor Beras Kembali Gagal”, *Kompas*, 18 Oktober 2006.

224 orang menolak interpelasi, dan 9 orang abstain.¹⁵ Demikian halnya dengan usul hak interpelasi yang diajukan terakhir pada 2008, yaitu usul hak interpelasi tentang kenaikan harga BBM. Usulan ini juga ditolak menjadi hak interpelasi DPR dan prosesnya dinyatakan selesai.¹⁶

Berbeda dengan usulan-usulan sebelumnya, usul hak interpelasi masalah busung lapar dan wabah polio yang diajukan oleh 26 anggota DPR dari semua fraksi kecuali FPD ini diterima sebagai hak interpelasi DPR. Namun, masalah busung lapar dan wabah polio dianggap selesai setelah pemerintah yang diwakili oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) Aburizal Bakrie didampingi Menteri Kesehatan (Menkes) Siti Fadilah Supari dan Menteri Sekretaris Negara (Mensesneg) Yusril Ihza Mahendra menyampaikan jawaban. Rapat paripurna tersebut dianggap mengecewakan sejumlah anggota DPR sebab tidak dihadiri langsung oleh presiden. Ketidakhadiran presiden dianggap oleh sebagian anggota dewan merendahkan kedudukan konstitusional DPR. Di samping itu, beberapa anggota dewan juga kecewa karena mereka tidak diberi kesempatan untuk menanggapi jawaban pemerintah. Tambahan pula, mikrofon di ruang sidang beberapa kali tidak berfungsi.¹⁷ Sebagaimana dijamin Pasal 20A UUD 1945 bahwa setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat. Namun, hak interpelasi ini berakhir begitu saja tanpa ada upaya dari anggota dewan untuk meneruskannya hingga ke tingkat penyelidikan (angket).

Usulan yang menarik adalah usul hak interpelasi atas persetujuan pemerintah terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1.747 yang berisi tentang perluasan sanksi terhadap Iran terkait dengan penayagunaan uranium. Ini merupakan usulan dengan jumlah pengusul terbanyak dibandingkan dengan usul hak interpelasi DPR

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Dikutip dari lembaran “Penggunaan Hak-Hak Anggota DPR Periode 2004–2009”, *P3DI DPR*.

¹⁷ “Lemah, Pelaksanaan Fungsi Pelayanan Kesehatan Dasar”, *Kompas*, 9 Maret 2006.

yang lain, yakni didukung oleh 280 anggota dari sembilan fraksi, minus FPD. Seperti biasa, pihak pemerintah melakukan berbagai cara untuk menggagalkan usaha para pengusul, salah satunya dengan mengundang sejumlah pimpinan fraksi DPR di Hotel Dharma-wangsa. Pihak pemerintah diwakili oleh Menko Kesra Aburizal Bakrie dan Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda. Di lain pihak, di internal DPR juga terjadi proses lobi-lobi. Namun hasilnya, 7 fraksi (FPG, FPDIP, FPPP, FPAN, FKB, FPKS, dan FBPD) menerima, 2 fraksi (FPD dan FPDS) menolak, dan 1 fraksi (FPBR) abstain. Dengan demikian, rapat paripurna DPR memutuskan untuk menerima usulan tersebut menjadi hak interpelasi DPR.¹⁸

Persoalan yang muncul terkait dengan hak interpelasi DPR atas Resolusi DK PPB ini bukan terletak pada substansi, melainkan pada masalah teknis menyangkut kehadiran presiden secara fisik untuk menjawab interpelasi tersebut. Para interpelator di DPR mendesak presiden untuk datang sendiri ke DPR dan tidak mau kehadiran presiden diwakilkan oleh menteri, seperti yang terjadi pada sidang-sidang sebelumnya.¹⁹ Kengototan DPR terkait dengan kehadiran presiden secara fisik untuk menjawab interpelasi itu bisa dikatakan sebagai sesuatu yang dipaksakan sebab hal itu tidak diatur dalam Tatib DPR yang menjadi acuan proses interpelasi.

Jika dicermati lebih jauh, persoalan usul hak interpelasi atas persetujuan pemerintah terhadap Resolusi DK PBB No. 1.747 lebih menyangkut kepentingan negara lain dan bukan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat Indonesia. Akan tetapi, mengapa jumlah pendukungnya jauh melebihi usul hak interpelasi yang lain yang jelas-jelas menyangkut kepentingan rakyat Indonesia? Mengapa persoalan yang dipermasalahkan kemudian oleh DPR adalah persoalan teknis yang tidak substantif, yakni kehadiran presiden di rapat paripurna?

¹⁸ “Paripurna DPR Terima Usulan Interpelasi Iran, Jubir Kepresidenan: Presiden Belum Pasti Datang”, *Kompas*, 16 Mei 2007.

¹⁹ *Ibid.*

Mengapa DPR bersikeras presiden harus datang, sedangkan presiden juga bersikukuh untuk tidak hadir di rapat paripurna?.

Tampaknya, ada beberapa hal yang menyebabkan interpelasi DPR kali ini memanas,²⁰ *pertama*, memanasnya situasi bisa jadi disebabkan perombakan kabinet yang baru saja dilakukan oleh presiden. Oleh karena itu, sebagian anggota DPR menjadikan interpelasi kali ini sebagai momentum untuk menunjukkan bahwa DPR pun mempunyai kekuatan untuk “bermain-main” dengan presiden. *Kedua*, bisa jadi hak interpelasi ini menjadi ajang bagi DPR untuk menunjukkan kepada rakyat bahwa DPR masih peduli dengan isu publik sebab tengah beredar isu yang tidak baik di masyarakat mengenai DPR, di antaranya tentang DPR yang sering jalan-jalan ke luar negeri; adanya kenaikan tunjangan DPR; pemborosan anggaran; hingga DPR minta laptop (komputer jinjing). Selain itu, hal yang penting harus dipahami oleh tiap-tiap pihak adalah interpelasi tidak bisa dipandang sebagai upaya menjatuhkan pemerintah, tetapi sebaliknya, interpelasi merupakan ajang bagi presiden untuk menjelaskan hal yang dirasa belum jelas. Oleh karena itu, usul interpelasi semestinya digunakan untuk memperjuangkan kepentingan rakyat.

Kegaduhan di gedung wakil rakyat berkenaan dengan persoalan ketidakhadiran presiden untuk menjawab interpelasi DPR berakhir dengan sederhana, yakni diadakan rapat konsultasi antara pimpinan DPR dan presiden, sesuai dengan keputusan rapat Bamus.²¹ Setelah itu, substansi jawaban pemerintah atas interpelasi DPR yang disampaikan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam) Widodo AS menjadi tidak penting lagi. Namun, ada beberapa hal yang perlu dicermati dari akhir proses ini, antara lain apa sebenarnya rapat konsultasi itu? Mengapa rapat

²⁰ “Presiden Perlu Datang ke DPR”, *Kompas*, 18 Mei 2007.

²¹ Ada tiga opsi yang ditawarkan dalam rapat Bamus, yaitu (1) Presiden hadir di sidang paripurna; (2) Presiden mewakilkan kepada menteri; (3) Presiden memberi penjelasan pada rapat konsultasi pimpinan DPR dan pimpinan fraksi yang diperluas. Sutta Dharmasaputra, “Interpelasi Tentukan Masa Depan Presiden dan Dewan”, *Kompas*, 21 Juni 2007.

konsultasi yang digelar antara pimpinan dewan dan presiden bisa meredam gejolak di tubuh DPR?

Menurut Syamsuddin Haris, politik konsultasi presiden dan pimpinan DPR (dan MPR) diwariskan rezim Soeharto pada era Orde Baru untuk “menjinakkan” parlemen. Ironisnya, politik konsultasi itu dihidupkan kembali pada Era Reformasi padahal pemerintahan saat ini didasarkan pada konstitusi hasil amandemen. Jika disepakati bahwa konstitusi kian memperkuat sistem pemerintahan presidensial, mekanisme konsultasi antara presiden dan pimpinan DPR harus ditiadakan sebab mekanisme konsultasi presiden-DPR tidak dikenal dalam skema presidensial dan tidak diatur konstitusi. Selain itu, mekanisme konsultasi berlangsung tidak setara dan cenderung lebih menguntungkan posisi politik presiden ketimbang DPR. Pimpinan DPR dan pimpinan fraksi-fraksi tidak bisa mengatasmakan DPR secara institusi. Sebaliknya, apa pun yang dibicarakan presiden bisa merepresentasikan posisi konstitusionalnya sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Terakhir, mekanisme konsultasi membuka peluang besar berlangsungnya politik “dagang sapi” di dewan dan menjadi mekanisme bagi sebagian anggota parlemen untuk menegosiasikan kepentingan pragmatis mereka.²²

Usul hak interpelasi lain yang juga diterima adalah penyelesaian kasus KLBI/BLBI. Istimewanya, usulan ini tercatat sebagai satu-satunya usul hak interpelasi yang diterima secara aklamasi sebagai hak interpelasi DPR. Dengan demikian, inilah satu-satunya usulan penggunaan hak interpelasi yang didukung oleh Fraksi Partai Demokrat sebagai pendukung utama pemerintah. Keikutsertaan FPD didasarkan atas pertimbangan bahwa kasus KLBI/BLBI merupakan warisan pemerintahan sebelumnya sehingga pemerintahan SBY merasa tidak memiliki beban atas kasus tersebut.

Meskipun pemerintah merasa tidak memiliki beban atas kasus tersebut, ironisnya Presiden SBY juga menolak hadir secara langsung untuk memberikan keterangan terkait dengan persoalan itu. Presiden

²² Syamsuddin Haris, “Politik Konsultasi Presiden-DPR”, *Kompas*, 5 Juli 2007.

lebih memilih mengutus delapan menteri dan pejabat setingkat menteri dipimpin oleh Menteri Koordinator Perekonomian Boediono. Sebagaimana yang terjadi sebelumnya, ketidakhadiran presiden kembali mengecewakan DPR. Terlebih, setelah diketahui bahwa naskah keterangan presiden yang dibawa pada sidang paripurna pertama tersebut tidak disertai kop surat lembaga kepresidenan dan tanpa tanda tangan Presiden SBY. Sementara itu, pada sidang paripurna kedua Presiden SBY kembali tidak hadir dan diwakili oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani. Namun, ketidakhadiran presiden kali ini relatif tidak dipersoalkan oleh DPR. Hal ini tampaknya terkait dengan jawaban pemerintah yang lebih terperinci, termasuk janji untuk melakukan paksa badan terhadap para obligator BLBI, dan naskah keterangan pemerintah dibubuhi tanda tangan presiden, bukan tanda tangan menteri sebagaimana naskah jawaban pemerintah pada sidang paripurna sebelumnya.²³

Selain usul-usul hak interpelasi tersebut di atas, masih ada lagi usul hak interpelasi yang juga menarik, yakni usul pengajuan interpelasi atas telekonferensi (*video conference*) rapat kabinet yang dipimpin Presiden SBY langsung dari Amerika Serikat yang diajukan oleh dua puluh anggota dewan dari sembilan fraksi, minus FPD. Namun, nasib usulan ini harus berakhir tragis di tengah jalan sebab sebelum usulan sempat dibacakan dalam rapat paripurna, sebelas dari dua puluh pengusul menarik dukungan mereka karena adanya tekanan dari pimpinan fraksi masing-masing.²⁴

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, fraksi adalah perpanjangan tangan parpol dan setiap anggota dewan tidak bisa dilepaskan dari parpol. Ikatan ini menjadikan anggota dewan harus tunduk dan patuh pada aturan partai. Tidak jarang, sikap fraksi harus mengikuti keputusan yang telah ditetapkan oleh parpol. Anggota fraksi yang tidak setuju pun harus mengubah pandangannya sesuai dengan keputusan

²³ Syamsuddin Haris, "Format Baru...", *op cit.*, hlm. 133–134.

²⁴ Sidik Pramono, "Usul Interpelasi Mental Pengusul dalam Tekanan Fraksi", *Kompas*, 1 Oktober 2005.

yang telah dibuat oleh parpol. Jika tidak, mereka harus siap-siap untuk mendapatkan hukuman/sanksi dari parpol. Sanksi terburuk adalah dikenai pergantian antarwaktu (PAW) atau ditarik dari keanggotaannya sebagai anggota dewan. Mekanisme PAW merupakan mekanisme andalan parpol untuk menarik anggotanya yang duduk di kursi dewan jika dianggap tidak lagi memenuhi syarat sebagai perpanjangan tangan parpol di lembaga legislatif. Posisi ini memaksa anggota dewan untuk selalu tunduk dan patuh terhadap segala keputusan partai, bahkan yang bertentangan dengan pendapatnya sekalipun, kecuali mereka siap kehilangan kursi dewan yang sedang didudukinya. Lagi pula, sebagai anggota dewan seharusnya mereka menjadi wakil konstituen yang telah memilihnya pada pemilu.

Selanjutnya, usul hak interpelasi yang nasibnya terkandung-katung adalah usul hak interpelasi mengenai kasus lumpur Lapindo karena anggota DPR menilai pemerintah lamban dan tanpa prioritas dalam menangani masalah tersebut. Usul interpelasi ini didukung oleh 153 anggota DPR dari semua fraksi, termasuk fraksi pendukung pemerintah yakni FPD dan FPG, anggotanya juga ada yang ikut menandatangani. Anggota FPG yang ikut menandatangani adalah Yuddy Chrisnandi. Sementara itu, anggota FPD yang ikut menandatangani adalah Adjie Massaid dan Achmad Fauzie. Namun, tidak berselang lama Adjie Massaid menarik kembali dukungannya dengan alasan akan dibahas lebih dulu di fraksi. Kemudian, FPD memutuskan untuk menolak pengajuan hak interpelasi tersebut.²⁵

Meskipun pada awalnya, usul interpelasi kasus lumpur Lapindo didukung mayoritas, tetapi pada prosesnya dukungan fraksi semakin berkurang menjadi lima fraksi dan belakangan hanya tersisa FPDIP dan FKB (129 anggota) sebagai pendukung setia. Padahal, jika dicermati, usul hak interpelasi kasus lumpur Lapindo jauh lebih menyentuh nasib masyarakat jika dibandingkan dengan usul hak interpelasi sebelumnya, yaitu resolusi Iran. Usul hak interpelasi resolusi Iran

²⁵ “129 Anggota DPR Usul Interpelasi Lapindo, Andi Mallarangeng: Presiden Tidak Harus Jawab Langsung”, *Kompas*, 8 Juni 2007.

didukung separuh jumlah anggota DPR dan diputuskan menjadi hak interpelasi DPR dalam waktu yang relatif cepat. Untuk usul hak interpelasi kasus lumpur Lapindo jumlah pendukungnya merosot tajam dan penetapan jadwal sidangnya terkesan sengaja diulur-ulur, ditunda hingga masa sidang yang akan datang.²⁶ Mengapa demikian? Hal ini tampaknya tidak dapat dilepaskan dari kepentingan elite partai besar yang terlibat di dalamnya. Sebagaimana diketahui bersama, Penasihat Partai Golkar pada masa itu, Aburizal Bakrie, disinyalir terkait dengan Lapindo.

Setelah ditunda setidaknya dalam tiga kali rapat paripurna, akhirnya usulan hak interpelasi kasus lumpur Lapindo dibahas di rapat paripurna untuk diputuskan. Mengingat hanya didukung dua fraksi, interpelator kasus lumpur Lapindo memilih lobi antar-pimpinan fraksi daripada pemungutan suara terbanyak. Hasilnya, DPR menyetujui memberi waktu tiga bulan kepada Tim Pengawas Penyelesaian Kasus Lumpur Lapindo untuk bekerja sesuai dengan pedoman pengawasan yang disepakati DPR. Jika berdasarkan laporan tim tersebut penanganan lumpur Lapindo dinilai belum memuaskan, usul hak interpelasi itu bisa dihidupkan lagi.²⁷ Dengan demikian, usul hak interpelasi kasus lumpur Lapindo menjadi mengambang sebab usulan tersebut tidak dinyatakan disetujui ataupun ditolak, tetapi usulan tersebut berstatus *on call*, artinya mengikuti perkembangan dan tidak ada kedaluwarsa²⁸ atau dengan kata lain ditunda hingga batas waktu yang tidak ditentukan. Namun, hingga kini tidak pernah terdengar lagi usul hak interpelasi kasus penanganan lumpur Lapindo di DPR meskipun persoalan ini belum tuntas.

²⁶ “Interpelasi Lapindo Kandas Hanya Didukung F-PDIP dan F-KB”, *Kompas*, 20 Juli 2007.

²⁷ “Interpelasi Lapindo Usul ‘Kandas’ Sementara”, *Kompas*, 22 Agustus 2007.

²⁸ “Polisi Lanjutkan Penyidikan Lapindo, Interpelasi Lapindo Jadi Mengambang”, *Kompas*, 23 Februari 2008.

C. HAK ANGKET

Pasca-Reformasi tercatat ada belasan usul hak angket yang diajukan, antara lain pada periode DPR 1999–2004 sempat dimunculkan usul hak angket yang cukup ramai dibicarakan di publik, yakni skandal Bank Bali (masa pemerintahan B.J. Habibie) dan dana non-budgeter Bulog II (masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri). Sementara itu, DPR periode 2004–2009 lebih banyak lagi menggagas usul hak angket dibandingkan dengan era sebelumnya. Hampir setiap tahun DPR menggulirkan usul hak angket terhadap kebijakan presiden,

Tabel 4.6 Usul Hak Angket yang Diterima DPR Periode 2004–2009

Tahun	Persoalan	Penggagas	Hasil
Mei 2005	Penjualan tanker milik Pertamina dengan kerugian negara sekitar 20 juta dolar AS.	Diusulkan oleh 23 anggota dari semua fraksi.	Disetujui secara aklamasi karena menteri yang terkait sudah tidak ada lagi di partai.
Desember 2007	Penyelenggaraan ibadah haji.	Diusulkan oleh 122 anggota dari 8 fraksi, minus FPD dan FPDS.	Diterima. Ada tujuh fraksi (FPG, FPDIP, FPAN, FKB, FPKS, FBPD, dan FPBR) menerima dan tiga fraksi (FPD, FPPP, dan FPDS) menolak. Akan tetapi, setelah dilakukan lobi antar-pimpinan fraksi, semua fraksi menerima.
Juni 2008	Kenaikan harga BBM (II) bersubsidi. Kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM (II).	Diusulkan oleh 77 anggota dari FPDIP. Diusulkan oleh 41 anggota dari 7 fraksi, minus FPD, FPDIP, dan FPPP.	Diterima. Sebanyak 233 suara dari 360 anggota yang hadir mendukung, sisanya yaitu 127 suara menolak.
April 2009	Pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam pemilu legislatif.	Diusulkan oleh 38 anggota dari 6 fraksi (FPDIP, FBPD, FPG, FPPP, FPAN, dan FKB).	Diterima. Hasil <i>voting</i> : setuju hak angket (129 suara), menolak (73 suara), dan abstain (1 suara). Panitia angket merekomendasikan pemberhentian anggota KPU pada akhir September 2009.

Sumber: P3DI DPR; Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amendemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 11, diolah.

bahkan sepanjang 2005 tercatat empat usul hak angket yang diajukan oleh dewan.

Dari 12 usul hak angket yang diajukan, hanya 4 usulan yang diterima sebagai hak angket DPR, sedangkan 5 usulan ditolak dan 2 usulan kandas di tengah jalan alias tidak berlanjut. Usul hak angket yang disetujui menjadi hak angket DPR, antara lain usul hak angket atas penjualan tanker milik Pertamina, penyelenggaraan ibadah haji, kenaikan harga BBM (II), dan pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam pemilu legislatif (kisruh DPT).

Adapun usul hak angket yang ditolak di antaranya adalah usul hak angket kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM (I), kasus lelang gula impor ilegal, skandal kredit macet Bank Mandiri, impor beras, penunjukan Exxon-Mobil Ltd sebagai pimpinan operator lapangan minyak Blok Cepu, dan *transfer pricing* PT Adaro Indonesia.

Berbeda dengan hak interpelasi yang hanya meminta keterangan atas kebijakan presiden, hak angket mengizinkan DPR untuk melakukan penyelidikan atas kebijakan tersebut. Oleh karena itu, dinamika politik dalam proses pengajuannya pun lebih kental dibandingkan dengan dinamika politik pada proses usul hak interpelasi. Usul hak angket yang pertama kali disetujui menjadi hak angket dewan adalah usul hak angket atas penjualan tanker Pertamina, bahkan persetujuannya pun dicapai secara aklamasi. Usul hak angket ini diprakarsai oleh Agusman Effendy dari Fraksi Partai Golkar. Sebagaimana diketahui, FPG merupakan fraksi yang jarang menjadi interpelator usul hak interpelasi dan hak angket sebab FPG merupakan fraksi pendukung pemerintah, dan ketua umum partainya menjabat sebagai wakil presiden.

Kepiawaian Partai Golkar memang tidak perlu diragukan lagi. FPG berhasil menjadikan usulan ini sebagai hak pengawasan DPR secara aklamasi, bahkan FPG mampu membujuk FPDIP untuk menyetujui usulan tersebut. Sebagaimana diketahui, penjualan tanker Pertamina terjadi pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri. Namun, keikutsertaan FPDIP menyetujui usul hak angket ini juga

Tabel 4.7 Usul Hak Angket yang Ditolak DPR Periode 2004–2009

Tahun	Persoalan	Penggagas	Keterangan
Maret 2005	Kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM (I).	Diusulkan oleh 31 anggota dari 7 fraksi, minus FPG, FPD, dan FPKS.	Ditolak. Hasil <i>voting</i> : 6 fraksi (FPF, FPD, FPKS, FBPD, FPPP, dan FPBR) menolak; 2 fraksi (FPDIP dan FPDS) menerima; dan 2 fraksi (FPAN dan FKB) abstain. Substansi masalah dibahas dalam rangkaian pembahasan APBNP 2005.
Mei 2005	Kasus lelang gula impor ilegal yang diperkirakan merugikan negara Rp47,8 miliar.	Diusulkan oleh 16 anggota dari 5 fraksi.	Ditolak. Hasil <i>voting</i> : 6 fraksi (FPG, FPD, FPKS, FBPD, FPPP, dan FPBR) menolak; 3 fraksi (FPDIP, FKB, dan FPDS) menerima; dan 1 fraksi (FPAN) abstain. Substansi masalah diserahkan pada Komisi III dan VI untuk diselesaikan.
Juni 2005	Skandal KKN kredit macet Bank Mandiri. Kerugian negara diperkirakan Rp20,1 triliun.	Diusulkan oleh 88 anggota dari semua fraksi, tetapi belakangan hanya tinggal FPDIP sebab fraksi lain menarik kembali dukungannya.	Ditolak. Pembahasannya diserahkan pada alat kelengkapan DPR yang membidangi masalah tersebut.

Januari 2006	Impor beras.	Diusulkan oleh 108 anggota dari 8 fraksi, minus FPG dan FPD.	Ditolak. <i>Voting</i> dengan sistem paket karena diajukan bersamaan dengan pengajuan usul hak angket. Hasil <i>voting</i> : setuju dengan hak angket (15 suara), setuju dengan hak interpelasi (107 suara), dan menolak hak angket dan menolak hak interpelasi (184 suara).
Maret 2006	Penunjukan Exxon-Mobil Ltd sebagai pimpinan operator lapangan minyak Blok Cepu.	Diusulkan oleh 62 anggota dari 5 fraksi (FPDIP, FPPP, FKB, FPAN, FPKS).	Ditolak.
Juni 2008	<i>Transfer pricing</i> PT Adaro Indonesia.	Diusulkan oleh 32 anggota dari 8 fraksi, minus FPD dan FPG.	Ditolak.

Sumber: P3DI DPR; Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 11, diolah.

bukan tanpa perhitungan politik. FPDIP mendukung dilakukan penyelidikan terkait dengan penjualan tanker Pertamina sebab PDIP dan Megawati selaku presiden pada waktu itu merasa “sakit hati” oleh sang menteri terkait. Laksamana Sukardi dianggap telah menyalahi peraturan perundangan dan melakukan korupsi yang hasilnya disinyalir digunakan sebagai modal untuk mendirikan partai politik baru. Oleh karena itu, tidak menjadi persoalan bagi PDIP jika mantan menteri tersebut akhirnya masuk bui untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya.²⁹

²⁹ Wawancara dengan Staf FPDIP di Jakarta, 17 Oktober 2011.

Tabel 4.8 Usul Hak Angket DPR Periode 2004–2009 yang Tidak Berlanjut

Tahun	Persoalan	Penggagas	Keterangan
Maret 2008	Penyelesaian Kasus KLBI dan BLBI.	Diusulkan oleh 54 anggota dari 9 fraksi, minus FPG.	Tidak berlanjut. FPG, FPDIP, FPKS turut menolak. Rapat Bamus menyetujui pembentukan tim pengawas penyelesaian kasus KLBI dan BLBI.
Oktober 2008	Pelantikan pasangan Thaib Armaiyn-Abdul Gani Kasuba sebagai Gubernur dan Wagub Maluku Utara.	Diusulkan oleh 76 anggota dari 6 fraksi.	Tidak berlanjut. Diselesaikan di komisi terkait.

Sumber: P3DI DPR; Syamsuddin Haris, *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 2008, hlm. 11, diolah.

Sisanya, yakni usul hak angket atas kasus Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) dan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) serta kasus Pilkada Maluku Utara kandas alias prosesnya berhenti di tengah jalan.

Terlepas dari persoalan internal PDIP, kasus ini memang pantas untuk diselidiki sebab kerugian negara yang ditimbulkan atas penjualan tanker Pertamina tersebut diperkirakan sebesar 20 juta dolar AS (Rp190 miliar). Jumlah ini sebenarnya lebih kecil jika dibandingkan dengan kerugian negara akibat penyimpangan kredit macet Bank Mandiri yang mencapai Rp20,1 triliun. Namun, angka tersebut tidak lebih rendah apabila dibandingkan dengan indikasi kerugian negara dalam kasus lelang gula ilegal sebesar Rp47,8 miliar.³⁰ Akan tetapi, kedua kasus yang disebut terakhir tidak disetujui menjadi hak angket DPR alias ditolak. Tidak hanya itu, pada usulan kedua kasus tersebut juga tidak terdapat satu pun interpelator yang berasal dari FPG. Selain itu, kebijakan pemerintah yang penting, strategis, berdampak luas, dan memengaruhi hajat hidup orang banyak seperti kebijakan impor beras dan kenaikan harga BBM juga ditolak menjadi hak angket DPR.

³⁰ “Angket Kasus Tanker Pertamina Berlanjut”, *Kompas*, 8 Juni 2002, hlm. 6.

Meskipun kedua kebijakan pemerintah ini juga menarik perhatian publik karena ramai dibicarakan di media dan mendapat reaksi penolakan dari berbagai kalangan di masyarakat, justru DPR tidak bersedia melakukan penyelidikan terhadap kedua kasus tersebut.

Kebijakan impor beras mendapat reaksi keras dari berbagai kalangan masyarakat, mulai dari demonstrasi mahasiswa hingga penolakan kepala daerah, bahkan petani konon tidak bersedia menjual hasil panen kepada Perum Bulog karena harganya tidak menarik. Namun, pada usulan ini FPD dan FPG tidak memberikan dukungan. Sementara itu, FPKS yang biasanya jarang mendukung usul hak angket, pada usul hak angket impor beras mendukung sepenuhnya. Hal ini bisa jadi karena terkait dengan jabatan Menteri Pertanian yang diemban oleh kadernya. Sementara itu, FPAN yang awalnya mendukung usul hak angket impor beras belakangan balik badan menjadi mendukung kebijakan pemerintah melakukan impor beras setelah ketua umumnya, Soetrisno Bachir, bertemu dengan Presiden SBY.

Perjalanan usul hak angket beras ini memang tidak mudah sebab pihak pemerintah terus melakukan lobi-lobi untuk membatalkan usulan tersebut. Seperti biasa, Wakil Presiden Jusuf Kalla mengadakan pertemuan tertutup dengan pimpinan DPR dan pimpinan fraksi serta komisi terkait di Hotel Dharmawangsa, Jakarta, untuk membahas masalah usul hak angket tersebut. Tidak hanya itu, Presiden SBY pun memanggil semua menternya terutama yang berasal dari partai politik dan mempertanyakan keikutsertaan anggota fraksi sang menteri dalam pengajuan usul hak angket tersebut. Presiden mengatakan, “Coba kita renungkan sistem politik kita ini karena berjalan tidak normal. Ada beberapa menteri yang diangkat karena ada semacam koalisi, tetapi di parlemen partainya seperti oposisi”.³¹

³¹ Pemanggilan 11 menteri yang berasal dari partai politik ini juga dilakukan oleh Presiden ketika terjadi usulan hak interpelasi terhadap rapat kabinet yang dipimpin langsung oleh Presiden SBY melalui telekonferensi dari Amerika Serikat dan usulan hak angket atas impor beras I.

Tabel 4.9 Perjalanan Sikap Fraksi-Fraksi Soal Angket dan Interpelasi Impor Beras Sebelum Pemanggilan 11 Menteri

Fraksi	Usul Hak Angket	Usul Hak Interpelasi	Paripurna De-sak Percepatan Pembahasan	Rapat Pimpinan DPR dan Fraksi	Wapres Undang Pimpinan Fraksi	Percepatan Bamus		Paripurna		Jml Kursi
						Bahas	Tolak	Bahas	Tolak	
FPG	0	0	Menolak	Tidak hadir	Hadir	Hadir	0	111	127	
FPDIP	39	15	Mendukung	Hadir	Tidak	Hadir	83	0	109	
FPPP	29	0	Mendukung	Hadir	Hadir	Hadir	29	0	57	
FPD	0	0	Menolak	Tidak hadir	Hadir	Hadir	0	45	57	
FPAN	25	0	Mendukung	Hadir	Tidak	Hadir	41	0	53	
FKB	6	5	Mendukung	Hadir	Hadir	Hadir	8	0	52	
FPKS	7	2	Mendukung	Hadir	Hadir	Hadir	33	0	45	
FBPD	1	1	Menolak	Tidak hadir	Hadir	Hadir	4	6	20	
FPBR	1	0	Mendukung	Hadir	Tidak	Hadir	0	5	14	
FPDS	0	11	Mendukung	Hadir	Tidak	Hadir	9	0	13	
Total	108	34	7 ya, 3 tidak	7 hadir, 3 tidak	10	10	207	167	547	

Sumber: Sutta Dharmasaputra, "Hak Angket Pertarungan Kemauan dengan Keraguan Politik", *Kompas*, 1 Februari 2006.

Tabel 4.10 Perjalanan Sikap Fraksi-Fraksi Soal Angket dan Interpelasi Impor Beras Setelah Pemanggilan 11 Menteri

Fraksi	Presiden Panggil Menteri Parpol	Rapat Paripurna										Jml Kursi
		Pandangan Umum Fraksi		Mekanisme Voting				Substansi		Tolak A+ I		
		A	I	Berta-hap	Paket	Abstain	A	I				
FPG	Hadir 2	Tidak	Tidak	0	112	0	0	0	0	0	112	127
FPDIP	Tidak	Ya	Ya	98	0	0	0	98	0	0	0	109
FPPP	Hadir 2	Ya	Ya	0	35	1	0	0	36	0	0	57
FPD	Hadir 2	Tidak	Tidak	0	53	0	0	0	0	52	0	57
FPAN	Hadir 2	Ya	Ya	42	1	0	0	9	23	0	0	53
FKB	Hadir 1	Ya	Ya	0	28	4	0	0	32	0	0	52
FPKS	Hadir 1	Ya	Ya	41	0	0	0	39	0	0	0	45
FBDP	Hadir 1	Ya	Ya	0	11	0	0	0	0	11	0	20
FPBR	Tidak	Tidak	Tidak	0	10	0	0	0	0	9	0	14
FPDS	Tidak	Ya	Ya	11	0	0	0	5	6	0	0	13
Total	11	-	-	192	250	5	151	107	184	547		

Sumber: Sutta Dharmasaputra, "Hak Angket Pertarungan Kemaian dengan Keraguan Politik", *Kompas*, 1 Februari 2006.

*Keterangan: A = Angket, I = Interpelasi

Hasilnya bisa ditebak, yakni usul hak angket impor beras ditolak oleh mayoritas suara di dewan. Selain usaha-usaha yang dilakukan oleh presiden dan wakil presiden sebagaimana disebutkan sebelumnya, usulan ini juga disisipi munculnya usulan penggunaan hak interpelasi terhadap kasus yang sama. Beberapa fraksi yang semula mendukung penggunaan hak angket justru mengendur dan berbelok mendukung penggunaan hak interpelasi. Tambahan pula, FPAN dan FPPP dalam penyampaian pandangan umum fraksi malah menyatakan mendukung angket atau interpelasi. Sebelumnya, tercatat sebanyak 29 anggota FPPP dan 25 anggota FPAN ikut menandatangani usul hak angket dan tidak ada seorang pun yang menandatangani usul hak interpelasi.

Demikian pula dengan mekanisme *voting*, pihak pendukung kebijakan pemerintah ini terus berusaha menggagalkan usul hak angket dengan cara menggolkan mekanisme *voting* angket dan interpelasi dilakukan dalam satu paket sekaligus, bukan satu per satu secara bertahap. Mekanisme itu jelas berimplikasi pada pecahnya suara. Dengan demikian, selain FPG dan FPD, FPPP, FKB, FPBR, dan FBPD juga mendukung *voting* satu paket. Kelompok ini berjumlah 250 suara, jauh melebihi pihak pendukung *voting* bertahap yang hanya berjumlah 192 suara. Dengan demikian, usul hak angket ditolak menjadi hak angket DPR karena kalah suara dalam *voting*. Pendukung hak angket hanya 151 suara, pendukung hak interpelasi 107 suara, selebihnya yaitu sebesar 184 suara menolak hak angket dan hak interpelasi.

Dari perjalanan usul hak angket impor beras tersebut, dapat dikatakan bahwa munculnya usul hak interpelasi atas kasus yang sama hanya ditujukan untuk menggagalkan hak angket. Sementara itu, FPDIP yang sendirian di kubu “oposisi” jelas tidak mampu membendunginya. Kondisi seperti ini, menurut Toto Sugiarto, sangat mengkhawatirkan karena rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan pergerakan pemerintahan ke arah rezim otoritarianisme baru.³² Sementara itu, menurut Saldi Isra, pergeseran dukungan beberapa

³² Toto Sugiarto, “Mengharap Salju Turun di Senayan”, *Kompas*, 26 Januari 2006.

fraksi dari semula mendukung hak angket menjadi mendukung hak interpelasi merupakan jalan keluar yang dianggap “cukup cantik” untuk dilakukan fraksi sebab publik sudah telanjur mengetahui dukungan mereka terhadap usul hak angket tetapi belakangan mereka pun harus merespons keinginan Presiden SBY.³³ Kenyataan ini menunjukkan bahwa anggota DPR tidak bisa bertindak sendiri, tetapi harus tunduk pada keputusan fraksi. Selain itu, hal ini juga menunjukkan bahwa pengajuan usulan hak angket merupakan bagian dari kepentingan politik partai melalui tawar-menawar dengan pihak penguasa.

Selama masa kepemimpinan SBY yang pertama ini, telah dua kali kebijakan menaikkan harga BBM dikeluarkan dan keduanya memancing pengajuan usul hak angket oleh sejumlah anggota dewan. Akan tetapi, usul hak angket atas kenaikan harga BBM yang pertama ditolak, sedangkan usul hak angket atas kenaikan harga BBM yang kedua diterima sebagai hak angket DPR. Kedua masa tersebut disertai dengan tekanan keras dari publik yang berada di luar parlemen, antara lain berupa unjuk rasa yang marak terjadi di berbagai kota.³⁴ Mengapa bisa demikian?

Usul hak angket atas kenaikan harga BBM yang pertama diajukan pada Maret 2005 atau pada semester awal masa kepemimpinan SBY. Pada masa ini, usul hak interpelasi tidak didukung oleh FPG, FPD, dan FPKS. Sementara itu, usul hak angket atas kenaikan harga BBM kedua digagas pada Juni 2008 atau sembilan bulan mendekati pelaksanaan Pemilu Legislatif 2009. Penggagas usul hak angket atas

³³ Saldi Isra, “Angket Kandas, Angkat Beras”, *Kompas*, 27 Januari 2006.

³⁴ Bahkan, pada waktu kenaikan harga BBM I, unjuk rasa dilakukan hingga di depan rumah Wakil Presiden Jusuf Kalla di Makassar. Selain itu, sebuah gugatan perwakilan kelas (*class action*) terhadap Presiden SBY atas keputusannya menaikkan harga BBM didaftarkan ke Pengadilan Negeri Jakarta oleh Serikat Pengacara Rakyat. Tidak hanya itu, sebagai bentuk keprihatinan atas naiknya harga BBM, seorang anggota DPR Jacobus K. Mayongpadang (FPDIP-Dapil Sulsel II) melakukan aksi mogok makan selama tiga hari yang menyebabkan dirinya dilarikan ke rumah sakit. “Usulan Hak Angket Soal BBM Disampaikan kepada Pimpinan DPR”, *Kompas*, 4 Maret 2005; dan “Angket BBM akan Dibacakan di Paripurna Penutupan”, *Kompas*, 23 Maret 2005.

kenaikan harga BBM II ini berasal dari delapan fraksi, termasuk FPG dan FPKS yang pada usulan sebelumnya tidak mendukung. Dua fraksi yang tidak mendukung hanya FPD dan FPPP. Dengan demikian, perbedaan pengusul yang mencolok adalah keikutsertaan FPG, padahal ketua umumnya masih mendampingi SBY sebagai wakil presiden hingga 2009.

Menjelang pemilu, konstelasi politik di parlemen memang semakin dinamis. Setiap fraksi berlomba untuk merebut suara rakyat pada pemilu dan menaikkan posisi tawar di hadapan SBY dan Partai Demokrat. Terlebih, FPG yang semula mendukung pemerintahan secara penuh, berbalik membebaskan anggotanya untuk mendukung hak pengawasan DPR, baik angket maupun interpelasi, yang mengkritik kebijakan pemerintah. Hal ini dilakukan menyusul sinyal dari pihak SBY dan Partai Demokrat yang tidak ingin meneruskan duet SBY-JK. Namun, tidak berarti perjalanan penggagas usul hak angket BBM II ini berjalan mulus.

Sebagaimana terjadi sebelumnya pada usul hak angket impor beras, ada upaya penggemboosan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak menginginkan usul hak angket atas kenaikan harga BBM II ini berlanjut, antara lain dengan cara menggagas usul hak interpelasi yang dimotori oleh Andi Rahmat (FPKS) pada saat yang bersamaan. Meskipun pada pengajuan usul hak angket BBM II ini FPKS tercatat sebagai salah satu pengusung, perlu diingat bahwa FPKS merupakan salah satu fraksi yang menolak usul hak angket BBM I. Demikian halnya dengan FPG, fraksi partai beringin ini tercatat sebagai salah satu penggagas usul hak angket ini hanya karena ada satu anggotanya, yakni Yuddy Chrisnandi,³⁵ tergabung sebagai pengusul. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika dalam *voting* terlihat bahwa FPG dan FPD merupakan fraksi yang menolak usul penggunaan hak angket untuk menyelidiki kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM (II) tersebut.

³⁵ Meskipun disebutkan bahwa FPG membebaskan anggotanya untuk mengkritisi kebijakan pemerintah, tetapi atas keikutsertaannya ini Yuddy Chrisnandi mendapatkan surat teguran tertulis dari DPP partainya.

Hasil *voting* menunjukkan bahwa jumlah pendukung usul hak angket BBM II sebanyak 233 suara dari 360 anggota yang hadir, sisanya yaitu 127 suara menolak. Dengan demikian, usul hak angket atas kenaikan BBM II ini diterima sebagai hak angket DPR. Sebagai tindak lanjut disetujuinya hak angket, DPR membentuk Panitia Angket yang beranggotakan 50 orang dari berbagai fraksi dan dipimpin oleh Ketua FPAN Zulkifli Hasan.³⁶ Dalam perjalanannya, kerja Panitia Angket BBM tidak sia-sia sebab pemerintah merespons dengan melakukan beberapa perubahan kebijakan, antara lain setelah Panitia Angket terus mendorong dan mendesak pemerintah akhirnya pemerintah mengeluarkan kebijakan penurunan sebanyak tiga kali terhadap harga BBM dan mengeluarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 22 Tahun 2008 tentang *Negative List* yang mengatur mengenai larangan bagi kontraktor untuk memperhitungkan 17 jenis biaya operasional sebagai *cost recovery*.³⁷

Keberhasilan ini merupakan kali kedua usul hak angket diterima sebagai hak angket DPR, setelah hak angket penjualan tanker Pertamina. Akan tetapi, hak angket ini sebenarnya merupakan hak angket pertama yang berhasil diloloskan terkait dengan pemerintahan SBY-JK sebab angket yang disetujui sebelumnya yakni penjualan tanker Pertamina lebih terkait dengan pemerintahan Megawati.

Selain usul hak angket BBM II yang disetujui menjadi hak angket DPR, ada satu lagi usulan yang juga diterima sebagai hak angket dewan di pengujung masa jabatan DPR, yaitu usul hak angket atas pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam pemilu legislatif. Usulan yang ditandatangani oleh 38 anggota dewan ini selain ramai dibicarakan publik karena persoalan ini dimunculkan beberapa saat setelah pelaksanaan pemilu, juga karena proses di dalam parlemen sangat dinamis. Pihak pengusul berhasil mendesakkan

³⁶ Terpilihnya Zulkifli Hasan tampaknya merupakan “kompromi” akibat persaingan FPDIP selaku pendukung utama hak angket dengan FPG dan FPD sebagai fraksi yang menolak hak angket.

³⁷ *Risalah Rapat Paripurna*, Agenda: Pengantar Laporan Akhir Panitia Angket DPR-RI tentang Kebijakan Pemerintah Menaikkan Harga BBM, 28 September 2009.

Tabel 4.11 Hasil *Voting* Hak Angket Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara untuk Memilih

No.	Fraksi	Setuju	Tidak	Abstain
1.	FPG	34	0	0
2.	FPDIP	58	0	0
3.	FPD	0	43	0
4.	FPPP	11	0	0
5.	FPAN	3	0	0
6.	FKB	16	1	1
7.	FPKS	0	22	0
8.	FBPD	6	0	0
9.	FPBR	0	5	0
10.	FPDS	1	2	0
Total		129	73	1

Sumber: "Hak Angket Disetujui, Fraksi Demokrat Kecwa dengan FPPP, FPAN, dan FKB", *Kompas*, 27 Mei 2009.

usulan ini hingga disetujui menjadi hak angket DPR melalui *voting* setelah kesepakatan dalam musyawarah tidak tercapai.³⁸

Dalam pandangan umum fraksi terlihat empat fraksi, yakni FPDIP, FPG, FPPP, dan FBPD menerima usulan tersebut menjadi hak angket DPR. Sementara itu, empat fraksi lain, yaitu FPD, FPKS, FPBR, dan FPDS menolak. Sisanya, yakni FKB lebih memilih penggunaan hak interpelasi dan FPAN hanya mengemukakan keras pelaksanaan pemilu, tetapi tidak menyatakan menerima atau menolak. Hasil *voting* ini mengecewakan pihak FPD sebagai fraksi pendukung utama pemerintah sebab beberapa partai, seperti FPG, FPPP, FPAN, dan FKB telah menyatakan membangun koalisi dengan FPD untuk Pemilu Presiden 2009 mencalonkan kembali Presiden SBY, tetapi malah mendukung penggunaan hak angket kisruh Daftar Pemilih Tetap (DPT) ini.³⁹

³⁸ "Hak Angket Disetujui, Fraksi Demokrat Kecwa dengan FPPP, FPAN, dan FKB", *Kompas*, 27 Mei 2009.

³⁹ *Ibid.*

Menyikapi suara fraksi-fraksi tersebut di atas, terutama fraksi yang tergabung dalam koalisi pendukung pemerintah, FPD mengancam akan melakukan evaluasi atas koalisi yang terbentuk. Di lain pihak, kubu FPPP, FPAN, dan FKB berpendapat bahwa dukungan mereka terhadap hak angket kisruh DPT ini tidak dapat dikaitkan dengan rencana koalisi tersebut sebab kedua hal itu berbeda. Penggunaan hak angket dianggap sebagai hak konstitusional yang melekat pada DPR. Sementara itu, pihak FPG merasa tidak ada beban lagi untuk mendukung penggunaan hak angket tersebut menyusul keinginan Demokrat yang tidak lagi menggandengkan Ketua Umum Partai Golkar dengan Ketua Dewan Pembina Partai Demokrat dalam Pemilu Presiden 2009.⁴⁰

Sementara itu, di luar gedung parlemen, hiruk-pikuk terkait dengan persoalan hak pilih ini juga disuarakan oleh banyak kalangan, mulai dari mahasiswa hingga jaringan lembaga independen yang peduli dengan persoalan-persoalan pemilu. Tampaknya, pada akhir masa jabatannya, DPR periode 2004–2009 ingin dikenang masyarakat karena telah meloloskan hak angket DPT yang cukup menyita perhatian rakyat ini yang konon tidak tersentuh hukum. Aparat penegak hukum tampaknya tidak terlalu menanggapi persoalan ini karena dinilai tidak cukup bukti. Akan tetapi, mungkin saja kenyataan ini yang justru membuat beberapa fraksi koalisi pemerintah berani menyetujui usul hak angket ini menjadi hak angket DPR sebab mereka yakin bahwa persoalan ini tidak akan sampai ke mana-mana alias jalan di tempat. Yang penting, publik sudah menilai bahwa fraksinya mendukung penggunaan hak angket. Soal masalah ini bakal ditindaklanjuti oleh pihak yang berwenang atau tidak, itu urusan lain.

Setidaknya, hal ini terlihat dari rekomendasi yang dikeluarkan panitia angket yang menyatakan bahwa KPU harus bertanggung jawab atas persoalan ini dengan cara pemberhentian anggota KPU dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Rekomendasi tersebut

⁴⁰ “Persetujuan Hak Angket bagi Rakyat Kursi Menteri Tidak Bisa Dibeli”, *Kompas*, 29 Mei 2009.

dilimpahkan kepada DPR periode berikutnya untuk ditindaklanjuti. Namun, persoalan ini tampaknya dianggap selesai seiring dengan munculnya persoalan-persoalan baru yang menyita perhatian DPR periode berikutnya.

Terkait dengan kenyataan sebagian partai koalisi turut mendukung penggunaan hak interpelasi ataupun hak angket, Sigit Pamungkas berpendapat bahwa pada isu-isu yang memiliki bobot elektoral, yakni memiliki sensitivitas yang tinggi dalam masyarakat, maka partai-partai tersebut berupaya masuk meskipun mereka bagian dari kekuasaan. Artinya, masuk atau tidaknya partai terhadap hak pengawasan bergantung pada isu yang didorong. Namun, perhatian yang luas dari masyarakat tidak menjadi kontribusi penting yang memengaruhi diterima atau tidaknya suatu usul hak pengawasan. Namun, isu-isu yang tidak memiliki risiko politik dalam struktur kekuasaan lebih banyak diterima meskipun tidak disetujui oleh semua fraksi, contohnya usul hak angket atas kasus penjualan tanker Pertamina dan hak interpelasi resolusi Iran.⁴¹

Kenyataan adanya fraksi yang juga ikut mendukung penggunaan hak interpelasi ataupun hak angket padahal mereka tergabung dalam koalisi dengan pemerintah menunjukkan bahwa koalisi yang dibangun tidak didasarkan pada ideologi. Hal ini merupakan konsekuensi logis yang harus ditanggung oleh koalisi yang berbasis pragmatis. Dengan demikian, FPD tidak bisa berbuat banyak ketika di pengujung masa pemerintahan, FPG lebih sering mendukung penggunaan hak angket dibandingkan dengan sebelumnya sebab bagaimanapun FPD masih membutuhkan FPG karena jumlah kursinya terbesar di parlemen.⁴²

⁴¹ Sigit Pamungkas, Dosen Ilmu Pemerintahan UGM, dalam FGD “*Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi*”, Yogyakarta, 6 April 2011.

⁴² *Wawancara* dengan Arie Sujito, Institute of Research and Empowerment (IRE) dan Dosen Sosiologi UGM, di Yogyakarta, 5 April 2011.

D. HAK MENYATAKAN PENDAPAT

Berbeda dengan usul hak angket yang marak diajukan, usul hak menyatakan pendapat DPR hasil Pemilu 2004 hanya sedikit. Berdasarkan data yang dapat dihimpun dari P3DI DPR, tercatat ada dua usul hak menyatakan pendapat yang diajukan selama periode DPR 2004–2009, di antaranya hak mengajukan usul dan pendapat tentang pergantian Panglima TNI. Tampaknya, usulan ini merupakan kelanjutan dari usul hak interpelasi DPR atas penarikan surat (mantan) Presiden Megawati oleh Presiden SBY mengenai hal yang sama. Surat usulan tersebut selanjutnya diteruskan oleh pimpinan dewan kepada presiden. Dengan demikian, proses selesai. Pengajuan usul hak menyatakan pendapat berikutnya tentang penyelesaian kasus KLBI/BLBI yang juga bernasib sama, yakni proses dihentikan setelah rapat Bamus memutuskan substansinya disatukan dengan hak angket tentang hal yang sama. Rapat Bamus juga menyatakan agar pengusul menarik usulannya. Selain kedua usulan di atas, sempat muncul wacana pengajuan usul hak menyatakan pendapat atas Perjanjian Kerja Sama Pertahanan (*defence cooperation agreement/DCA*) yang juga berhenti di tengah jalan alias kandas.

Jika dicermati lebih jauh, mengapa pengajuan usul hak menyatakan pendapat jarang dilakukan dibandingkan dengan pengajuan usul hak yang lain? Ada beberapa kemungkinan yang menyebabkan hal itu terjadi. *Pertama*, karena syarat pengajuan usul hak menyatakan pendapat lebih berat daripada usulan dua hak DPR yang lain sehingga lebih sulit dipenuhi, kecuali untuk keadaan yang ekstrem (darurat). *Kedua*, hak menyatakan pendapat bisa dikatakan sebagai hak DPR yang paling tinggi tingkatannya jika dibandingkan dengan hak interpelasi dan hak angket, risiko politiknya juga tinggi sehingga fraksi-fraksi enggan “bermain-main” dengan hak menyatakan pendapat.

E. DINAMIKA SIKAP FRAKSI TERHADAP USUL HAK PENGAWASAN DPR

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa fraksi yang paling sering bertindak sebagai pengusul adalah FPDIP. Sejak awal FPDIP memang menyatakan sebagai partai yang “berseberangan” dengan pemerintah. Selain itu, PDIP juga tidak mendudukkan kadernya pada jajaran kabinet bentukan Presiden SBY. Hal ini yang mungkin membuat FPDIP tidak mempunyai beban untuk mengkritik hampir setiap tindakan pemerintah sehingga FPDIP tercatat sebagai fraksi yang paling rajin menggagas usul hak interpelasi dan hak angket, meskipun tidak semua usulannya berhasil ditetapkan menjadi hak DPR karena kurangnya dukungan fraksi lain. Sementara itu, fraksi yang paling jarang mengajukan usulan yaitu FPD dan FPG, terlebih setelah kemenangan Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum Partai Golkar yang berhasil mengubah konstelasi politik parlemen. FPD dan FPG, tentu saja tercatat sebagai fraksi yang paling jarang bertindak sebagai inisiator sebab kedua fraksi ini merupakan fraksi utama pendukung pemerintah. Presiden SBY merupakan Ketua Dewan Pembina Partai Demokrat dan Wakil Presiden Jusuf Kalla adalah Ketua Umum Partai Golkar.

Ada juga fraksi yang berperan sebagai inisiator pada kasus-kasus tertentu, seperti FPG bertindak sebagai salah satu inisiator pada kasus BLBI dan FPKS giat menggagas usul hak pengawasan DPR pada kasus impor beras. FPG berani memelopori usulan atas kasus BLBI sebab kasus ini merupakan warisan Orde Baru dan FPG berkepentingan membersihkan nama baiknya di hadapan rakyat. Meskipun begitu, usulan tersebut juga berakhir tanpa kejelasan. Demikian halnya dengan FPKS yang mendorong pengusutan kasus impor beras. FPKS juga berkepentingan menjaga citra partainya sebab kadernya duduk sebagai Menteri Pertanian, walaupun sebagaimana diketahui usulan tersebut juga kandas di tengah jalan.

Fraksi lain juga kerap tercatat sebagai salah satu penggagas usul hak interpelasi dan angket, meskipun sebenarnya anggotanya yang

ikut membubuhkan tanda tangan hanya satu orang. Oleh sebab itu, catatan pengusul ini tidak dapat digunakan sebagai ukuran sikap fraksi sebab meskipun ada salah seorang anggota fraksi tertentu yang tergabung sebagai inisiator usulan hak tertentu, belum tentu fraksinya mendukung. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya pengusul yang menarik kembali dukungannya setelah memperoleh tekanan dari fraksi, seperti yang terjadi pada usul hak interpelasi atas rapat kabinet melalui telekonferensi yang dipimpin Presiden SBY langsung dari Amerika Serikat, usul hak angket terhadap penyelenggaraan ibadah haji, dan usul hak angket semburan lumpur Lapindo.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa tidak semua anggota dewan berorientasi pragmatis dan mengutamakan kepentingan diri dan kelompok/partainya masing-masing, tetapi sebenarnya masih ada beberapa anggota DPR yang memiliki hati nurani dan ingin memperjuangkan kepentingan rakyat. Dalam kondisi seperti ini, terjadilah pertarungan antara hati nurani anggota dewan untuk memperjuangkan nasib rakyat dan loyalitas terhadap partai. Akan tetapi, sebagaimana disebutkan sebelumnya, anggota DPR tidak bisa bertindak sendiri tetapi mereka harus tunduk dan patuh terhadap keputusan fraksi sebagai perpanjangan tangan partai. Hal ini diatur dalam Tatib DPR yang harus dipatuhi setiap anggota dewan. Dengan demikian, sikap fraksi lebih tecermin pada saat rapat paripurna pengambilan keputusan mengenai suatu usulan untuk diterima atau tidak sebagai hak pengawasan DPR.

Berkaca pada Tabel 4.12, ada beberapa hal yang bisa disimpulkan berdasarkan sikap fraksi dalam menanggapi suatu usulan hak DPR. *Pertama*, FPDIP merupakan satu-satunya fraksi yang selalu menyetujui usul hak angket menjadi hak DPR, bahkan dukungan FPDIP ini sudah terlihat sejak awal proses pengajuan usulan, sering kali fraksi ini menjadi inisiator. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, posisi FPDIP yang memutuskan untuk berseberangan dengan pemerintah dan tidak adanya kader FPDIP yang menjabat sebagai menteri merencanakan langkah FPDIP untuk selalu mengkritik setiap kebijakan

Tabel 4.12 Sikap Fraksi terhadap Usul Penggunaan Hak Angket DPR Periode 2004–2009

Fraksi	BBM (I)	Lelang Gula Ilegal	Tanker Pertamina	Bank Mandiri	Impor Beras	Ibadah Haji	BBM (II)	Kisruh DPT
	Maret 2005	Mei 2005	Mei 2005	Juli 2005	Jan 2006	Des 2007	Juni 2008	April 2009
1. FPG	Tolak	Tolak	Setuju	Tolak	Tolak	Setuju	Tolak	Setuju
2. FPD	Tolak	Tolak	Setuju	Tolak	Tolak	Tolak	Tolak	Tolak
3. FBPD	Tolak	Tolak	Setuju	Tolak	Tolak	Setuju	Setuju	Setuju
4. FPPP	Tolak	Tolak	Setuju	Abstain	Abstain	Tolak	Setuju	Setuju
5. FPBR	Tolak	Tolak	Setuju	Abstain	Abstain	Setuju	Setuju	Tolak
6. FPKS	Tolak	Tolak	Setuju	Abstain	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju
7. FPAN	Abstain	Abstain	Setuju	Abstain	Abstain	Setuju	Setuju	Setuju
8. FKB	Setuju	Abstain	Setuju	Abstain	Abstain	Setuju	Setuju	Setuju
9. FPDS	Setuju	Setuju	Setuju	Abstain	Abstain	Tolak	Setuju	Tolak
10. FPDIP	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

pemerintah. Meskipun begitu, hal ini ada sisi negatifnya juga. Apabila setiap kebijakan pemerintah selalu dihujani dengan pengajuan usul hak pengawasan DPR, kinerja pemerintah bisa jadi malah tidak efektif sebab pemerintah menjadi lebih disibukkan dengan menyiapkan tanggapan atas hak dewan tersebut.

Kedua, kontras dengan sikap FPDIP adalah sikap FPD yang selalu menolak usul hak penyelidikan terhadap suatu kebijakan pemerintah, kecuali usul hak angket atas penjualan tanker Pertamina. Hal ini wajar mengingat FPD merupakan perpanjangan tangan partai binaan Presiden SBY. *Ketiga*, fraksi utama pendukung pemerintah yang lain yaitu FPG tidak bersikap sama dengan FPD. FPG kadang-kadang menolak suatu usul hak angket terhadap kebijakan pemerintah tetapi FPG juga kadang-kadang menyetujui usulan tersebut untuk ditetapkan sebagai hak DPR atau dengan kata lain sikap FPG bergantung pada isu suatu usulan tersebut. FPG menyatakan setuju dengan usul hak angket yang, tentu saja, tidak mengusik kepentingan kelompoknya, seperti usul hak angket atas penjualan tanker Pertamina. Kasus ini terjadi pada masa pemerintahan Megawati-Hamzah Haz.

Contoh lain, FPG juga mendukung usul hak angket atas penyelenggaraan ibadah haji sebab FPG tidak berkepentingan dengan kasus tersebut atau menteri yang bersangkutan bukan kader Partai Golkar. Mungkin saja dengan adanya penyelidikan terhadap kasus ini menjadi peluang bagi FPG untuk mengusulkan kadernya menggantikan menteri yang bersangkutan kepada presiden. Akan tetapi, contoh terakhir, FPG menyetujui usul hak angket menjadi hak DPR justru berdasarkan kepentingannya, yakni usulan penyelidikan atas kasus kisruh DPT. Penyelidikan kasus ini didukung menyusul sinyal kuat yang diterima Partai Golkar dari Presiden SBY dan Partai Demokrat untuk tidak melanjutkan “duet” SBY-JK pada Pemilu Presiden 2009.

Keempat, selain fraksi-fraksi besar yang telah disebut di atas, sikap fraksi menengah seperti FPPP, FPAN, dan FKB juga tidak bisa diabaikan. Ketiga fraksi ini, menurut penulis, berdasarkan Tabel 4.12 sikapnya berubah-ubah sesuai dengan isu usulan yang beredar,

meskipun di hampir setiap usulan tercatat satu hingga dua anggotanya menjadi pendukung usulan tersebut. *Kelima*, sikap fraksi papan tengah lain yaitu FPKS juga layak diperhitungkan. Hampir sama dengan fraksi menengah yang lain, FPKS juga beberapa kali terlihat menolak usul hak angket, tetapi beberapa kali juga tercatat menyetujui penggunaan hak angket. FPKS menolak usul hak angket, di antaranya usul hak angket tentang kenaikan harga BBM I dan lelang gula ilegal yang digagas pada tahun pertama masa pemerintahan SBY-JK atau tahun pertama masa koalisi di antara mereka. Namun, pada tahun-tahun selanjutnya, FPKS terlihat banyak menyetujui usul hak angket menjadi hak DPR, misalnya usulan penyelidikan atas kebijakan impor beras, penyelenggaraan ibadah haji, kenaikan harga BBM II, dan persoalan hilangnya hak pilih pada Pemilu Legislatif 2009.

Sikap FPKS mendukung hak angket impor beras, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, berkaitan dengan kedudukan kader PKS yang menjabat sebagai Menteri Pertanian. Sementara itu, persetujuan FPKS terhadap penggunaan hak angket atas penyelenggaraan ibadah haji bisa jadi karena menteri terkait bukan kader PKS sehingga siapa tahu FPKS bisa menawarkan kadernya untuk menduduki menteri terkait yang dianggap gagal. Sementara itu, hak angket tentang BBM II dan DPT yang disetujui FPKS digagas setahun menjelang pemilu sehingga bisa jadi dukungan FPKS terhadap penggunaan kedua hak angket tersebut dilakukan untuk pencitraan di hadapan publik sekaligus untuk menaikkan posisi tawar PKS terkait koalisi dengan Presiden SBY beserta Partai Demokrat.

Keenam, terlepas dari kepentingan tiap-tiap fraksi, usul hak angket atas penjualan tanker Pertamina merupakan kasus khusus (*special case*) karena semua fraksi secara aklamasi menyatakan setuju untuk diselidiki, termasuk FPDIP dan FPPP. Sebenarnya, kebijakan tersebut dibuat pada masa pemerintahan Mega-Hamzah. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, tampaknya FPDIP dan FPPP mengetahui bahwa sasaran hak angket ini bukan Megawati dan Hamzah Haz, melainkan menteri terkait yang saat ini sudah tidak aktif berpartai lagi.

Secara umum, proses pengajuan usul hak interpelasi dan hak angket menjadi hak DPR tidak mudah sebab menurut Sebastian Salang, setidaknya ada tiga alasan. *Pertama*, kepentingan politik fraksi lebih kental dibandingkan dengan kepentingan untuk membela rakyat. *Kedua*, penggunaan hak DPR, terutama hak angket, merupakan tugas berat sebab DPR harus melakukan penyelidikan dan bisa menemukan adanya pelanggaran terkait dengan kebijakan pemerintah yang diajukan untuk diselidiki. Akan tetapi, DPR tidak mempunyai perangkat pendukung yang profesional dan objektif untuk membantunya. *Ketiga*, ada desain yang salah dalam sistem perwakilan rakyat, terutama dalam menopang hak angket DPR yang merupakan hak strategis untuk mendorong pemerintahan yang bersih dan berwibawa.⁴³

Idealnya, pengajuan usul hak interpelasi dan hak angket dewan dilakukan dengan pertimbangan mendesaknyanya kebutuhan tersebut bagi masyarakat dalam waktu dekat. Akan tetapi, dalam pengambilan keputusan terhadap suatu usulan hak dewan, pengaruh yang paling kuat adalah pertimbangan pragmatis. Mereka mempertimbangkan bagaimana eksistensi partainya jika mendukung suatu usulan tersebut. Artinya, keputusan yang akan mereka ambil lebih menguntungkan atau merugikan bagi mereka. Selain itu, Arie Sujito juga menambahkan prioritas untuk agenda itu idealnya merupakan kebijakan strategis dan isu yang diangkat adalah kombinasi antara apa yang dipikirkan oleh anggota dewan, hasil analisis partai politik, dan aspirasi konstituen. Akan tetapi, yang berperan dalam proses pengajuan usulan hak DPR tersebut hanya dewan, yang dalam hal ini lebih banyak dilakukan oleh fraksi.⁴⁴

Fraksi bertugas untuk memastikan bahwa kebijakan partai dilaksanakan dan diperjuangkan oleh anggotanya yang duduk di dewan.

⁴³ “Angket DPR Macet Karena Sarat Kepentingan Politik”, *Kompas*, 2 Juni 2005, hlm. 6 dan disarikan dari wawancara dengan Sebastian Salang, Koordinator Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), di Jakarta, 23 Mei 2011.

⁴⁴ Wawancara dengan Arie Sudjito..., *op cit.*

Lagi pula, sebelum pengambilan suara dilakukan di rapat paripurna, biasanya fraksi lebih dulu mengadakan rapat internal untuk memutuskan sikap yang harus diambil oleh setiap anggotanya. Jika ada anggota yang berbeda sikap ketika *voting*, ketua fraksinya akan memanggil yang bersangkutan. Pemanggilan ini bisa saja berujung pada pemberian sanksi, mulai dari sanksi peringatan hingga *recall* (penarikan kembali dari keanggotaan dewan). Kondisi ini menunjukkan bahwa orientasi mayoritas anggota DPR merupakan tipe partisan, yakni wakil bertindak atas dasar orientasinya kepada kepentingan organisasi atau partai politik yang mendukungnya.⁴⁵ Hal ini disebabkan anggota dewan takut dengan mekanisme *recall* atau pergantian antarwaktu (PAW).

Banyak partai politik terjebak pada politik pencitraan karena tidak didukung oleh fungsi representatif sehingga fungsi pengawasan akhirnya tidak mempunyai nilai kualitatif berdasarkan kehendak konstituen, tetapi lebih didasarkan pada *deal-deal* politik di antara partai politik. Hal ini, menurut Arie Sudjito, merupakan dampak dari karakter partai dan parlemen yang masih oligarki. Padahal, sejatinya ketika DPR melakukan fungsi pengawasan tersebut juga dalam rangka melakukan fungsi representasi sebagai wakil rakyat. Akan tetapi, kenyataannya tidak demikian sebab sebagian besar anggota dewan mendekati konstituen pada waktu menjelang pemilu saja. Setelah menjadi anggota parlemen, mereka membuang konsep konstituen tersebut, sebagaimana disampaikan oleh Arie Sudjito, pengajar di Fisipol Universitas Gadjah Mada (UGM) dan pendiri IRE Yoga.

“...Dia merasa menjadi pengawas dan dia tidak sadar bahwa dirinya diawasi oleh konstituen. Dia membahas suatu usulan hak tanpa bertanya pada rakyat, dia semaunya sendiri dengan pertanyaan-pertanyaan itu. Sehingga, aspirasinya tidak mencerminkan fungsi representasi itu sendiri. Jadi, memang benar mereka melakukan fungsi representasi tapi substansi yang mereka

⁴⁵ Syamsuddin Haris, “Dilema DPR: “Wakil Daerah” tanpa Mandat Rakyat Daerah”, dalam *Afkar*, Vol.1/No.2 April-Juni 1993, hlm. 58.

kerjakan dibahas dengan oligarki, diputuskan dengan oligarki, bukan mencerminkan fungsi representasi.”⁴⁶

Arie Sudjito juga menambahkan bahwa anggota DPR yang idealis rata-rata tidak ditopang oleh partai sebab rata-rata kepentingan partai adalah apa yang disuarakan oleh fraksi.

“...Karena pengambilan keputusan oligarki, lebih baik menyerah. Mereka takut di-PAW juga. Orang-orang yang baik di parlemen tidak banyak jumlahnya dan mereka kalah oleh rezim fraksi sehingga fungsi pengawasan sering kali harus tunduk pada struktur fraksi. Sementara itu, di struktur fraksi, hitung-hitungannya terlalu banyak.”⁴⁷

Pendapat tersebut di atas senada dengan Abdur Rozaki, pengajar di Universitas Islam Negeri (UIN) yang mengatakan bahwa semua fungsi pengawasan DPR berakhir pada arahan elite partai. Fungsi pengawasan hanya melihat pada korespondensi eksekutif dan legislatif tanpa melihat faktor rakyat. Akan tetapi, suasana kekaburan sistem itu pada dasarnya justru menguntungkan bagi mereka. Hal ini terlihat dari sejumlah usul hak angket atas kasus-kasus besar, misalnya usul hak angket atas kasus penyelenggaraan ibadah haji dan kasus lumpur Lapindo selesai begitu saja, “...Nah di sana *kan* terlihat bagaimana masyarakat tidak lagi memiliki akses untuk pengawasan proses kualitas kehidupan masyarakat.”⁴⁸

Sedikit berbeda dengan pendapat di atas, Kuskridho Ambardi, pengajar di Fisipol UGM dan Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI), mengatakan bahwa penilaian masyarakat dan prospek elektoral tetap menjadi bahan pertimbangan bagi partai untuk memutuskan menerima atau menolak suatu usulan hak.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Abdur Rozaki, Dosen Ilmu Pemerintahan UGM, dalam Focus Group Discussion (FGD) “Evaluasi Politik..., *op cit.*

“...Efek elektoral akan diperhitungkan oleh partai sehingga jika terbukti tidak ada pengaruhnya maka pelaksanaan pengawasan mereka akan menurun. Oleh karena itu, fungsi pengawasan tidak *se-innocent* seperti yang dijanjikan oleh UUD. Selain kepentingan ekonomi, ada juga kepentingan untuk meningkatkan pemilihan dalam pemilu melalui dijalankannya fungsi pengawasan itu.”⁴⁹

Dengan kata lain, pengajuan usulan hak DPR tersebut lebih banyak sebagai kegiatan politik untuk posisi tawar (*bargaining position*), terutama untuk eksistensi partai pada pemilu yang akan datang.

Ada beberapa alasan DPR periode 2004–2009 lebih memilih menggunakan hak interpelasi, hak angket, ataupun hak menyatakan pendapat dibandingkan dengan fungsi pengawasan yang lain. *Pertama*, unsur pengawasan dan urusan politis penggunaan hak konstitusional DPR tersebut lebih kelihatan dibandingkan dengan fungsi pengawasan yang lain. Dalam hal ini pemberitaan media massa juga besar sehingga dampak politiknya juga besar, yakni bagaimana partai-partai menggunakan kekuatan politiknya untuk meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) dengan pihak penguasa. *Kedua*, isu yang dimainkan lebih kuat sebab DPR mempunyai kepentingan untuk memainkan isu, termasuk untuk tujuan negosiasi (*bargaining position*) dengan pihak penguasa. *Ketiga*, untuk peningkatan citra partai di mata konstituen, pengamat politik, dan masyarakat bahwa mereka peduli (*concern*) atas persoalan tersebut.⁵⁰

Ketiga hak tersebut jika digunakan dengan sungguh-sungguh bisa dijadikan sebagai instrumen kontrol yang cukup kuat terhadap pemerintah. Namun, kenyataannya tiga hak itu hanya dipakai untuk kepentingan politik, bukan untuk mengontrol pemerintah.⁵¹ Hal ini

⁴⁹ Kuskridho Ambaridi, Dosen Ilmu Pemerintahan UGM, dalam *ibid*.

⁵⁰ Disarikan dari wawancara dengan Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti, Peneliti Politik LIPI, di Jakarta, 24 November 2011 dan wawancara melalui telepon dengan Prof. Dr. Kacung Marijan, Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya, pada 24 November 2011.

⁵¹ Disarikan dari wawancara melalui telepon dengan Prof. Dr. Kacung Marijan, Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya, pada 24 November 2011.

juga disebabkan banyak kepentingan yang bermain dalam proses politik tersebut, antara lain tawar-menawar politik, kepentingan politik/kepentingan pribadi dari anggota DPR, parpol, dan konsesi politik. Oleh sebab itu, tidak pernah ada hak interpelasi dan hak angket yang berlanjut hingga menjadi hak menyatakan pendapat. Artinya, para pendukung penggunaan hak konstitusional DPR tersebut tidak seiya-sekata dalam perjalanan proses politiknya karena mereka mempunyai kepentingan politik yang berbeda-beda walaupun sama-sama mendukung. Kenyataan ini sesuai dengan contoh yang disampaikan oleh Ikrar Nusa Bhakti bahwa PDIP yang menyatakan sebagai oposisi maka jelas akan selalu berusaha mengkritik kebijakan pemerintah. Sementara itu, PKS mendukung suatu usulan penggunaan hak tertentu untuk meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) di mata penguasa.⁵²

Dengan demikian, implikasi politik penggunaan hak pengawasan DPR tersebut adalah DPR bisa mengguncang pemerintah atau dengan kata lain ada “kegaduhan” yang terjadi yang dapat dilihat secara kasatmata oleh masyarakat selama berbulan-bulan. Sebenarnya, secara politik, “kegaduhan” yang ditimbulkan oleh proses pengajuan usul hak konstitusional DPR tersebut wajar terjadi. Namun, sebagai wakil rakyat, seharusnya dewan juga memikirkan insentif bagi rakyat di balik “kegaduhan” tersebut. Akan tetapi, di balik “kegaduhan” tersebut tidak ada implikasi yang serius atau dengan kata lain tidak ada perubahan yang signifikan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai dampak yang ditimbulkan dari penggunaan salah satu dari ketiga hak konstitusional DPR tersebut.

F. PENUTUP

Amandemen UUD 1945 yang mendasari semakin meluasnya kewenangan dan hak DPR merupakan faktor pendorong yang penting di balik tingginya intensitas usulan penggunaan hak interpelasi dan

⁵² Wawancara dengan Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti, peneliti politik LIPI, di Jakarta, 24 November 2011.

hak angket selama masa pemerintahan SBY-JK. Selama periode 2004–2009 tercatat tidak kurang dari 14 usul hak interpelasi diajukan oleh DPR untuk mempertanyakan kebijakan pemerintah dan 12 usul hak angket yang diajukan oleh dewan untuk menyelidiki kemungkinan adanya pelanggaran atas kebijakan pemerintah. Dari sekian banyak usulan tersebut, masing-masing hanya empat usulan yang diterima sebagai hak interpelasi dan hak angket DPR. Itu pun termasuk didukung oleh fraksi anggota koalisi pendukung pemerintah.

Meskipun kecenderungan fraksi anggota koalisi pendukung pemerintah menolak kebijakan pemerintah merupakan realitas yang agak aneh, karena tidak ada kesepakatan umum atau konsensus minimum yang mengikat partai dan presiden di dalam Kabinet Indonesia Bersatu, sikap ”liar” partai tersebut dalam merespons kebijakan pemerintah menjadi suatu pilihan yang dianggap wajar. Realitas ini menyebabkan koalisi yang terbentuk cenderung semu karena partai pendukung pemerintah sering kali tidak merasa harus turut bertanggung jawab terhadap kebijakan pemerintah.⁵³

Penggunaan hak interpelasi dan hak angket ini selain menyita waktu dan energi bagi DPR dan presiden, juga menimbulkan situasi konflik dan ketegangan politik yang tidak produktif bagi efektivitas pemerintahan. Sebab, kedua belah pihak tidak hanya berdebat tentang urgensi materi hak interpelasi dan hak angket, tetapi juga diributkan oleh masalah ketidakhadiran presiden secara langsung untuk memberikan keterangan kepada DPR di rapat paripurna.

Berkaca pada kuantitas anggota koalisi pendukung pemerintah yang mencapai 403 kursi atau di atas 70% dari total kursi DPR seharusnya pemerintahan SBY-JK terbangun secara konstruktif, stabil, dan efektif. Akan tetapi, kenyataannya sebaliknya, efektivitas kinerja kabinet dan pemerintahan hasil Pemilu 2004 ini hampir selalu terganggu oleh manuver fraksi di DPR yang notabene sebagian di antaranya adalah fraksi anggota koalisi pendukung pemerintah yang juga menempatkan anggotanya di jajaran Kabinet

⁵³ Syamsuddin Haris, “Format Baru...”, *op cit.*, hlm. 189.

Indonesia Bersatu (KIB). Tarik-menarik politik hampir selalu terjadi ketika parpol melalui fraksi mengajukan usulan penggunaan hak interpelasi untuk mempertanyakan kebijakan pemerintah dan hak angket untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang disinyalir terjadi pelanggaran. Akibatnya, muncul kesan secara publik bahwa manuver politik sebagian anggota dewan berhasil jika bisa “memojokkan” presiden secara politik. Namun, konflik dan ketegangan yang terjadi antara DPR dan presiden tidak pernah berlangsung lama. Secara umum, biasanya tensi ketegangan menurun setelah dilakukan rapat konsultasi antara presiden dan pimpinan DPR.⁵⁴

Dari uraian sebelumnya dapat disimpulkan bahwa ada beberapa alasan mengapa usul hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat tidak disetujui sebagai hak DPR, antara lain, *pertama*, anggota dewan harus tunduk pada keputusan fraksi. *Kedua*, pertemuan tertutup yang diadakan oleh pihak pemerintah, dalam hal ini diwakili oleh wakil presiden atau beberapa orang menteri, mengundang pimpinan fraksi-fraksi dan komisi terkait untuk membicarakan tentang suatu usulan yang sedang dibahas di parlemen. *Ketiga*, selain wapres dan menteri mengadakan pertemuan tertutup dengan pimpinan fraksi dan komisi terkait, presiden juga mengumpulkan sejumlah menteri yang berasal dari partai politik koalisi pendukung pemerintah untuk menanyakan kembali loyalitas partainya terhadap kebijakan pemerintah yang tengah diproses di DPR. *Keempat*, kegagalan inisiator meloloskan usulan hak dewan biasanya juga dipengaruhi oleh isu yang sedang diajukan berkaitan dengan kepentingan elite partai besar/penguasa.

Selain cara-cara di atas, upaya menggagalkan usulan hak pengawasan dewan juga dilakukan dengan cara memunculkan usulan hak tandingan untuk kasus yang sama, misalnya dimunculkan usul hak interpelasi untuk memecah suara dalam proses pengajuan usul hak angket terhadap persoalan yang sama. Akibatnya, para pengagas usulan gagal memperoleh dukungan suara mayoritas dalam

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 118.

pemungutan suara. Oleh karena itu, yang penting penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat oleh DPR semestinya dilihat sebagai upaya untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, bukan dianggap sebagai cara untuk menjatuhkan presiden sebab amandemen konstitusi sudah jelas mengamankan bahwa presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Demikian pula sebaliknya, DPR tidak bisa dibubarkan oleh presiden dalam sistem presidensial.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel Jurnal/Buku

- Haris, Syamsuddin. 2009. “Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca-Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR”. Dalam Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Ed.). *Sistem Presidensial & Sosok Presiden Ideal*. Jakarta: Pustaka Pelajar dan AIPI.
- Haris, Syamsuddin. 2008. *Format Baru Relasi Presiden-DPR dalam Demokrasi Presidensial di Indonesia Pasca-Amandemen Konstitusi (2004–2008)*. Disertasi. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Sekjen DPR RI dan UNDP. 2009. *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004–2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Salang, Sebastian, dkk. 2009. *Panduan Kinerja DPR/DPRD Menghindari Jeratan Hukum bagi Anggota Dewan*. Jakarta: Forum Sahabat.

Sumber yang Belum/Tidak Diterbitkan

- Ketetapan MPR No. VII Tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Penggunaan Hak-Hak Anggota DPR Periode 2004–2009*. Jakarta: P3DI DPR RI.
- Peraturan dan Undang-Undang Tata Tertib DPR*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI. 2005.
- Undang-Undang Dasar 1945*.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

FGD dan Wawancara

- Ambardi, Kuskridho, Dosen Ilmu Pemerintahan UGM, dalam Focus Group Discussion (FGD) “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi”, Yogyakarta, 6 April 2011.
- Pamungkas, Sigit, Dosen Ilmu Pemerintahan UGM, dalam Focus Group Discussion (FGD) “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi”, Yogyakarta, 6 April 2011.
- Rozaki, Abdur, Dosen Ilmu Pemerintahan UGM, dalam Focus Group Discussion (FGD) “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi”, Yogyakarta, 6 April 2011.
- Wawancara dengan Arie Sujito, Institute of Research and Empowerment (IRE) dan Dosen Sosiologi UGM, di Yogyakarta, 5 April 2011.
- Wawancara dengan Ikrar Nusa Bhakti, Profesor Riset Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), di Jakarta, 24 November 2011.
- Wawancara dengan Kacung Marijan, Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya, 24 November 2011.
- Wawancara dengan Sebastian Salang, Koordinator Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), di Jakarta, 23 Mei 2011.

Surat Kabar

- “Angket BBM Akan Dibacakan di Paripurna Penutupan”. *Kompas*, 23 Maret 2005.
- “Angket DPR Macet Karena Sarat Kepentingan Politik”. *Kompas*, 2 Juni 2005.
- “Angket Kasus Tanker Pertamina Berlanjut”. *Kompas*, 8 Juni 2002.
- “Hak Angket Disetujui, Fraksi Demokrat Kecewa dengan FPPP, FPAN, dan FKB”. *Kompas*, 27 Mei 2009.
- Haris, Syamsuddin. 2007. “Politik Konsultasi Presiden-DPR”. *Kompas*, 5 Juli 2007.
- “129 Anggota DPR Usul Interpelasi Lapindo, Andi Mallarangeng: Presiden Tidak Harus Jawab Langsung”. *Kompas*, 8 Juni 2007.
- “Interpelasi Lapindo Kandas Hanya Didukung F-PDIP dan F-KB”. *Kompas*, 20 Juli 2007.
- “Interpelasi Lapindo Usul “Kandas” Sementara”. *Kompas*, 22 Agustus 2007.
- “Interpelasi Pengangkatan Panglima TNI Bisa Menguat”. *Kompas*, 3 Desember 2001.

- “Interpelasi Surat Presiden R.41 Tamat Riwayatnya, Pengusul dari F-PG Balik Badan”. *Kompas*, 11 Februari 2005.
- “Interpelasi Tentukan Masa Depan Presiden dan Dewan”. *Kompas*, 21 Juni 2007.
- “Interpelator Siapkan 3 Skenario, FPD Yakin Lancar”. *Kompas*, 4 Juni 2007.
- Isra, Saldi. 2006. “Angket Kandas, Angkat Beras”. *Kompas*, 27 Januari 2006.
- “Lemah, Pelaksanaan Fungsi Pelayanan Kesehatan Dasar”. *Kompas*, 9 Maret 2006.
- “Panglima TNI Tak Jadi Diganti, DPR Akan Ajukan Interpelasi”. *Kompas*, 28 Oktober 2002.
- “Paripurna DPR Terima Usulan Interpelasi Iran, Jubir Kepresidenan: Presiden Belum Pasti Datang”. *Kompas*, 16 Mei 2007.
- “Pengawasan Impor Beras Kembali Gagal”. *Kompas*, 18 Oktober 2006.
- “Persetujuan Hak Angket bagi Rakyat Kursi Menteri Tidak Bisa Dibeli”. *Kompas*, 29 Mei 2009.
- “Polisi Lanjutkan Penyidikan Lapindo, Interpelasi Lapindo Jadi Mengambang”. *Kompas*, 23 Februari 2008.
- Pramono, Sidik. 2005. “Usul Interpelasi Mental Pengusul dalam Tekanan Fraksi”. *Kompas*, 1 Oktober 2005.
- “Presiden Perlu Datang ke DPR”. *Kompas*, 18 Mei 2007.
- Qodari, Muhammad. 2004. “Kembalinya Tradisi Golkar”. *Kompas*, 21 Desember 2004.
- Sidin, A. Irmanputra. 2004. “Interpelasi atau Kenegarawanan?”. *Kompas*, 1 November 2004.
- Sugiarto, Toto. 2006. “Mengharap Salju Turun di Senayan”. *Kompas*, 26 Januari 2006.
- “Usulan Hak Angket Soal BBM Disampaikan kepada Pimpinan DPR”. *Kompas*, 4 Maret 2005.

BAB V

PENGAWASAN DPR 2009–2011: DRAMA POLITIK DUA ANGKET DI AWAL MASA JABATAN

Wawan Ichwanuddin

Selasa pagi, 22 Februari 2011, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyelenggarakan rapat paripurna dengan agenda, salah satunya, pengambilan keputusan atas usul hak angket anggota DPR tentang perpajakan. Agenda terakhir pada rapat paripurna hari itu berlangsung cukup alot. Diwarnai hujan interupsi dan beberapa kali penskorsan, termasuk untuk melakukan konsultasi (lobi) antarfraksi, rapat yang dimulai pukul dua siang tersebut baru selesai lewat pukul sembilan malam. Pengambilan keputusan yang dilakukan melalui pemungutan suara terbuka berlangsung sangat ketat. Dari 530 anggota DPR yang hadir, 264 orang menyatakan menerima dan 266 orang menolak.

Dengan hasil tersebut, DPR tidak akan menggunakan instrumen angket untuk menyelidiki masalah (mafia) perpajakan yang mencuat sejak terbongkarnya beberapa kasus besar yang melibatkan para pegawai pajak beberapa waktu sebelumnya. Hasil ini telah membalikkan prediksi sebagian pengamat dan politisi DPR bahwa usul hak angket ini akan lolos karena Partai Golkar dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dua partai anggota koalisi yang memiliki kursi signifikan di DPR, kembali ikut mendukung usulan tersebut. Salah satu faktor penting yang menghasilkan kemenangan tipis penolak angket dalam pemungutan suara tersebut adalah sikap Partai Gerindra yang justru

ikut menolak usul hak angket, padahal partai ini sebenarnya bukan anggota koalisi pendukung pemerintah.

Kegagalan usul hak angket perpajakan ini seakan menjadi “pembalasan” kubu pendukung pemerintah, khususnya Demokrat dalam pertarungan politik di DPR. Beberapa bulan sebelumnya, pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dihadapkan pada dua usul hak angket DPR, yaitu mengenai penyelamatan Bank Century yang dilakukan pemerintah pada akhir 2008. Usul hak angket penyelamatan (*bailout*) Bank Century ini berhasil meraih dukungan mayoritas anggota DPR dan, untuk itu, sebuah panitia khusus dibentuk untuk melakukan penyelidikan.

Terlepas dari kubu mana yang akhirnya memenangi pertarungan, kedua usul hak angket tersebut telah menambah daftar panjang usulan penggunaan hak angket DPR selama Era Reformasi. Sebagaimana angket-angket sebelumnya, kedua usul hak angket ini juga menghasilkan “kegaduhan” politik yang luar biasa. Di balik kecenderungan DPR yang tampaknya semakin mudah menggunakan instrumen khusus pengawasan yang dimilikinya, muncul pertanyaan mendasar mengenai akuntabilitas pengawasan, yaitu apakah pengawasan yang dilakukan DPR benar-benar telah merepresentasikan kepentingan rakyat yang diwakilinya?

Tulisan ini akan membahas bagaimana DPR menjalankan fungsi pengawasan yang dimilikinya dalam kedua kasus tersebut. Untuk kasus angket penyelamatan Bank Century, bab ini akan membahas proses pengusulan penggunaan hak angket DPR untuk menyelidiki penyelamatan Bank Century, proses dan hasil penyelidikan yang dilakukan Pansus Angket, dan dinamika politik yang menyertainya. Pembahasan usul angket mafia pajak akan mencakup latar belakang, proses pengusulan penggunaan angket, dan dinamika politik di balik kegagalan usul angket ini. Sebelumnya, pada bagian awal, tulisan ini akan menyajikan peta politik di tingkat nasional hasil Pemilu 2009. Peta politik ini dimaksudkan untuk memberikan deskripsi mengenai ruang (*setting*) politik saat pertarungan kedua usul hak angket tersebut terjadi.

Tabel 5.1 Perolehan Suara dan Kursi DPR RI pada Pemilu 2009

No.	Nama Partai	Perolehan Suara		Kursi DPR	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1.	Partai Demokrat	21.655.295	20,81	148	26,43
2.	Partai Golkar	15.031.497	14,45	106	18,93
3.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	14.576.388	14,01	94	16,79
4.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	8.204.946	7,89	57	10,18
5.	Partai Amanat Nasional (PAN)	6.273.462	6,03	46	8,21
6.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	5.544.332	5,33	38	6,79
7.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	5.146.302	4,95	28	5,00
8.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	4.642.795	4,46	26	4,64
9.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	3.925.620	3,77	17	3,04
10.	Partai-partai lain	19.047.481	18,3	0	0
	Total	104.048.118	100	560	100

Sumber: Diolah dari "Pemilu 2009 dalam Angka", <http://www.kpu.go.id>.

A. PETA POLITIK PASCA-PEMILU 2009

Pada Pemilu Legislatif 2009, Partai Demokrat keluar sebagai pemenang dengan meraih lebih dari 21,65 juta suara atau 20,85% dari total suara sah. Perolehan suara tersebut mengantarkan Demokrat sebagai peraih kursi terbanyak di DPR, dengan 148 atau 26,3% dari total 560 kursi, mengungguli perolehan delapan partai lain yang lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 2,5%. Distribusi suara dan kursi DPR hasil Pemilu 2009 dapat dilihat pada Tabel 5.1.

Suara dan kursi DPR yang diraih Demokrat dalam Pemilu 2009 ini hampir tiga kali lipat dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Pada Pemilu 2004, Demokrat hanya memperoleh sekitar 7,45% suara dan berada di peringkat kelima, di bawah Golkar, PDIP, PKB, dan PPP. Adapun di DPR, perolehan kursi Demokrat hanya berada di urutan keempat dari enam belas partai yang meraih kursi dengan 55 kursi (10%).¹

¹ I Made Leo Wiratma, "Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April–Juni) 2004: Dari Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden", *Analisis CSIS*, Vol. 33, No. 2, Juni

Pada Juli 2009, kemenangan Partai Demokrat digenapkan dengan kemenangan pendiri partai, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dalam pemilihan presiden. SBY yang berpasangan dengan Boediono memperoleh suara yang meyakinkan, yaitu 73.874.562 atau 60,8% suara dan menang “mudah” melalui satu putaran pemilihan. Angka ini bahkan melampaui jumlah keseluruhan perolehan suara partai-partai yang mengusung pasangan ini. Dua pasangan lain, yaitu pasangan Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto yang diusung koalisi pimpinan PDIP dan Partai Gerindra dan pasangan Jusuf Kalla-Wiranto yang diusung koalisi Partai Golkar dan Partai Hanura, masing-masing hanya memperoleh 26,79% dan 12,41% suara.

Jika melihat hasil Pemilu 2009, pemerintahan SBY periode kedua sebenarnya mempunyai modal politik yang relatif lebih kuat dibandingkan dengan periode sebelumnya. Selain menang “telak” dalam pemilihan presiden, Partai Demokrat yang didirikan SBY juga berhasil memperoleh lebih dari seperempat kursi di DPR (26,43%). Walaupun pada periode ini sama-sama tetap harus membentuk koalisi, secara kuantitas, Demokrat menjadi kekuatan utama koalisi. Hal ini berbeda dengan periode 2004-2009, yakni Demokrat hanya menguasai 10% kursi DPR dan harus bergantung pada sokongan politik banyak partai yang tergabung dalam koalisi.

Sebelum pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I, partai-partai pengusung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK) hanya menguasai 112 kursi di DPR, yang disumbang antara lain oleh Demokrat (55 kursi), PKS (45 kursi), Partai Bulan

2004, hlm. 143. Di DPR, enam belas partai peraih kursi tersebut kemudian membentuk sepuluh fraksi. Fraksi Partai Golkar merupakan fraksi terbesar dengan 129 anggota. Berikutnya adalah Fraksi PDIP (109 kursi), Fraksi PPP (58 kursi), Fraksi Partai Demokrat (57 kursi), Fraksi PAN (53 kursi), Fraksi Kebangkitan Bangsa (52 kursi), Fraksi PKS (45 kursi), Fraksi Partai Bintang Reformasi (14 kursi), Fraksi Partai Damai Sejahtera (13 kursi), dan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi, yang merupakan gabungan antara Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Penegak Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Pelopor, Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), dan PNI Marhaenisme (20 kursi). *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004–2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Jakarta: Sekretariat DPR RI dan UNDP, 2009.

Bintang/PBB (11 kursi), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia/PKPI (1 kursi). Pada saat pembentukan kabinet, tiga partai peraih kursi di DPR, yaitu PPP, PAN, dan PKB ikut bergabung dalam koalisi sehingga kekuatan pendukung pemerintah di DPR bertambah menjadi 275 kursi. Menyusul keberhasilan JK meraih kursi ketua umum Partai Golkar, partai dengan perolehan kursi DPR terbesar ini pun ikut bergabung sehingga di DPR kekuatan koalisi menjadi mayoritas dengan 403 kursi.

Untuk mendukung keberlangsungan periode kedua pemerintahannya, SBY kembali memilih untuk membangun sebuah koalisi besar. Partai Golkar, yang sebelumnya menjadi pengusung salah satu pesaing SBY dalam pemilihan presiden, adalah partai politik terakhir yang bergabung ke dalam koalisi. Meskipun demikian, dengan perolehan kursi terbesar kedua setelah Demokrat, Golkar menjadi salah satu kekuatan penting di dalam koalisi. Dengan bergabungnya Golkar, koalisi menguasai tidak kurang dari tiga perempat kursi DPR dan hanya menyisakan 137 kursi DPR untuk tiga partai yang berada di luar pemerintahan, yaitu PDIP, Gerindra, dan Hanura.

Sebagai imbal-balik atas dukungan yang diberikan, SBY mengangkat beberapa kader dari partai-partai anggota koalisi menjadi ang-

Tabel 5.2 Perolehan Suara Pasangan Capres-Cawapres pada Pilpres 2009

Pasangan Calon	Partai Pendukung	Perolehan Suara
Megawati-Prabowo	PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI <i>20.640.013 suara dan 120 (21,43%) kursi di DPR RI</i>	32.548.105 (26,79%)
SBY-Boediono	Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai Republikan, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, PIB, Partai PDI <i>64.450.988 suara dan 317 (56,61%) kursi di DPR RI</i>	73.874.562 (60,80%)
JK-Wiranto	Partai Golkar dan Partai Hanura <i>18.957.117 suara dan 123 (21,96%) kursi di DPR RI</i>	15.081.814 (12,41%)

Sumber: Diolah dari "Pemilu 2009 dalam Angka", <http://www.kpu.go.id>.

Tabel 5.3 Peta Kekuatan Koalisi Pasca-Pemilu 2004

Koalisi Partai	Pra-Pembentukan KIB I	KIB I Terbentuk	Koalisi Kebangsaan Bubar**
Pendukung Pemerintah	112 kursi Demokrat (55), PKS (45), PBB (11), PKPI (1)	275 kursi Demokrat (55), PKS (45), PBB (11), PKPI (1), PPP (58), PAN (53), PKB (52)	403 kursi Demokrat (55), PKS (45), PBB (11), PKPI (1), PPP (58), PAN (53), PKB (52), Golkar (128)
Oposisi Pemerintah	322 kursi Golkar (128), PDIP (109), PPP (58), PBR (14), PDS (13)	264 kursi Golkar (128), PDIP (109), PBR (14), PDS (13)	109 kursi PDIP (109)
Netral	116 kursi PAN (53), PKB (52), dan partai-partai lain (11)	11 kursi Partai-partai lain (11)	38 kursi Partai-partai lain (11), PBR (14), PDS (13)

*Golkar masih dipimpin Akbar Tandjung dan tergabung dalam Koalisi Kebangsaan.

**Golkar dipimpin Jusuf Kalla dan keluar dari Koalisi Kebangsaan (bubar).

Sumber: Diolah dari Hanta Yuda A.R., *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010, hlm. 173.

gota Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II. Demokrat memperoleh dua jabatan menteri dan tiga jabatan menteri negara; PKS mendapatkan tiga jabatan menteri dan satu jabatan menteri negara; Partai Golkar mendapatkan satu jabatan menteri koordinator dan dua jabatan menteri; PAN mendapatkan satu jabatan menteri koordinator dan dua jabatan menteri; serta PKB dan PPP masing-masing mendapatkan dua jabatan menteri. Tercatat ada 19 dari 34 pos dalam KIB II yang diisi oleh kader partai anggota koalisi.

Di atas kertas, kemenangan Demokrat dalam Pemilu Legislatif dan kemenangan telak pasangan SBY-Boediono pada Pemilu Presiden 2009 serta keberhasilan membangun koalisi besar memberikan modal penting bagi jalannya pemerintahan periode kedua SBY. Tidak hanya menjadi modal untuk bertahan hingga akhir masa jabatan, besarnya kekuatan politik pendukung di DPR juga memungkinkan pemerintahan SBY untuk menjalankan program kerja secara efektif

Tabel 5.4 Distribusi Jabatan Menteri KIB II untuk Partai Anggota Koalisi

No.	Partai Politik	Jabatan	Nama Menteri
1.	Partai Demokrat	Menteri Perhubungan	Freddy Numberi
		Menteri Kebudayaan dan Pariwisata	Jero Wacik
		Meneg Urusan Koperasi dan UKM	Syarifudin Hasan
		Meneg PAN dan Reformasi Birokrasi	E.E. Mangindaan
2.	Partai Golkar	Meneg Pemuda dan Olahraga	Andi Mallarangeng
		Menko Kesra	Agung Laksono
		Menteri Perindustrian	M.S. Hidayat
3.	PKS	Menteri Kelautan dan Perikanan	Fadel Muhammad
		Menteri Pertanian	Suswono
		Menteri Komunikasi dan Informatika	Tifatul Sembiring
		Menteri Sosial	Salim Segaf Al Jufri
4.	PKB	Meneg Riset dan Teknologi	Suharna Surapranata
		Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Muhaimin Iskandar
		Meneg Pembangunan Daerah Tertinggal	Helmy Faisal Zaini
5.	PPP	Menteri Agama	Suryadharma Ali
		Meneg Perumahan Rakyat	Suharso Monoarfa
6.	PAN	Menko Perekonomian	Hatta Rajasa
		Menteri Hukum dan HAM	Patrialis Akbar
		Menteri Kehutanan	Zulkifli Hasan

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

tanpa banyak “gangguan” dari DPR. Namun, sepertinya dukungan besar di DPR yang berhasil dibangun SBY terbukti belum berhasil menjamin pemerintahannya terbebas dari berbagai “kegaduhan politik” di DPR. Dalam satu setengah tahun pertama sejak dilantik kembali menjadi presiden, tercatat ada dua usul hak angket yang diajukan di DPR, yaitu menyangkut penyelamatan Bank Century dan soal perpajakan. Efektivitas koalisi pun menjadi salah satu isu yang ikut mengemuka saat koalisi pendukung pemerintah dianggap tidak kompak dalam menyikapi dua usul angket tersebut.

B. ANGKET PENYELAMATAN BANK CENTURY

1. Usul Hak Angket DPR

Penggunaan hak angket penyelamatan Bank Century diinisiasi oleh sembilan anggota DPR yang berasal dari berbagai fraksi, kemudian

dikenal dengan sebutan “Tim Sembilan”, yang terdiri atas Maruarar Sirait (PDIP), Ahmad Muzani (Gerindra), Andi Rahmat (PKS), Lily Wahid (PKB), Muhammad Misbakhun (PKS), Akbar Faisal (Hanura), Chandra Tirtawijaya (PAN), Kurdi Mukhtar (PPP), dan Bambang Soesatyo (Golkar). Usulan ini bermula dari beredarnya kabar mengenai penyelamatan Bank Century yang dilakukan pada akhir 2008 di kalangan DPR. Para inisiator usulan angket mencium adanya aroma skandal dalam penyelamatan Bank Century, terutama karena ada beberapa *missing link* dalam kebijakan tersebut yang tidak bisa dijelaskan secara tuntas oleh pemerintah. Oleh karena itu, untuk mengungkap fakta di balik dugaan skandal tersebut, para inisiator menggalang dukungan anggota DPR lainnya untuk mengusulkan hak angket.²

Jika hak angket disetujui DPR, para pengusul hak angket mengusulkan lima hal yang menjadi fokus penyelidikan atas penyelamatan Bank Century, yaitu (1) mengetahui sejauh mana pemerintah melaksanakan peraturan perundangan yang berlaku, terkait dengan keputusannya untuk mencairkan dana penyelamatan Rp6,76 triliun untuk Bank Century; (2) mengurai secara transparan komplikasi yang menyertai penyelamatan Bank Century; (3) menyelidiki aliran dana talangan Bank Century; (4) menyelidiki penyebab pembengkakan biaya penyelamatan menjadi Rp6,76 triliun; (5) mengetahui seberapa besar kerugian negara yang ditimbulkan oleh kasus penyelamatan Bank Century dan sejumlah kemungkinan penyelamatan uang negara yang bisa dilakukan.³

Pada awalnya usul hak angket ini lebih merupakan sikap pribadi anggota DPR dan belum menjadi sikap fraksi-fraksi di DPR. Partai-partai pendukung pemerintah pada umumnya belum menyatakan sikap secara jelas dan menyatakan akan menunggu hasil audit BPK

² Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, inisiator angket dari Fraksi PKS, pada 18 Oktober 2011.

³ “Inilah Lima Poin Fokus Penyelidikan Angket Century”, *Kompas*, 31 November 2009.

lebih dulu.⁴ Dukungan terhadap usul angket ini mulai disampaikan fraksi-fraksi di DPR pada akhir Oktober 2009. Dengan instruksi langsung dari Ketua Umum Megawati Soekarnoputri, Fraksi PDIP menjadi fraksi pertama dan sekaligus fraksi yang paling banyak menyumbang tanda tangan dukungan. Semakin besarnya dukungan membuat usul hak angket ini dengan mudah memenuhi syarat minimal untuk diajukan ke rapat paripurna DPR—disetujui oleh minimal 25 anggota DPR yang berasal dari lebih satu fraksi.

Pada 12 November 2009, usul hak angket resmi diajukan oleh 139 anggota DPR yang berasal dari semua fraksi, kecuali Demokrat. Setelah diwarnai hujan interupsi, dalam rapat paripurna DPR tanggal 17 November 2009, pimpinan DPR akhirnya membacakan surat usulan hak angket tersebut dan menyatakan bahwa usul tersebut akan dibahas di Badan Musyawarah DPR.

Pada 30 November 2009, semua anggota Fraksi Partai Demokrat yang berjumlah 148 orang membubuhkan tanda tangan, mendukung usul hak angket sehingga jumlah pendukung hak angket bertambah menjadi 503 dari total 560 anggota DPR. Alhasil, usul hak angket ini tercatat sebagai usulan dengan dukungan terbesar sepanjang sejarah DPR. Perubahan sikap Demokrat ini terjadi setelah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan Investigasi atas Kasus PT Bank Century Tbk Nomor 64/LHP/XV/11/2009 pada 20 November 2009, yang menyebutkan adanya sembilan indikasi pelanggaran. Audit investigasi ini dilakukan BPK atas permintaan Komisi XI DPR yang menduga ada indikasi penyimpangan dalam kebijakan pemerintah yang menangani masalah Bank Century.⁵

⁴ “Golkar-PPP Tunggu Kelanjutan Century”, *Indopos*, 6 April 2010. Pada awalnya banyak pihak yang tidak menganggap serius inisiatif Tim Sembilan. Menkeu Sri Mulyani Indrawati dan Ketua DPR Marzuki Alie pernah mengatakan bahwa para inisiator hanyalah anak-anak muda yang sedang mencari panggung. Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, inisiator angket dari Fraksi PKS, pada 18 Oktober 2011.

⁵ *Laporan Panitia Angket DPR RI Mengenai Pengusutan Kasus Bank Century dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 2 Maret 2010.*

Dengan jumlah dukungan anggota DPR yang begitu besar, usul hak angket Bank Century berhasil disetujui dalam rapat paripurna DPR tanggal 1 Desember 2009. Pada 4 Desember 2009 DPR membentuk sebuah Panitia Khusus (Pansus) angket yang beranggotakan 30 anggota DPR yang mewakili semua fraksi secara proporsional. Anggota Pansus dari Demokrat berjumlah delapan orang, yaitu Anas Urbaningrum, Yahya Sacawiria, Benny K. Harman, Achsanul Qosasi, Radityo Gambiro, I Wayan Gunastra, Agus Hermanto, dan Ruhut Sitompul. Golkar diwakili oleh Idrus Marham, Ade Komaruddin, Ibnu Munzir, Bambang Soesatyo, Melkias M. Mekeng, dan Agun Gunanjar.

PDIP mengirimkan Maruarar Sirait, Eva Kusuma Sundari, Ganjar Pranowo, Hendrawan Supratikno, dan Gayus Lumbuun sebagai wakilnya di pansus. Dari PKS terdapat nama Andi Rahmat, Mahfudz Siddiq, dan Fahri Hamzah. Sementara Muhammad Misbakhun, politisi PKS yang menjadi salah seorang pengusul tidak diikutkan. Dari PAN ada Asman Abnur dan Tjatur Sapto Edy dan tidak ada nama Chandra Tirtawijaya, salah seorang inisiator usul hak angket yang berasal dari PAN. PKB diwakili Anna Muawwanah dan Marwan Ja'far, yang kemudian dalam perjalanan Pansus digantikan oleh Agus Sulistiyono dan Muhammad Thoha. PPP diwakili oleh Romahurmuziy dan Ahmad Yani. Ahmad Muzani dan Akbar Faisal masing-masing mewakili Gerindra dan Hanura.

Pertarungan pertama di Pansus telah dimulai saat pemilihan pimpinan. Beberapa fraksi mengusulkan pimpinan Pansus harus berasal dari pengusul angket, sedangkan fraksi lainnya menginginkan komposisi pimpinan tetap didasarkan pada asas proporsionalitas komposisi kursi di DPR. Pansus akhirnya menggunakan opsi terakhir, sehingga empat pimpinan Pansus berasal dari empat fraksi terbesar, yaitu Demokrat, Golkar, PDIP, dan PKS.⁶ Pada saat pemilihan ketua

⁶ “Golkar Setuju Ketua Panitia Angket Inisiator”, http://politik.vivanews.com/news/read/109232-golkar_setuju_ketua_panitia_angket_inisiator.

Pansus, PDIP yang dianggap “mewakili” inisiator usul hak angket, karena menyumbangkan dukungan terbesar dan menjadi fraksi pertama yang mendukung usul hak angket, harus bersaing dengan Demokrat yang mempunyai wakil paling banyak di Pansus. Di tengah persaingan kedua fraksi ini, Idrus Marham dari Golkar justru terpilih melalui *voting* dengan memperoleh 19 suara, mengungguli Gayus Lumbuun dari PDIP dan Mahfudz Siddiq dari PKS yang hanya memperoleh dukungan masing-masing 7 dan 3 suara.

2. Dinamika dan Hasil Penyelidikan Pansus

Selama masa kerjanya, Pansus melakukan 23 kali rapat pemeriksaan saksi-saksi; 4 kali rapat pemeriksaan/pemberian keterangan ahli-ahli; 9 kali rapat audiensi dengan beberapa pihak, termasuk perwakilan nasabah Bank Century; serta beberapa kali kunjungan lapangan. Selain itu, Pansus juga melakukan rapat konsultasi dengan Badan Pemeriksa Keuangan (3 kali), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (4 kali), Bank Indonesia (1 kali), Mahkamah Agung (1 kali), Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (2 kali), dan Pengadilan Negeri Denpasar, Bali (1 kali).⁷

Tercatat, sejumlah pejabat dan mantan pejabat dihadirkan dalam rapat-rapat Pansus, antara lain Ketua BPK Hadi Poernomo dan Kepala PPATK Yunus Husein, Menkeu Sri Mulyani Indrawati, mantan Wapres Jusuf Kalla, mantan Kabareskrim Komjen Pol. Susno Duadji, mantan Ketua Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Reformasi (UKP3R) Marsillam Simanjuntak, serta pimpinan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Dari Bank Indonesia, mantan Gubernur BI Burhanuddin Abdullah, mantan Deputy Gubernur Senior BI Anwar Nasution, mantan Deputy Gubernur BI Aulia Pohan, mantan Gubernur BI Boediono, mantan Deputy Gubernur Senior BI Miranda S. Goeltom, Siti Ch. Fadrijah, Hartadi Sarwono, Budi Rochadi, Budi Mulya, dan Muliaman D. Hadad juga dihadirkan.⁸

⁷ *Laporan Panitia Angket DPR RI ...*, *op cit.*

⁸ *Ibid.*

Selama proses penyelidikan, Pansus dihadapkan pada berbagai kendala, di antaranya adalah kesulitan dalam memperoleh data. Pada akhir Januari 2010, dari 97 dokumen yang dibutuhkan, baru 27 dokumen yang dapat diperoleh Pansus.⁹ Di samping persoalan dokumen yang dibutuhkan sebagai bukti, kendala lain yang juga dihadapi adalah dokumen yang diperoleh Pansus dari Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) ternyata tidak semuanya merupakan dokumen asli karena berlabel *disclaimer* sehingga tidak sepenuhnya dapat dijadikan rujukan.¹⁰

Selain hambatan yang terkait dengan bahan penyelidikan tersebut, ada pula beberapa dinamika politik yang ikut mewarnai kerja Pansus, termasuk adanya pergantian anggota Pansus. PKB menarik Marwan Ja'far dan Anna Muawwanah lalu menggantinya dengan Agus Sulistyono dan Muhammad Thoha, sedangkan PAN menarik Chandra Tirtawijaya dan mengajukan Asman Abnur sebagai pengganti. Meskipun pimpinan kedua fraksi membantah bahwa pergantian tersebut merupakan upaya mengurangi tekanan Pansus, anggota yang diganti tersebut termasuk yang dikenal kritis dalam proses pemeriksaan yang dilakukan Pansus.¹¹

Selama proses penyelidikan oleh Pansus, beredar pula wacana *reshuffle* kabinet dan isu miring yang menimpa dua anggota Pansus, yaitu Andi Rahmat dari PKS dan Ganjar Pranowo dari PDIP. Keduanya disebut-sebut pernah pergi ke London, Inggris, dengan menggunakan dana BI pada 2007. Selain itu, terdapat pula tuduhan oleh Staf Khusus Presiden Andi Arief dan Velix Wanggai kepada salah seorang anggota Tim Sembilan, Muhammad Misbakhun, sebagai pelaku kasus *letter of credit* (L/C) fiktif Bank Century. Beberapa anggota Pansus,

⁹ "Pansus Century Kekurangan Data", *Kompas*, 27 Januari 2010.

¹⁰ "Pansus Curigai Dokumen KSSK Palsu", *Indo Pos*, 2 Februari 2010.

¹¹ "Pansus Century Makin Tajam, Fraksi Tarik Anggota Kritis", *Media Indonesia*, 14 Januari 2010.

seperti Akbar Faisal dari Hanura juga mengaku memperoleh ancaman pembunuhan melalui layanan pesan singkat (SMS).¹²

Setelah Pansus bekerja sekitar satu bulan, muncul wacana agar Pansus menyusun kesimpulan sementara dari proses yang telah dilakukan. Namun, usulan ini gagal disepakati. PKS dan Hanura berpendapat perlunya kesimpulan awal atau semacam putusan sela dari Pansus atas hasil penyelidikan yang telah dilakukan. Hal ini dimaksudkan sebagai bagian dari akuntabilitas Pansus kepada publik. Sebaliknya, Gerindra dan Demokrat menyatakan tidak setuju dengan usulan tersebut karena terlalu dini dan akan menjadi masalah serius ketika nantinya kesimpulan awal dan kesimpulan akhir Pansus berbeda.¹³

Meskipun tidak ada kesepakatan soal ini, beberapa fraksi tetap menyampaikan kesimpulan awal terkait dengan penyelidikan yang telah dilakukan. Sebagai contoh, Golkar menyampaikan kesimpulan awal bahwa telah ditemukan 54 pelanggaran, antara lain 12 pelanggaran dalam proses akuisisi dan merger, 18 pelanggaran dalam proses pengucuran Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP), 24 pelanggaran dalam proses pemberian Penyertaan Modal Sementara (PMS), dan 10 keganjilan lainnya.¹⁴

Setelah bekerja selama hampir tiga bulan, sedikit molor dari jadwal semula, Pansus mengakhiri masa tugasnya. Dalam rapat Pansus 23 Februari 2010, semua fraksi menyampaikan pandangan akhir terkait dengan hasil penyelidikan yang dilakukan Pansus. Berikut ini sikap fraksi-fraksi menyangkut empat masalah pokok yang diselidiki

¹² Bambang Soesatyo, *Skandal Gila Bank Century: Mengungkap yang Tak Terungkap Skandal Keuangan Terbesar Pasca Reformasi*, Jakarta: Ufuk Press, 2010. Misbakhun akhirnya diadili dan divonis bersalah serta dihukum satu tahun penjara.

¹³ "Pansus Century Terbelah", *Media Indonesia*, 27 Januari 2010.

¹⁴ Soesatyo, *op cit.*, hlm. 176.

Pansus, yaitu soal akuisisi dan merger Bank Century, pemberian FPJP, PMS, dan soal aliran dana.¹⁵

Pertama, mengenai kebijakan akuisi dan merger Bank Century. Semua fraksi sepakat bahwa proses akuisisi dan merger tidak dilakukan secara benar karena mengandung sejumlah penyimpangan dan pelanggaran terhadap Peraturan Bank Indonesia (PBI). Semua fraksi juga berpendapat bahwa penyebab dari berbagai penyimpangan dan pelanggaran tersebut adalah pengawasan BI yang lemah, ketidaktegasan BI dalam bertindak, dan adanya *liniensi* (perlakuan khusus) terhadap proses akuisisi-merger oleh BI.

Dalam penyelidikan, Pansus menemukan bahwa akuisisi-merger ternyata dilakukan oleh pemegang saham pengendali (PSP) untuk menyelamatkan Bank CIC yang menderita kerugian akibat kecurangan yang mereka lakukan. Persyaratan pokok akuisisi yang diberikan BI pada 27 November 2001 ternyata tidak dipenuhi sampai izin merger diberikan kepada Bank Century pada 6 Desember 2004. Di samping itu, dalam periode akuisisi dan merger sampai dengan menjelang pemberian FPJP terdapat berbagai dugaan penyimpangan dan pelanggaran terhadap PP No. 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank. Ada juga indikasi yang memuluskan merger bermasalah ini melalui penundaan pengumuman hasil *fit and proper test* terhadap Rafat Ali Rizvi, salah seorang PSP Bank CIC. Pansus juga menemukan indikasi kuat terjadinya praktik penipuan dan pencucian uang (*money laundering*).

Terkait dengan adanya indikasi pelanggaran ini, pihak-pihak yang harus bertanggung jawab, antara lain direksi dan pemegang saham pengendali (PSP) Bank CIC dan Bank Century, Direktur Pengawasan BI, Deputi Gubernur BI, dan Gubernur BI. Beberapa fraksi telah mengidentifikasi beberapa nama pihak yang harus bertanggung jawab dan diproses secara hukum, yaitu Robert Tantular, Rafat Ali Rizvi, Heesham Al Warraq, Burhanuddin Abdullah, Syahril Sabirin, Sabar

¹⁵ Peta sikap atau pandangan umum fraksi-fraksi ini diolah dari *Laporan Panitia Angket DPR RI ...*, *op cit*.

Anton Torihoran, Miranda S. Goeltom, Aulia Pohan, Anwar Nasution, Siti Ch. Fadjriah, dan Maulana Ibrahim.

Kedua, mengenai kebijakan Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP). Terdapat perbedaan pandangan dan penilaian terhadap kebijakan tersebut. Demokrat berpendapat bahwa kebijakan pemberian FPJP sudah sesuai dengan Perppu No. 2 Tahun 2008 tentang Amandemen Undang-Undang Bank Indonesia yang memberikan wewenang kepada BI untuk dapat membuat dan mengubah kebijakannya. Pendapat senada disampaikan oleh PKB bahwa persyaratan diberlakukan di dalam aturan FPJP periode krisis memang diperlonggar agar maksud dan tujuan Perppu No. 2 Tahun 2008, terutama dalam mencegah dan mengatasi ketidakstabilan sistem keuangan dapat tercapai.

Pandangan yang berbeda dikemukakan oleh Fraksi Golkar, PDIP, PKS, PPP, Hanura, dan Gerindra. Fraksi-fraksi ini mengemukakan adanya indikasi pelanggaran dalam pemberian FPJP kepada Bank Century, antara lain tidak terpenuhinya syarat pemberian FPJP; tidak adanya permohonan FPJP yang diajukan Bank Century karena sebenarnya hanya mengajukan repo (*repurchase agreement*) atau penjaminan asetnya di BI; proses penandatanganan perjanjian yang tidak sesuai dengan kenyataan; penerapan Peraturan BI yang lama dalam akta perjanjian pemberian FPJP. Selain itu, BI pun tidak memiliki data yang memadai dalam menetapkan perkiraan biaya penanganan Bank Century yang menunjukkan adanya indikasi atau dugaan penyalahgunaan wewenang oleh para pejabat BI yang diduga terlibat. Beberapa fraksi mengidentifikasi nama-nama yang diduga harus bertanggung jawab, yaitu Boediono, Miranda S. Goeltom, Budi Mulya, Siti Ch. Fadjriyah, Zainal, Eddy Sulaiman Yusuf, Sugeng, Dody Budi Waluyo, Dewi Tantular, dan Hermanus Hasan Muslim.

PAN mengemukakan pendapat lain. Menurut PAN, proses pemberian FPJP telah dilakukan sesuai dengan otoritas yang dimiliki. Namun, terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya, seperti terlihat pada saat Bank Century mengajukan repo aset. Rasio Kecukupan

Modal (CAR) Bank Century yang hanya sebesar 2,3% dan cenderung menurun jelas tidak memenuhi persyaratan CAR minimum yang disyaratkan untuk pemberian FPJP (8%), sebagaimana diatur dalam PBI No. 10/26/PBI/2008 tentang FPJP. Namun, melalui PBI No. 10/30/PBI/2008, BI mengubah persyaratan FPJP dengan menurunkan syarat CAR minimum positif dan aset kredit yang dapat dijadikan agunan FPJP. Selain itu, terdapat kelalaian yang berakibat kesalahan yang tertuang di dalam akta perjanjian pemberian FPJP antara BI dan Bank Century yang seharusnya menggunakan PBI No. 10/30/PBI/2008, tetapi justru menggunakan PBI No. 10/26/PBI/2008. Jaminan yang diberikan oleh Bank Century juga ternyata jauh dari persyaratan minimum sebesar 150% nilai FPJP. Bank Century menyebutkan angka 148%, tetapi audit BI menemukan bahwa jaminan yang tersedia hanya 83%.

Ketiga, mengenai kebijakan Penyertaan Modal Sementara (PMS). Terdapat perbedaan pandangan dan sikap atau penilaian terhadap kebijakan tersebut. Demokrat dan PKB berpandangan bahwa kebijakan yang telah diambil oleh BI dan KSSK, melalui pemberian PMS kepada Bank Century, sudah benar dan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dan karena itu, tidak terdapat perbuatan melawan hukum. Kedua fraksi ini berpendapat bahwa kebijakan penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik oleh KSSK memang sudah seharusnya agar Indonesia terhindar dari krisis ekonomi yang diakibatkan keuangan global yang saat itu semakin buruk. Terbukti, menurut kedua fraksi ini, Indonesia berhasil menghindari dampak krisis global dengan baik. Kedua fraksi juga berpandangan bahwa tidak terjadi kerugian negara, karena dalam lima tahun mendatang PMS akan dijual kepada investor dan hasilnya akan digunakan untuk membayar dana LPS yang ditempatkan di Bank Century.

Sebaliknya, Golkar bersama-sama dengan PDIP, PKS, Hanura, PPP, dan Gerindra berpendapat bahwa dalam proses penetapan bank gagal berdampak sistemik diindikasikan telah terjadi penyimpangan-

penyimpangan karena sejatinya krisis global tidak membawa dampak signifikan terhadap sektor keuangan nasional. Keterpurukan Bank Century yang lebih disebabkan oleh kesalahan manajemen, bahkan tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak pemilik dan manajemen Bank Century, dinilai bukan sebagai bank gagal yang berdampak sistemik. Beberapa fraksi mengidentifikasi pihak-pihak yang diduga harus bertanggung jawab terhadap berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan PMS, yaitu Boediono, Sri Mulyani Indrawati, Raden Pardede, Rudjito, Firdaus Djaelani, Marsillam Simanjuntak, Darmin Nasution, dan Maryono.

PAN berpendapat bahwa penetapan Bank Century sebagai bank gagal dan berdampak sistemik oleh KSSK telah sesuai dengan otoritas dan kewenangan yang dimiliki lembaga ini. Namun, di dalam pelaksanaannya terdapat penyimpangan, yakni KSSK tidak menerapkan seluruh prosedur penanganan krisis sesuai dengan amanat Perppu No. 4/2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK), antara lain tidak menetapkan perkiraan kebutuhan biaya penanganan krisis. Di sisi yang lain, LPS juga tidak melakukan perkiraan biaya PMS di Bank Century, padahal setelah diambil alih per 21 November 2008, LPS dengan kapasitasnya sebagai pemegang saham memiliki akses yang luas terhadap data Bank Century.

Keempat, mengenai masalah aliran dana. Semua fraksi menyatakan terdapat penyimpangan yang sistematis dan terencana dalam hal aliran dana Bank Century, mulai dari penarikan dana pihak ketiga sebesar Rp938,7 miliar dalam periode larangan penarikan dana hingga penyaluran dana secara tidak sah kepada pihak yang tidak sah. Penyaluran dilakukan dengan menggunakan berbagai modus, antara lain melalui pemecahan nilai simpanan, pembuatan rekening fiktif, dan kloning data. Adanya modus aliran dana yang dilakukan oleh pemegang saham pengendali kepada nasabah Bank Century. Kerugian akibat praktik ini kemudian ditanggung dengan dana PMS yang berasal dari LPS. Terkait dengan aliran dana ini, Golkar menyatakan adanya dugaan konspirasi antara direksi Bank Century dan pihak lain. Lagi

pula, Hanura menilai terdapat aliran dana bagi nasabah yang kemudian menjadi donatur pasangan Capres SBY-Boediono. Sementara itu, meskipun berpendapat tidak terdapat masalah pada kebijakan penyelamatan, Demokrat ikut menyatakan bahwa terdapat masalah dalam aliran dana. Namun, menurut Demokrat, hal itu sepenuhnya merupakan kesalahan direksi Bank Century karena telah melakukan berbagai rekayasa.¹⁶

Berdasarkan pandangan akhir fraksi-fraksi tersebut, Pansus sampai pada tahap penyusunan kesimpulan dan rekomendasi untuk disampaikan kepada rapat paripurna DPR. Karena terdapat perbedaan pandangan yang sulit disatukan, Pansus akhirnya menyusun opsi kesimpulan dan rekomendasi untuk diputuskan melalui pemungutan suara. Setelah melalui proses yang cukup alot, Pansus pun akhirnya menghadirkan dua opsi kesimpulan beserta rekomendasinya, yaitu Opsi A dan Opsi C.

Kesimpulan Opsi A menyatakan bahwa tidak ada pelanggaran yang dilakukan dalam kebijakan penyelamatan Bank Century. Proses akuisisi-merger Bank Century memang diindikasikan telah melanggar peraturan perundang-undangan serta sarat dengan penipuan dan praktik pencucian uang yang dilakukan oleh pemilik dan pengelola Bank Century. Praktik penipuan dan pencucian uang yang berlangsung terus-menerus tersebut diakibatkan oleh lemahnya pengawasan BI dan ketidaktegasan BI yang memberikan *liniensi* (kemudahan) yang berlebihan atas proses akuisisi-merger yang dilakukan pemegang saham Bank Century yang jelas-jelas tidak pernah melaksanakan kewajiban atau komitmennya.

Keputusan untuk memberikan FPJP kepada Bank Century adalah kewenangan BI, sebagaimana diatur dalam Perppu No. 2 Tahun 2008, dan dimaksudkan untuk mencegah dan mengatasi ketidakstabilan sistem keuangan. Adapun kebijakan KSSK yang menetapkan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik adalah kebijakan yang juga didasarkan pada Perppu No. 4 Tahun 2008. Kebijakan

¹⁶ Soesatyo, *op cit.*, hlm. 218–222.

tersebut dilakukan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya untuk menyelamatkan sistem keuangan dan sistem perbankan nasional dari ancaman krisis finansial global yang terjadi pada saat itu. Kebijakan KSSK tersebut memang tidak disertai data dan informasi yang akurat dan lengkap, minim perdebatan, dan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian. Namun, hal tersebut dapat dipahami, mengingat situasi dan kondisi krisis yang terjadi pada saat itu. Mengenai ada-tidaknya kerugian negara, Pansus menyerahkan sepenuhnya kepada aparat penegak hukum, sedangkan soal adanya aliran dana ke partai politik dan/atau tim sukses pasangan capres/cawapres tertentu Pansus belum (tidak) menemukan.

Opsi C menyatakan bahwa terdapat berbagai penyimpangan kebijakan oleh otoritas moneter dan fiskal mulai dari operasional bank CIC, akuisisi-merger Bank Century hingga pemberian FPJP dan PMS kepada Bank Century. Penyimpangan dalam proses dan pelaksanaan pemberian FPJP dan PMS yang dapat merugikan keuangan negara sehingga dapat dikualifikasikan sebagai dugaan tindak pidana korupsi. Dana yang dikucurkan kepada Bank Century melalui FPJP dari BI dan PMS oleh LPS adalah keuangan negara. Sementara itu, terkait dengan dugaan adanya aliran dana ke partai politik dan/atau pasangan capres/cawapres tertentu, proses penyelidikan dan penelusuran aliran dana yang dilakukan oleh Pansus belum dapat dituntaskan karena kendala kewenangan *pro justitia* dan keterbatasan waktu.¹⁷

Pengambilan keputusan DPR mengenai kasus Bank Century dilakukan pada rapat paripurna DPR pada 2 Maret 2010. Sebelum pemungutan suara atas kedua opsi tersebut di atas, pimpinan DPR dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan lobi. Di dalam lobi tersebut, terdapat usulan untuk menggabungkan kedua opsi tersebut menjadi opsi AC. Usulan tersebut berasal dari empat fraksi, yakni Demokrat, PAN, PPP, dan PKB. Pilihan ini dimaksudkan menerima keduanya karena dinilai berbeda pada perspektif melihat kebijakan saja, sedangkan untuk rekomendasi diserahkan kepada ranah hukum. Sebelum

¹⁷ Laporan Panitia Angket DPR RI ..., *op cit.*

dilakukan pemungutan suara untuk penetapan kesimpulan, dilakukan pemungutan suara mengenai alternatif materi yang akan dipilih sehingga sebelum kesimpulan final, terdapat dua tahap pemungutan. Pemungutan tahap pertama mengenai alternatif materi yang akan dilakukan pemungutan suara, yaitu (1) Alternatif I dengan pilihan opsi A atau opsi C; (2) Alternatif II dengan pilihan opsi A, opsi C, atau opsi AC. Pemungutan tahap berikutnya akan memilih opsi dari alternatif pilihan yang diputuskan dalam pemungutan suara tahap pertama.

Dari pemungutan tahap pertama, alternatif I memperoleh 294 suara dan alternatif II memperoleh 246 suara sehingga pemungutan suara tahap kedua hanya menyediakan pilihan kesimpulan dan rekomendasi Pansus Opsi A dan Opsi B. Selanjutnya dilakukan pemungutan suara tahap kedua yang menghasilkan 325 suara memilih Opsi C dan 212 suara memilih Opsi A. Dengan demikian, yang menjadi kesimpulan dan rekomendasi dari DPR terkait dengan kasus penyelamatan Bank Century adalah Opsi C.¹⁸

Berselang beberapa hari, hasil akhir Pansus Hak Angket Bank Century DPR tersebut mendapat tanggapan dari Presiden SBY. Bertempat di Istana Merdeka pada 4 Maret 2010, SBY secara khusus menyampaikan sebuah pidato yang isinya membantah beberapa kesimpulan pokok yang dibuat Pansus. Sebelumnya, selama proses penyelidikan Pansus, SBY cenderung tidak banyak memberikan tanggapan. Dalam pidato di Istana Negara pada 23 November 2009, Presiden SBY menjelaskan sikapnya mengenai masalah hukum yang dihadapi dua pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yaitu Bibit Samad Rianto dan Chandra Hamzah. Dalam pidato tersebut, SBY sempat menyinggung masalah usul hak angket yang diajukan anggota DPR terkait dengan kasus Bank Century. Tanggapan “resmi” lainnya disampaikan SBY dalam pidato sambutan pada acara silaturahmi dengan para pimpinan perbankan Indonesia di Istana Merdeka pada 1 Maret 2010, atau hanya beberapa hari menjelang

¹⁸ *Koran Tempo*, 4 Maret 2010.

rapat paripurna DPR yang akan mengambil keputusan terkait dengan kesimpulan Pansus Angket Century.

Dalam pidato 4 Maret 2010, SBY mengingatkan bahwa kebijakan penyelamatan Bank Century diambil pada masa sulit, yaitu saat dunia dilanda krisis ekonomi. Saat itu, menurut SBY, ada beberapa indikator yang menunjukkan situasi krisis tersebut, antara lain harga saham anjlok hingga 50%; nilai rupiah melemah hingga mencapai Rp12.100,00 per 1 dolar AS, terendah sejak krisis 1997–1998; serta cadangan devisa turun menjadi sekitar 50 miliar dolar AS.¹⁹

SBY berpandangan bahwa pengambilan keputusan di masa krisis berbeda dengan pengambilan keputusan di masa normal. Dalam masa krisis, informasi tidak selalu lengkap dan sering berubah sehingga pilihan-pilihan yang tersedia juga tidak selalu mudah. Meskipun demikian, pilihan harus tetap diambil agar situasi tidak semakin buruk. Pilihan yang tersisa hanya ada dua, yaitu menutup Bank Century atau menyelamatkannya. Dari informasi dan keterangan yang dimiliki, keputusan penyelamatan Bank Century adalah pilihan terbaik yang ada pada saat itu. Dana sebesar Rp6,7 triliun pun disalurkan kepada Bank Century. Jika ditutup, dana yang harus disediakan minimal Rp4,9 triliun. Dana tersebut digunakan hanya untuk mengembalikan dana nasabah yang simpanannya Rp2 miliar ke bawah, sesuai dengan jumlah maksimal simpanan yang dijamin pemerintah.²⁰

Pada saat itu, lanjut SBY, para anggota DPR juga menyuarakan kecemasan mereka terhadap ancaman krisis global. Pemerintah kemudian mengambil beberapa langkah cepat dan strategis, di antaranya dengan menerbitkan tiga perppu untuk menghadapi krisis. Persetujuan DPR terhadap perppu tentang perbaikan peraturan di bidang keuangan dan perbankan menunjukkan bahwa DPR juga mengakui adanya krisis atau kegentingan yang memerlukan peng-

¹⁹ *Transkripsi Pidato Presiden RI Menanggapi atas Hasil Akhir Pansus Angket Bank Century DPR-RI.*

²⁰ *Ibid.*

ambilan keputusan pada masa krisis.²¹ Pernyataan SBY ini seakan-akan mempertanyakan konsistensi sikap DPR yang sebelumnya mendukung kebijakan yang diambil pemerintah, tetapi belakangan mempertanyakan asumsi situasi krisis saat kebijakan diambil.

Di bagian lain pidatonya, SBY menegaskan bahwa sejak awal kebijakan untuk menyelamatkan Bank Century sepenuhnya dilakukan dengan maksud, niat, dan tujuan baik. Selain itu, semua langkah yang diambil dilakukan dengan mempertimbangkan semua opsi yang tersedia serta diputuskan dengan cepat, tepat, dan hati-hati. Jika dalam pelaksanaan kebijakan tersebut ada kesalahan dan penyimpangan, sebagaimana yang ditemukan oleh Pansus, harus dipastikan siapa yang bertanggung jawab atas kesalahan dan penyimpangan itu. Perlu diketahui pula apakah kesalahan itu bersifat administratif atau pelanggaran hukum.²² Pernyataan ini menegaskan penolakan SBY terhadap kriminalisasi atau pemidanaan terhadap kebijakan publik.

Mengenai dugaan adanya dana penyelamatan yang mengalir dari Bank Century kepada Tim Kampanye SBY-Boediono atau Partai Demokrat serta sejumlah nama lainnya, SBY membantah keras dengan menegaskan bahwa berdasarkan keterangan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan BI di dalam rapat-rapat Pansus, hal tersebut sama sekali tidak terbukti.

“Hal ini perlu dinyatakan secara tegas dan nyaring, agar tidak siapa pun dari kita, apa pun latar belakang politik dan asal partainya, boleh dibiarkan mendapatkan penistaan, karena nama baiknya dicemarkan secara sewenang-wenang, dengan maksud dan niat politik yang buruk, yaitu merusakkan reputasi diri, keluarga, dan institusinya.”²³

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

3. Angket Century Antiklimaks?

Ada banyak usul hak angket yang pernah diajukan selama Era Reformasi. Pada masa pemerintahan pertama SBY (2004–2009) tercatat tidak kurang dari sembilan usul hak angket yang pernah diajukan ke rapat paripurna DPR. Namun, angket DPR mengenai penyelamatan Bank Century bisa dikatakan istimewa, setidaknya dilihat dari jumlah anggota DPR yang menandatangani usul hak angket yang mencapai 503 dari total 560 anggota DPR, atau terbanyak sepanjang sejarah angket. Selain itu, angket Bank Century ini dapat dikatakan sebagai angket DPR yang paling banyak menyita perhatian publik selama pemerintahan SBY. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari jumlah demonstrasi yang berlangsung di berbagai kota selama proses penyelidikan oleh Pansus berlangsung. Besarnya perhatian publik ini tidak dapat dilepaskan dari ekspose media yang membuat publik dapat mengakses hampir semua proses yang berjalan di Pansus, bahkan melalui siaran langsung beberapa stasiun televisi dan radio. Apakah kedua hal tersebut menunjukkan tingginya komitmen DPR dan partisipasi publik dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR? Atau dengan kata lain, apakah fenomena tersebut dapat dijadikan indikator bagi kualitas pelaksanaan fungsi DPR?

Sebagaimana disinggung dalam kerangka pemikiran di Bab I, banyaknya penggunaan instrumen pengawasan tidak selalu berbanding lurus dengan efektivitas pengawasan yang dilakukan DPR. Efektivitas pengawasan harus dilihat dari dampak pengawasan tersebut terhadap koreksi kebijakan yang menyimpang, bukan dari seberapa sering instrumen pengawasan tersebut digunakan ataupun seberapa besar perhatian masyarakat terhadap proses pengawasan yang dilakukan DPR. Sekali lagi, fokus utama dari evaluasi pengawasan DPR adalah hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*) dari pengawasan yang dilakukan. Dengan mengacu pada hal ini, ada beberapa catatan terhadap angket DPR mengenai kasus Bank Century.

Setelah bekerja selama dua bulan lebih, Pansus berhasil merumuskan dua opsi kesimpulan dan rekomendasi. Pemungutan suara

dalam rapat paripurna DPR memutuskan untuk memilih Opsi C yang menyimpulkan bahwa diduga telah terjadi penyimpangan dan tindak pidana korupsi yang terindikasi merugikan keuangan dan perekonomian negara dalam kebijakan penyelamatan Bank Century. Dalam poin pertama, Opsi C merekomendasikan dilakukan pengu-sutan hukum atas dugaan tersebut. Namun, hingga akhir 2011 hanya sebagian (kecil) yang telah diproses hukum, yaitu dari pihak pemilik dan pengelola Bank Century, sedangkan dari kalangan pejabat pemer-intahan belum ada satu pun yang diproses, kecuali dalam kapasitas sebagai saksi yang dimintai keterangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Hal ini tentu saja menimbulkan pertanyaan mengenai tindak lanjut dari keputusan DPR mengenai penyelamatan Bank Century. Memang benar bahwa berdasarkan UU No. 6 Tahun 1954 tentang Hak Angket, sebagaimana juga dikutip oleh Presiden SBY dalam pidatonya pada 4 Maret 2010, penyelidikan yang dilakukan DPR bukanlah sebuah proses *pro justitia* sehingga hasilnya hanyalah keputusan politik dan tidak dapat dijadikan alat bukti di depan pengadilan. Meskipun demikian, jika penyelidikan yang dilakukan secara terbuka berhasil mengungkap bukti-bukti secara kuat dan meyakinkan, hal itu dapat menjadi masukan, jika bukan rujukan, bagi KPK dalam memproses kasus ini. Jika kemudian hasil kerja Pansus Angket Bank Century ternyata tidak segera berlanjut ke proses hukum, apa penyebab sebenarnya? Apakah temuan Pansus dianggap sumir atau belum memadai, sehingga pihak KPK perlu kembali melakukan penyelidikan sebelum menindaklanjutinya? Ataukah itu lebih disebabkan oleh kemampuan atau kemauan KPK untuk mengusut dan menuntaskan kasus ini secara hukum, misalnya karena ada persoalan independensi terhadap kekuasaan eksekutif?

Sebagaimana diakui oleh anggota Pansus Angket Century, penyelidikan Pansus belum berhasil menuntaskan semua masalah yang menjadi fokus penyelidikan, contohnya mengenai aliran dana

FPJP dan PMS yang diberikan kepada Bank Century.²⁴ Namun, di luar masalah aliran dana, Pansus sebenarnya telah cukup berhasil mengungkap dugaan penyimpangan dalam tiga masalah lainnya, yaitu yang terkait dengan akuisisi dan merger, pemberian FPJP, dan pemberian PMS kepada Bank Century. Ada banyak keterangan saksi dan dokumen yang diperoleh dalam penyelidikan Pansus yang mendukung kesimpulan tersebut. Banyak kalangan yang melihat bahwa hambatan terbesar bagi KPK dalam memproses secara hukum kasus ini bukan soal masih minimnya bukti atau kurangnya kapasitas penyelidikan dan penyidikan KPK, melainkan lebih karena dilema KPK yang cenderung tersandera oleh beberapa kasus hukum yang melibatkan pimpinannya dalam beberapa tahun terakhir. Kasus hukum yang menimpa Bibit Samad Rianto dan Chandra Hamzah merupakan kasus yang paling berpengaruh terhadap kinerja KPK. Saat itu, keduanya sudah ditetapkan sebagai tersangka dan kasusnya sudah masuk tahap penyidikan di Kejaksaan Agung.

Banyak kalangan yang meyakini bahwa kasus Bibit dan Chandra ini merupakan upaya kriminalisasi untuk akhirnya melemahkan KPK serta proses pemberantasan korupsi di Indonesia. Melalui demonstrasi yang digelar di berbagai kota dan perang opini di media, termasuk melalui media sosial yang dapat dikatakan sebagai sebuah gejala baru dalam gerakan sosial di Indonesia, dukungan terhadap tuntutan pembebasan keduanya semakin meluas. Hal ini “memaksa” Presiden SBY membentuk sebuah tim khusus yang melibatkan beberapa akademisi dan praktisi hukum ternama untuk menyelidiki kasus ini. Setelah mendapatkan masukan dari tim tersebut, Presiden

²⁴ Soesatyo, *op cit.*, hlm. 241. Bambang Soesatyo mengakui bahwa Pansus gagal dalam melakukan tiga hal, yaitu (1) meminta keterangan Presiden SBY; (2) mengonfrontasi mantan Wapres Jusuf Kalla, Mantan Gubernur BI Boediono, dan mantan Menkeu Sri Mulyani Indrawati; (3) menelusuri aliran dana Bank Century. Soal aliran dana, Muhammad Misbakhun mengakui bahwa saat itu Pansus mengalami kesulitan untuk mengakses data pada layer terbawah. Karena alasan kerahasiaan data yang hanya boleh diberikan kepada penyidik, PPATK mengaku tidak bisa memberikan data. Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, inisiator angket dari Fraksi PKS, pada 18 Oktober 2011.

SBY, melalui Kejaksaan Agung, memutuskan untuk men-*deponering* atau mengesampingkan kasus ini demi kepentingan masyarakat luas. Bibit dan Chandra pun dibebaskan dan kembali memimpin KPK. Namun, kasus yang menimpa Bibit dan Chandra ini ternyata tidak hanya berdampak saat keduanya berada dalam tahanan Kejaksaan Agung, tetapi juga setelah keduanya dibebaskan. *Deponering* atas kasus Bibit dan Chandra diyakini telah menjadi semacam utang budi pimpinan KPK sehingga mengubah derajat independensi lembaga ini terhadap pemerintah. Oleh karena itu, tidak mengherankan banyak pihak yang mengaku pesimistis kasus hukum Bank Century ini dapat diselesaikan secara tuntas selama KPK masih dipimpin oleh pimpinan KPK yang ada.

Tersendatnya penyelesaian kasus hukum Bank Century harus dilihat secara menyeluruh, tidak semata-mata disebabkan faktor KPK. Di DPR sendiri adanya aroma politik transaksional atau politik dagang sapi dalam kasus Bank Century sulit ditutupi dan tentu saja ikut memengaruhi hasil akhir dari penuntasan kasus ini. Praktik politik transaksional tersebut membuat komitmen partai-partai di DPR patut dipertanyakan. Untuk membuktikan hal tersebut, kita perlu menimbang berbagai hal atau peristiwa yang terjadi, baik selama proses penyelidikan oleh Pansus berlangsung maupun setelah keputusan hasil angket oleh DPR.

Sejak awal fraksi-fraksi di Pansus Angket Bank Century membuat kesepakatan mengenai kerangka dan metode kerja Pansus. Dalam hal pemeriksaan saksi, contohnya, nama-nama yang dipanggil harus diputuskan secara kolektif. Seorang inisiator angket, Muhammad Misbakhun, mengakui bahwa tidak dipanggilnya SBY ke rapat Pansus dan tidak adanya konfrontasi antara mantan Wapres Jusuf Kalla, mantan Menkeu Sri Mulyani, dan mantan Gubernur BI Boediono mengenai bagaimana kebijakan penyelamatan diambil memang merupakan salah satu hasil kesepakatan yang dibuat fraksi-fraksi di Pansus. Dari keterangan ketiganya saat diperiksa secara terpisah ada beberapa perbedaan yang bisa menjadi panduan, terutama untuk

menelusuri apa saja penyimpangan yang terjadi saat pembuatan kebijakan penyelamatan Bank Century dilakukan serta siapa saja sebenarnya yang bersalah dalam pembuatan kebijakan yang menyimpang tersebut. Selain itu, Misbakhun juga menambahkan bahwa sejak awal fraksi-fraksi menyetujui bahwa proses penyelidikan tidak sampai menyangkut SBY, terlebih lagi sampai ke proses pemakzulan.²⁵ Bisa jadi itu terjadi karena partai-partai mempunyai kalkulasi politik bahwa belum tentu partainya akan memperoleh keuntungan politik, apalagi menjadi yang paling diuntungkan, jika pemakzulan terjadi.²⁶

Apa yang melatarbelakangi “kesepakatan” tersebut harus diungkap lebih jauh. Dengan mengamati dinamika sikap fraksi-fraksi dan anggotanya sejak inisiatif penggunaan hak angket bergulir, pembuatan, hingga pemungutan suara terhadap kesimpulan Pansus, yang paling menentukan adalah persetujuan dan arahan atau instruksi pimpinan partai. Sebagai contoh, kita dapat melihat bagaimana keputusan akhir Golkar terhadap pilihan dua opsi kesimpulan Pansus pada rapat paripurna DPR 2 Maret 2010. Seperti dituturkan Bambang Soesatyo dalam buku yang ia tulis, fraksinya bahkan masih harus menunggu persetujuan Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie (Ical) saat perwakilan fraksinya, Ibnu Munzir, sudah mulai membacakan pernyataan sikap fraksinya di rapat paripurna. Meskipun sejak awal sebagian besar anggotanya mendukung Opsi C, Ketua Fraksi Partai Golkar Setya Novanto terus berkomunikasi via telepon dengan Ical, yang saat itu tengah bersama Presiden SBY, untuk memastikan sikap Golkar.²⁷

Hasil akhir dari Angket Bank Century—dan mungkin kerja pengawasan DPR secara keseluruhan selama ini—sebenarnya diten-

²⁵ Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, inisiator angket dari Fraksi PKS, pada 18 Oktober 2011. Misbakhun menyebutkan bahwa fraksi-fraksi sepakat agar kegaduhan Pansus “terukur”.

²⁶ Wawancara dengan Hendrawan Supratikno, anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDI Perjuangan, pada 13 Oktober 2011.

²⁷ Lihat Soesatyo, *op cit.*, hlm. 237–238.

tukan oleh elite partai. Peran DPR sebagai sebuah institusi politik yang merepresentasikan kedaulatan rakyat cenderung tersubordinasi oleh kepentingan elite partai yang memiliki kekuasaan terhadap fraksi-fraksi di DPR.²⁸ Situasi ini—peran determinan dari pimpinan partai—seolah tidak terhindarkan akibat struktur politik yang ada saat ini. Presiden yang dipilih rakyat secara langsung “ditakdirkan” untuk tetap harus membangun koalisi dengan partai lain yang memiliki kursi di DPR. Namun, selama ini mekanisme koalisi antarpolisi ini telah memperluas ruang kompromi antara presiden terpilih dan partai pendukungnya dengan partai-partai mitra koalisi, bahkan dalam hal yang sebenarnya merupakan kewenangan konstitusional presiden, seperti dalam kasus pengangkatan dan pemberhentian menteri.²⁹

Di tengah sistem kepartaian yang cenderung oligarkis, termasuk dalam menentukan arahan bagi fraksinya di DPR, ruang kompromi itu menjadi privilese (hak istimewa) bagi segelintir elite partai. Ketika itu terjadi, ruang bagi anggota DPR yang memang benar-benar memiliki komitmen bagi pelaksanaan tugas, fungsi, dan peran DPR menjadi semakin sempit. Kebebasan untuk mengekspresikan sikap dan pandangan terhadap berbagai persoalan rakyat pada akhirnya dibatasi putusan akhir yang dibuat oleh partai (baca: elite partai). Dalam situasi ini DPR semakin rentan terjebak pada politik transaksional yang merugikan kepentingan rakyat, termasuk terjadinya disorientasi DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Pengunduran diri Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati—yang kemudian bertugas di kantor pusat Bank Dunia—dan pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) Koalisi Pendukung Pemerintah—Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie menjadi

²⁸ Purwo Santoso, Dosen Fisipol UGM, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011.

²⁹ Abdur Rozaki, dosen UIN Yogyakarta, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011. Tidak mengherankan jika kemudian terjadi polemik di antara anggota koalisi. Isu *reshuffle* kabinet mengemuka, terutama ditujukan kepada Partai Golkar dan PKS yang justru ikut menyetujui angket, bahkan sejak proses penyelidikan Pansus masih berlangsung.

ketua harian—adalah dua peristiwa penting yang sulit dipisahkan dari kasus angket Bank Century. Kegaduhan politik “tiba-tiba” mereda setelah kedua peristiwa yang terjadi hampir bersamaan ini. Sangat sulit untuk menerima bahwa kedua peristiwa tersebut hanyalah sebuah koincidensi, tanpa ada keterkaitan sama sekali.

Dalam wawancara yang dimuat harian *the Wall Street Journal*, 10 November 2009, Sri Mulyani bahkan menyatakan secara terbuka, “Aburizal Bakrie tak senang kepada saya.” Oleh karena itu, ia tidak berharap akan mendapatkan perlakuan yang adil dan baik dari orang-orang di Golkar selama penyelidikan kasus Century.³⁰ Penting untuk dicatat, sebelum kasus Bank Century diselidiki oleh DPR, Sri Mulyani yang memimpin Kementerian Keuangan dikenal kurang bersahabat dengan kelompok bisnis yang dimiliki Ical. Beberapa kebijakan reformasi dan pernyataan yang dibuat oleh Sri Mulyani sebagai Menkeu dianggap merugikan kelompok bisnis Ical.

Dalam kasus lumpur Lapindo, sebagai Menteri Keuangan, Sri Mulyani meminta perusahaan Kelompok Bakrie, PT Minarak Lapindo Jaya, menanggung semua biaya penanggulangan luapan lumpur panas di area pengeboran perusahaan tersebut di Sidoarjo yang menggenangi kawasan sekitarnya sejak Mei 2006, tanpa dana talangan dari negara. Pada Agustus 2008, Menteri Keuangan meminta Ditjen Imigrasi mencekal empat belas pengusaha batubara, termasuk petinggi di Grup Bakrie, karena menunggak pembayaran royalti kepada negara. Total semua tunggakan perusahaan yang belum dibayar sejak 2001 mencapai Rp3,9 triliun. Saat menjabat pelaksana tugas Menko Perekonomian, Sri Mulyani menolak keinginan Bakrie membeli 14% saham divestasi PT Newmont Nusa Tenggara. Sri Mulyani meminta agar semua saham divestasi Newmont dibeli oleh perusahaan negara.³¹

Pertarungan lainnya adalah soal suspensi atau penghentian sementara perdagangan saham enam emiten milik Kelompok

³⁰ “Perang Terbuka Sri Mulyani vs Aburizal Bakrie”, www.tempointeraktif.com.

³¹ *Ibid.*

Bakrie, yakni PT Bumi Resources Tbk, PT Bakrie Sumatera Plantation Tbk, PT Bakrieland Development Tbk, PT Bakrie & Brothers Tbk, PT Energi Mega Persada Tbk, dan PT Bakrie Telecom Tbk. Pada Oktober 2008, saat terjadi krisis finansial dunia, saham-saham perusahaan nasional di Bursa Efek Indonesia (BEI) jatuh bebas tidak terkendali, tidak terkecuali saham Bumi Resources yang tadinya berharga Rp7.000,00 per saham anjlok menjadi di bawah Rp1.000,00 per saham. Dalam kondisi tersebut, pihak otoritas saham tiba-tiba menghentikan sementara perdagangan saham Bumi yang diduga karena “titipan” dari Menko Kesra Aburizal Bakrie. Sri Mulyani yang memegang kendali masalah keuangan, termasuk pasar modal, meminta pencabutan penghentian sementara tersebut.³²

Salah seorang anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDI Perjuangan, Hendrawan Supratikno, secara terbuka mengakui bahwa semua partai di DPR, termasuk PDI Perjuangan pada dasarnya menggunakan kasus tersebut sebagai instrumen politik. Ia menganalogikan proses angket yang telah memojokkan lawan politik sebagai pisau belati bagi partai lain, yang dapat digunakan untuk menikam lawan politik kapan saja saat dibutuhkan. Menurut Hendrawan, hal ini menjadi sangat biasa karena realitas politik di Indonesia tidak lebih dari bagaimana melakukan kompromi, tetapi mencari keseimbangan kepentingan antaraktor yang ada di dalamnya. Selama ini tidak ada upaya serius DPR secara kelembagaan untuk mengungkap secara tuntas dan mengoreksi berbagai kebijakan atau persoalan yang diangkat dalam interpelasi ataupun angket. Dalam kasus Bank Century, belum ada perubahan kebijakan yang bersifat “sistemik” yang sudah dilakukan.³³

Poin kedua rekomendasi Pansus menganjurkan agar DPR bersama pemerintah segera membentuk dan merevisi berbagai per-

³² “Aburizal Bakrie: Sri Mulyani Orang ‘Baik’”, <http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=3522>.

³³ Wawancara dengan Hendrawan Supratikno, anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDI Perjuangan, pada 13 Oktober 2011.

aturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sektor moneter dan fiskal. Selain itu, pemulihan aset yang telah dilarikan oleh pelaku tindak pidana yang telah merugikan keuangan negara atau Bank Century belum menunjukkan perkembangan berarti. Poin ketiga rekomendasi Pansus menyebutkan bahwa pemulihan aset tersebut dilakukan paling lambat dua tahun. Hal ini barangkali terkait dengan proses audit forensik BPK atas aliran dana Bank Century yang hingga akhir November 2011 belum selesai. Yang menarik, Tim Pengawas yang dibentuk DPR untuk mengawasi pelaksanaan hasil Angket Bank Century sepertinya tidak terlalu banyak berperan dalam mengatasi situasi ini.

Proses di Pansus Century juga digunakan sebagai instrumen untuk menghadapi pemilu yang akan datang dengan mendorong citra partai yang berpihak kepada rakyat dan sekaligus melemahkan citra partai kompetitor. Menurut Hendrawan, beberapa hasil survei menunjukkan tren penurunan dukungan terhadap Partai Demokrat.³⁴ Namun, Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI) Kuskrido Ambardhi memberikan perspektif berbeda mengenai dampak elektoral dari Angket Bank Century ini. Menurut Kuskrido, berdasarkan survei yang dilakukan LSI, tidak ada *electoral effect* yang diperoleh partai-partai yang bersikap oposisi terhadap pemerintah dalam kasus ini.

Sikap oposisi DPR dan partai-partai terhadap kebijakan penyelamatan Bank Century sangat mungkin diharapkan dapat memberikan insentif politik kepada DPR dan partai-partai politik yang berperilaku oposisi tersebut, terutama berupa peningkatan dukungan pemilih. Akan tetapi, data kecenderungan sikap dan perilaku memilih pemilih dalam survei LSI menunjukkan gambaran sebaliknya, karena pasca-Pansus Century, kecenderungan dukungan pada partai-partai oposisi atau pseudo-koalisi menurun dibanding hasil Pemilu 2009. PDIP tidak pernah mendapat sentimen positif pemilih melampaui hasil Pemilu 2009. Demikian juga Hanura dan Gerindra. Partai-partai

³⁴ *Ibid.*

pseudo-koalisi, yaitu Golkar, PKS, PAN, dan PPP juga tidak pernah mendapat dukungan pemilih yang melampaui perolehan suara mereka pada Pemilu 2009. Sebaliknya, peningkatan signifikan dukungan pemilih pasca-Century justru terjadi pada Demokrat. Dalam Pemilu 2009, Demokrat didukung oleh sekitar 21% pemilih, tetapi pasca-Century Demokrat dipilih oleh sekitar 30%. Sementara itu, PKB sebagai partai pendukung pemerintah dalam kasus penyelamatan Bank Century cenderung stabil sebagaimana perolehan dalam Pemilu 2009.³⁵

Jadi, sikap dan perilaku oposisi partai terhadap pemerintah dalam kasus penyelamatan Bank Century tidak memberikan insentif politik nyata, setidaknya dalam jangka pendek. Oleh karena itu, menurut Kuskrido, partai-partai telah keliru jika menganggap kegaduhan politik akibat kasus Bank Century telah memberikan dampak signifikan bagi pergeseran dukungan pemilih.³⁶ Mengapa demikian? Pemerintah ternyata masih jauh lebih positif, lebih dipercaya oleh rakyat ketimbang DPR dan partai politik. Walaupun pemerintah banyak kekurangannya, dan penyelamatan Century mungkin melanggar hukum, publik masih lebih percaya kepada pemerintah dibandingkan kepada DPR dan partai politik yang terwakili di DPR. Gap kepercayaan tersebut sudah lama terjadi, dan oposisi dalam kasus Century tidak mampu merubah gap ini menjadi lebih kecil, atau menjadi hilang. Untuk menjadi oposisi yang menghasilkan insentif politik

³⁵ “Insentif Politik Partai Politik: Pelajaran dari Kasus Pansus Bank Century”, Rilis Survei LSI, Mei 2010. Dalam beberapa survei hingga akhir 2011, dukungan terhadap Demokrat memang mengalami penurunan tajam, tetapi kecenderungan ini diyakini lebih banyak dipengaruhi oleh kasus korupsi mantan Bendahara Umum Demokrat M. Nazaruddin yang juga menyeret nama petinggi Demokrat lainnya, termasuk Ketua Umum Anas Urbaningrum.

³⁶ Kuskrido Abardhi, Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan pengajar UGM, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011. Dodi meyakini bahwa hasrat partai-partai untuk terlalu mudah menggunakan instrumen interpelasi dan angket dalam melakukan pengawasan DPR akan berkurang jika mengetahui kecenderungan ini.

dalam bentuk dukungan massa pemilih pada oposisi diperlukan kesetaraan tingkat kepercayaan di mata publik.³⁷

Terlepas dari lambannya penuntasan secara hukum atau perbaikan kebijakan atas kebijakan yang ada, kegaduhan politik kasus Bank Century telah membuka mata kita bahwa pembuatan kebijakan publik di negeri ini masih amburadul. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari beberapa substansi perdebatan antara kubu yang pro dan yang kontra terhadap penyelamatan Bank Century, seperti dalam hal “dampak sistemik”, “keuangan negara”, dan “kriminalisasi kebijakan publik”.³⁸ Dalam soal dampak sistemik, muncul perdebatan mengenai apa sebenarnya yang menjadi indikator bahwa akan ada dampak sistemik yang timbul jika pemerintah tidak melakukan penyelamatan terhadap Bank Century; bagaimana cara memverifikasinya; dan siapa yang mempunyai otoritas untuk melakukannya.

Dalam soal keuangan negara, apakah dana Lembaga Penjamin Simpanan (PMS) yang digunakan untuk menyelamatkan Bank Century dapat dikategorikan sebagai keuangan negara. Penafsiran terhadap keuangan negara dalam kasus ini menjadi penting. Jika tidak termasuk keuangan negara, konsekuensi hukum atas temuan penyelewengan atau pelanggaran yang terjadi akan berbeda. Selain itu, ada juga perdebatan soal perbedaan antara keuangan negara dan uang negara. Dalam soal kriminalisasi kebijakan publik, muncul perdebatan apakah betul pembuat kebijakan tidak dapat dipersalahkan atas kebijakan yang dibuatnya; bagaimana jika kebijakan tersebut terbukti dibuat dengan motif untuk melakukan kejahatan, seperti korupsi.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Perdebatan ini dapat dilihat dari buku yang diterbitkan Kompas, yang memuat perdebatan dalam artikel Opini dan Tajuk Rencana di Harian *Kompas*. “Centurygate: Mengurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha”, Jakarta: Kompas, 2010.

C. USUL ANGKET MAFIA PAJAK

Pada 24 Januari 2011 sudah sekitar 30 anggota DPR yang berasal dari sembilan fraksi ikut menandatangani usulan pembentukan panitia khusus hak angket perpajakan. Saat usul hak angket ini disampaikan kepada pimpinan DPR, pimpinan DPR menyatakan bahwa usulan tersebut akan dibawa ke rapat pimpinan DPR untuk dibahas dan diagendakan di rapat paripurna oleh Badan Musyawarah DPR.³⁹ Namun, Nudirman Munir dari Golkar dan Arya Bima dari PDI Perjuangan serta beberapa anggota DPR lainnya mempertanyakan sikap pimpinan DPR yang menahan usul hak angket dengan tidak langsung menyerahkannya kepada rapat paripurna DPR pada 25 Januari 2011. Menurut mereka, seharusnya usul hak angket itu langsung dibahas di dalam rapat paripurna, sebagaimana diatur Tata Tertib DPR.⁴⁰

Di tengah perdebatan menyangkut kelanjutan usul hak angket, pada 26 Januari 2011, sebanyak 7 dari 8 anggota Fraksi Partai Demokrat yang ikut menandatangani usul angket justru mengundurkan diri melalui pernyataan tertulis yang disampaikan kepada pimpinan DPR. Ketujuh anggota Fraksi Partai Demokrat yang mengundurkan diri tersebut adalah I Gede Pasek Suardika, Achsanul Qosasi, Himmatul Alyah, Dhiana Anwar, Harry Witjaksono, Didi Irawadi Syamsuddin, dan Mardiana Indraswati. Dengan mundurnya ketujuh orang tersebut, usulan hak angket mafia pajak hanya didukung 23 anggota DPR sehingga belum memenuhi persyaratan minimal usul hak angket, yaitu 25 orang anggota dan lebih dari 1 fraksi. Oleh karena itu, pimpinan DPR kemudian mengembalikan usulan tersebut kepada para inisiator untuk dilengkapi, sebelum usul hak angket tersebut dapat dilanjutkan. Pada 27 Januari 2011, satu anggota Fraksi Partai Demokrat terakhir yang ikut menandatangani usul angket, yaitu Sucipto juga ikut mengundurkan diri. Ia menyatakan mundur

³⁹ “Hak Angket Mafia Pajak Digiring ke Rapat Pimpinan”, *Republika*, 26 Januari 2011.

⁴⁰ “Langkah Pimpinan DPR Menahan Angket Mafia Pajak Dipertanyakan”, *Republika*, 26 Januari 2011.

karena fraksinya memutuskan tidak mendukung usul hak angket mafia pajak.⁴¹

Setelah melalui proses yang cukup alot, pada 17 Februari 2011 rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR akhirnya memutuskan usul hak angket terkait dengan masalah perpajakan akan dibawa ke rapat paripurna. Terdapat dua surat yang masuk ke meja pimpinan DPR terkait dengan usulan tersebut, yaitu usulan yang ditandatangani oleh 114 anggota DPR terkait penerimaan negara dari perpajakan dan mafia pajak dan usulan yang digagas oleh anggota Komisi XI sebanyak 35 tanda tangan terkait hak angket kasus perpajakan.⁴²

1. DPR Menolak Usul Hak Angket Mafia Pajak

Bagaimana peta dukungan terhadap usul hak angket menjelang pemungutan suara di rapat paripurna DPR? Empat fraksi di DPR, antara lain Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PKS, dan Fraksi Partai Hanura menyatakan mendukung, sedangkan Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi Partai Gerindra, dan Fraksi PPP menolak karena menganggap penggunaan angket tersebut tidak diperlukan.

Fraksi-fraksi pendukung usul hak angket berpendapat bahwa selama ini terjadi kebocoran penerimaan pajak dalam jumlah yang sangat besar. Padahal, pajak merupakan sumber pendapatan utama bagi negara. Beberapa kasus yang terungkap, seperti kasus Gayus Tambunan, Bahasyim Assafie, dan pejabat Kantor Pelayanan Pajak Mulyorejo, Surabaya, hanyalah sedikit contoh dari buruknya pengelolaan pajak selama ini. Fraksi-fraksi pendukung usul hak angket meyakini bahwa kebocoran tersebut terjadi secara sistematis. Untuk menuntaskannya diperlukan penyelidikan terhadap aturan dan kebijakan mengenai perpajakan yang diduga juga bermasalah.

⁴¹ “Tujuh Anggota FPD Tarik Dukungan Hak Angket Mafia Pajak”, *Republika*, 27 Januari 2011; “Sucipto Akhirnya Cabut Dukungan terhadap Hak Angket Pajak”, *Republika*, 28 Januari 2011.

⁴² “Bamus Putuskan Hak Angket Dibawa ke Paripurna”, *Republika*, 18 Februari 2011.

Tabel 5.5 Sikap Fraksi-Fraksi yang Mendukung Usul Hak Angket Mafia Pajak

No.	Fraksi	Alasan Mendukung
1.	Fraksi Partai Golkar	<ul style="list-style-type: none"> • Angket ini bukan saja untuk menyelidiki kebocoran keuangan negara dari sektor pajak yang jumlahnya mencapai triliunan rupiah, melainkan juga untuk menyelidiki aturan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh Dirjen Pajak, Menteri Keuangan, dan Presiden serta pelaksanaannya, yang selama ini digunakan oleh oknum aparat pajak untuk berkolusi dengan wajib pajak dan mafia pajak.* Contoh kebijakan yang bermasalah adalah Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 195/010/2006 tanggal 11 April 2006 tentang Fasilitas Khusus terhadap PT Astra Daihatsu Motor, yaitu keringanan pajak bea masuk impor atas 2.400 unit mobil dalam keadaan utuh. Contoh lainnya adalah KMK No. 66 Tahun 2008 tentang <i>sunset policy</i> yang bertentangan dengan UU No. 28 Tahun 2007 Pasal 37A tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. KMK ini memberikan amnesti pajak secara terselubung yang bertentangan dengan semua UU Perpajakan sehingga negara mengalami kerugian puluhan triliun rupiah.** • Angket sangat diperlukan, karena kinerja penegak hukum demikian buruk dan sulit diharapkan untuk dapat membongkar masalah perpajakan. Angket juga dapat membuka jalan bagi reformasi sistem, institusi, dan personel perpajakan. Kewenangan yang dimiliki Pansus memungkinkan DPR untuk menyelidiki semua permasalahan pajak, baik menyangkut sistem pajak maupun kasus pajak yang ada secara komprehensif dan mendalam karena memiliki kewenangan untuk memanggil siapa pun untuk memberikan keterangan dalam proses penyelidikan.***
2.	Fraksi PDI Perjuangan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah gagal dalam memenuhi target penerimaan pajak dalam APBN dan rendahnya realisasi <i>tax ratio</i> Indonesia, bahkan jika dibandingkan dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Ini disinyalir karena banyaknya penyimpangan oleh aparat pajak. Komite Pengawas Perpajakan yang dibentuk pemerintah menyebutkan adanya 12 titik rawan penyimpangan penyalahgunaan kewenangan, termasuk salah satunya adalah intervensi melalui peraturan. • Hak angket merupakan instrumen yang tepat yang akan dapat membongkar secara tuntas kebobrokan di dalam sistem perpajakan di Indonesia selama ini.****
3.	Fraksi PKS	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelidikan melalui angket DPR akan mempunyai daya ungkit yang kuat dibanding hasil panitia kerja yang ada di komisi. Hal ini karena Pansus mempunyai kewenangan menyelidiki dan melakukan pemanggilan secara paksa. • Angket pajak juga akan memberikan informasi bagaimana pajak selama ini dikelola secara lebih jelas kepada masyarakat.*****

-
4. **Fraksi Partai Hanura** • Persoalan pajak tidak hanya menyangkut penyimpangan pajak yang dilakukan aparat pajak dengan cara berkolusi dengan wajib pajak, tetapi juga menyangkut persoalan kebijakan yang melanggar UU Perpajakan yang telah membuat negara kehilangan penerimaan pajak antara 200 triliun-300 triliun rupiah, contohnya KMK yang memberikan keringanan khusus untuk PT Astra dan KMK tentang *sunset policy*.*****
-

* “Angket Pajak Akan Selidiki Peraturan Presiden”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205812-angket-pajak-akan-selidiki-kebijakan-menken>.

** “Ini Keputusan Menkeu yang Jadi Dasar Angket”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205912-ini-keputusan-menken-jadi-dasar-angket-pajak>.

*** “Lemahnya Penegakan Hukum Lahirkan Pansus Hak Angket Pajak”, *Republika*, 26 Januari 2011; “Hak Angket Mafia Pajak Digiring ke Rapat Pimpinan”, *Republika*, 26 Januari 2011; “Akbar Tanjung: Angket Mafia Pajak Penting”, *Republika*, 22 Februari 2011; “Peta Dukungan Hak Angket Mafia Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205770-peta-dukungan-hak-angket-mafia-pajak>.

**** “PDIP Sodorkan Kegagalan Pemerintah Soal Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205903-pdip-sodorkan-kegagalan-pemerintah-soal-pajak>.

***** “Pengamat: Angket Pajak hanya Sandiwara”, *Republika*, 6 Februari 2011.

***** “Ini Keputusan Menkeu yang Jadi Dasar Angket”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205912-ini-keputusan-menken-jadi-dasar-angket-pajak>

Penyelidikan yang komprehensif, mendalam, dan tuntas terhadap masalah perpajakan tersebut hanya dapat dilakukan DPR jika menggunakan instrumen hak angket karena siapa pun yang dianggap relevan dapat dihadirkan dalam rapat Pansus Angket.

Pemanggilan pihak-pihak terkait oleh Pansus Angket mengacu pada ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket DPR, yang menyatakan sejak pembentukan panitia angket diumumkan, semua warga negara Indonesia dan semua penduduk serta orang lain yang berada dalam wilayah Indonesia diwajibkan memenuhi pemanggilan-pemanggilan panitia angket, wajib menjawab semua pertanyaan-pertanyaan panitia angket, dan memberikan keterangan selengkap-lengkapnyanya. Selain itu, Pansus juga mengacu pada Pasal 180 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 tentang

Tabel 5.6 Sikap Fraksi-Fraksi yang Menolak Usul Hak Angket Mafia Pajak

No.	Fraksi	Alasan Mendukung
1.	Fraksi Partai Demokrat	<ul style="list-style-type: none">• Substansi hak angket adalah untuk menyelidiki kebijakan pemerintah yang dianggap salah. Kalau kebijakan pemerintah soal perpajakan tidak salah, usulan hak angket pajak itu tidak ada urgensinya dan tidak perlu didukung karena hanya membuang energi dan akan dimanfaatkan oleh partai politik tertentu menjadi panggung politik dan akan memperkeruh penegakan hukum.*• Jika angket didasarkan pada dugaan maraknya mafia pajak, Pansus Angket Mafia Pajak juga belum terlalu mendesak untuk dibentuk karena data-data terkait kasus pajak belum memadai. Jika hendak dibentuk, harus ada audit terhadap seluruh perusahaan yang diduga terlibat skandal pajak. Oleh karena itu, pembentukan Pansus Pengawasan Pajak di Komisi XI atau gabungan Panja Pajak yang telah terbentuk di dua komisi, yaitu Komisi III (Panja Mafia Pajak) dan XI (Panja Pajak) dinilai lebih tepat.**
2.	Fraksi PKB	<ul style="list-style-type: none">• Persoalan mafia pajak cukup ditangani oleh pansus biasa yang merupakan gabungan dari pansus Komisi III dan Komisi IX DPR. Usul hak angket mafia pajak cenderung beraroma politik transaksional.**
3.	Fraksi PAN	<ul style="list-style-type: none">• Pembentukan hak angket dalam kasus mafia pajak tidak tepat, karena usulan hak angket tersebut lebih didasarkan pada kasus-kasus hukum, seperti kasus Gayus yang lebih tepat diusut dan diselesaikan secara tuntas melalui proses hukum.• PAN mendukung pemberantasan mafia pajak, tetapi melalui pilihan instrumen yang berbeda, yaitu dengan mengaktifkan Panja Pemberantasan Mafia Hukum dan Perpajakan yang sebelumnya telah dibentuk Komisi III DPR.****
4.	Fraksi Partai Gerindra	<ul style="list-style-type: none">• Usul hak angket ini tidak akan berbeda dengan hak angket penyelamatan Bank Century yang penuh dengan tarik-menarik politik antar-kekuatan di DPR.*****• Tidak ada alasan yang cukup kuat yang dikemukakan oleh para pengusul sehingga pemberantasan mafia pajak lebih tepat dilakukan melalui proses hukum yang tegas, transparan, dan berani. Usul hak angket lebih sebagai manuver politik saja.*****
5.	Fraksi PPP	<ul style="list-style-type: none">• Hak angket merupakan hak konstitusional anggota dan DPR untuk menyelidiki kebijakan yang diduga melanggar peraturan perundang-undangan. Namun, usul angket ini cenderung digunakan untuk kepentingan politik partai tertentu.*****

* “Anas Sebut Angket Mafia Pajak tak Penting”, *Republika*, 21 Februari 2011; “Angket Mafia Pajak Jangan Pecah Setgab”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205871--angket-mafia-pajak-jangan-pecah-setgab->; “Paripurna Usul Angket Pajak Mencapai Kuorum”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205821-paripurna-usul-angket-pajak-mencapai-kuorum>.

** “Lemahnya Penegakan Hukum Lahirkan Pansus Hak Angket Pajak”, *Republika*, 26 Januari 2011.

*** “Terkesan Politik Transaksional, PKB Tolak Hak Angket Mafia Pajak”, *Republika*, 18 Februari 2011.

**** “Angket Ditolak, Panja Pemberantasan Mafia Hukum & Pajak Lebih Diaktifkan”, <http://www.detiknews.com/read/2011/02/22/231840/1576681/10/angket-ditolak-panja-pemberantasan-mafia-hukum-pajak-lebih-diaktifkan?nd992203605>.

***** “Hak Angket Mafia Pajak Digiring ke Rapat Pimpinan”, *Republika*, 26 Januari 2011.

***** “Beraroma Politis, Gerindra Tolak Hak Angket”, *Republika*, 23 Februari 2011; “Lima Alasan Gerindra Tolak Angket Mafia Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205954-lima-alasan-gerindra-tolak-angket-mafia-pajak>.

***** “PPP Tolak Angket Mafia Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205832-ppp-tolak-angket-mafia-pajak>.

MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur tentang penggunaan hak angket DPR RI.

Sementara itu, para wakil rakyat yang tidak setuju pembentukan Pansus itu berpendapat bahwa penyelesaian kasus mafia pajak sebaiknya dibawa ke ranah hukum. Jika DPR melakukan penyelidikan melalui pembentukan panitia khusus hak angket, dikhawatirkan hanya akan menjadi ajang politik yang bisa mengganggu jalannya pemerintahan, tetapi tidak dapat menuntaskan substansi permasalahan.

Dari dinamika yang berkembang menjelang pengambilan keputusan, usul hak angket ini sepertinya akan gagal disetujui DPR karena PPP dan Gerindra yang awalnya belum bersikap menunjukkan kecenderungan untuk bergabung dengan kelompok penolak angket. Seperti diketahui sebelumnya, di barisan pendukung angket ada Fraksi Partai Golkar (107 orang anggota), Fraksi PDIP (94 orang), Fraksi PKS (57 orang), dan Fraksi Partai Hanura (17 orang). Jumlah total suara potensial kelompok ini sekitar 275. Sementara di barisan penolak usul hak angket, terdapat Fraksi Partai Demokrat (148 orang), Fraksi PAN (46 orang), dan Fraksi PKB (28 orang). Kelompok ini memiliki 222 suara potensial. Jika Fraksi PPP dan Fraksi Partai Gerindra bergabung dalam barisan penolak angket, jumlah penolak angket mendapat

suntikan 63 suara sehingga totalnya menjadi 285 suara. Berdasarkan hitung-hitungan tersebut, kubu penolak angket pajak akan unggul tipis dengan selisih 10 suara.⁴³

Perhitungan tersebut didasarkan asumsi bahwa tiap-tiap fraksi berhasil “mendisiplinkan” anggota untuk hadir dan mendukung sikap fraksinya. Salah seorang inisiator angket mafia pajak dari Fraksi PPP, Ahmad Yani, membuat kalkulasi lain. Menurut Ahmad Yani, usul hak angket bisa menang jika Fraksi Golkar, PDIP, PKS, dan Hanura sukses memastikan bahwa semua anggotanya memberikan dukungan penuh. Dari keempat fraksi tersebut, kubu pendukung angket sudah mengantongi 265 suara. Jika *voting* dilakukan, pendukung usul hak angket berharap bahwa suara dari empat fraksi lain di luar Demokrat, yaitu PPP (37 suara), PAN (46), PKB (28), dan Gerindra (26) akan terpecah dan tidak bulat menolak angket. Jika itu terjadi, Fraksi Demokrat yang memiliki 148 anggota akan sulit menandingi dukungan terhadap usul hak angket.⁴⁴

Pada 22 Februari 2011 DPR menggelar rapat paripurna yang mengagendakan, salah satunya, pengambilan keputusan atas usul hak angket anggota DPR tentang perpajakan menjadi hak angket DPR. Pada saat rapat paripurna dibuka, anggota DPR yang hadir berjumlah 393 orang atau telah memenuhi kuorum 50% dari 560 anggota untuk membahas usulan angket.⁴⁵ Jika berdasarkan asumsi dukungan solid anggota tiap fraksi dan daftar hadir peserta rapat paripurna sampai dengan pukul 16.00 WIB, pada saat fraksi-fraksi melakukan forum lobi, kubu penolak memiliki dukungan yang lebih besar dibandingkan dengan pendukung usul hak angket. Empat fraksi pendukung angket memiliki 258 suara dari 525 anggota DPR yang hadir, yakni dari

⁴³ “Dukung Angket Pajak, Golkar Tetap di Setgab”, <http://jatim.vivanews.com/news/read/205861-dukung-angket-pajak-golkar-tetap-di-setgab>

⁴⁴ “Peta Dukungan Hak Angket Mafia Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205770-peta-dukkungan-bak-angket-mafia-pajak>.

⁴⁵ “Paripurna Usul Angket Pajak Mencapai Kuorum”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205821-paripurna-usul-angket-pajak-mencapai-kuorum>.

Tabel 5.7 Hasil Pemungutan Suara terhadap Usul Hak Angket Mafia Pajak

Mendukung Hak Angket	Menolak Hak Angket
1. Golkar (106 suara)	1. Demokrat (145 suara)
2. PDI Perjuangan (84 suara)	2. PAN (43 suara)
3. PKS (56 suara)	3. PPP (26 suara)
4. Hanura (16 suara)	4. PKB (26 suara)
5. PKB (2 suara: Lily Wahid dan Effendy Choirie)	5. Gerindra (26 suara)
Jumlah: 264 suara	Jumlah: 266 suara

Golkar (104 suara), PDIP (82 suara), PKS (55 suara), dan Hanura (17 suara). Sementara kekuatan lima fraksi yang menolak angket memiliki 267 dukungan suara, yakni dari Demokrat (145 suara), PAN (40 suara), PKB (28 suara), Gerindra (26 suara), dan PPP (28 suara).

Sebelum lobi dilakukan, beberapa anggota fraksi penolak angket mendorong tidak digunakannya *voting* dalam menentukan angket ini. Mereka tampaknya sadar dengan risiko bahwa jika *voting* dilakukan, ada kemungkinan sejumlah anggota dari fraksi-fraksi penolak usulan hak angket yang akan menyeberang dan mendukung angket. Namun, upaya tersebut tidak berhasil dan rapat paripurna memutuskan untuk melakukan *voting*.⁴⁶ Berdasarkan hasil *voting* yang diikuti 530 anggota DPR, usul hak angket tentang perpajakan akhirnya gugur karena jumlah suara yang mendukung kalah tipis dari jumlah suara yang menolak. Sebanyak 266 anggota DPR menolak penggunaan usul hak angket, sedangkan yang mendukung hanya berjumlah 264 orang.

2. Politik di Balik Usul Hak Angket Mafia Pajak

Hasil *voting* pada rapat paripurna 22 Februari 2011 menunjukkan bahwa baik fraksi-fraksi pendukung maupun penolak angket tidak dapat memastikan suara anggota DPR. Di PKB, dua kadernya, yakni Lily Wahid dan Effendy Choirie “*mbalelo*” terhadap sikap fraksinya

⁴⁶ “PPP Menjadi Penentu Usulan Angket Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205920-ppp-menjadi-penentu-usulan-angket-pajak>.

dengan memilih memberikan dukungan terhadap usul hak angket.⁴⁷ Sementara itu, kubu pendukung angket ternyata juga tidak didukung total oleh kadernya. Sebanyak sembilan anggota Fraksi PDIP yang sejak awal mendukung usul hak angket tidak hadir dan memberikan suara dalam *voting* tersebut.

Selain itu, salah satu faktor yang paling menentukan hasil akhir pemungutan suara adalah sikap Fraksi PPP dan Fraksi Partai Gerindra yang akhirnya ikut menolak usul angket. Satu hari menjelang rapat paripurna pengambilan keputusan mengenai hasil angket, Fraksi PPP belum mengeluarkan sikap resmi. Menjelang rapat paripurna dimulai, sikap Fraksi PPP sudah semakin jelas. Saat itu, politisi senior PPP Lukman Hakim Saifudin menegaskan bahwa partainya menolak usul hak angket. Lukman mengakui, di dalam rapat internal partai yang digelar pada 21 Februari 2011 malam, terjadi perdebatan alot antara yang mendukung dan menolak usul angket. Namun, karena PPP melihat bahwa politisasi dalam usul angket ini sangat kuat, akhirnya PPP memutuskan untuk menolak. Keputusan ini diambil setelah mempertimbangkan kecenderungan angket yang merupakan hak konstitusional anggota dan DPR untuk menyelidiki kebijakan yang diduga melanggar peraturan perundang-undangan, justru digunakan Golkar untuk membersihkan nama baiknya dari dugaan keterlibatan dalam beberapa kasus pajak.⁴⁸

Penolakan Gerindra terhadap angket mafia pajak ini berbeda dengan sikap dalam angket sebelumnya, yaitu mereka termasuk

⁴⁷ “Hak Angket Mafia Pajak Ditolak!”, <http://www.detiknews.com/read/2011/02/22/213220/1576655/10/bak-angket-mafia-pajak-ditolak>. Beberapa hari kemudian, PKB melakukan Pergantian Antarwaktu (PAW) terhadap Lily Wahid dan Effendy Choirie. PKB sendiri membantah mengganti keduanya atas dasar sikap yang bersangkutan dalam voting dua usul hak angket terakhir dan menyatakan bahwa penggantian tersebut didasarkan pada evaluasi menyeluruh atas kepatuhan keduanya terhadap peraturan dan kebijakan internal partai selama ini.

⁴⁸ “PPP Tolak Angket Mafia Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205832-ppp-tolak-angket-mafia-pajak>.; “Ketimbang Angket Mafia Pajak, Lebih Baik Revisi UU Perpajakan”, *Republika*, 21 Februari 2011; “PPP Tolak Angket Mafia Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205832-ppp-tolak-angket-mafia-pajak>.

yang mendukung digunakannya angket DPR untuk mengusut kasus penyelamatan Bank Century. Penolakan Gerindra sebenarnya sudah dapat dilihat sejak awal usul hak angket mafia pajak muncul, antara lain melalui pernyataan beberapa elite partai ini. Wakil Ketua Fraksi Gerindra Ahmad Muzani, contohnya, pada 25 Januari 2011 menyatakan bahwa usul hak angket ini tidak akan berbeda dengan hak angket penyelamatan Bank Century yang penuh dengan tarik-menarik antar-kekuatan politik di DPR. Oleh karena itu, kemungkinan fraksinya akan menolak penggunaan hak angket dan lebih mendukung penuntasan melalui jalur hukum.⁴⁹ Ahmad Muzani menegaskan, partainya tidak melakukan *deal* dalam soal *reshuffle* atau apa pun dengan Partai Demokrat terkait dengan penolakan terhadap usul hak angket. Keputusan tersebut murni karena Gerindra tidak melihat alasan yang cukup kuat yang dikemukakan oleh para pengusul.⁵⁰

Bantahan ini diperkuat pernyataan tertulis Wakil Ketua Umum Gerindra Fadli Zon yang disampaikan pada 22 Februari 2011. Ia menyebutkan Gerindra tidak ingin “menari” di atas kepentingan partai lain yang mempunyai maksud berbeda dari diperlukannya panitia khusus angket mafia pajak, apalagi menjadi alat politik untuk *bargaining* dari partai tertentu yang kini bergabung dalam koalisi. Gerindra melihat usul hak angket lebih sebagai manuver politik, bukan upaya serius memberantas mafia pajak. Oleh karena itu, Gerindra lebih mendukung pemberantasan mafia pajak melalui proses hukum yang tegas, transparan, dan berani.⁵¹

Terpecahnya sikap partai-partai pendukung pemerintah dalam kasus angket mafia pajak juga berdampak pada politik di internal koalisi. Pemberitaan media sejak sebelum hingga berakhirnya rapat paripurna banyak diwarnai manuver dan tekanan antarpartai anggota koalisi. Bagaimana partai-partai pendukung pemerintah yang

⁴⁹ “Hak Angket Mafia Pajak Digiring ke Rapat Pimpinan”, *Republika*, 26 Januari 2011.

⁵⁰ “Beraroma Politis, Gerindra Tolak Hak Angket”, *Republika*, 23 Februari 2011.

⁵¹ “Lima Alasan Gerindra Tolak Angket Mafia Pajak”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205954-lima-alasan-gerindra-tolak-angket-mafia-pajak>.

tergabung dalam Sekretariat Gabungan (Setgab) Koalisi melihat perbedaan sikap yang terjadi di internal mereka mengenai usul hak angket mafia pajak?

Pada 16 Februari 2011, Sekretaris Setgab yang juga politisi senior Partai Demokrat Syarif Hasan mengeluarkan pernyataan bahwa rapat Setgab menyepakati untuk menghentikan usul hak angket mafia pajak dan memberi kesempatan lebih dulu kepada Panja Pajak di Komisi III dan penegak hukum untuk menjalankan tugas mereka. Meskipun demikian, Setgab menghargai hak setiap anggota DPR untuk mengusulkan hak angket dan menyerahkan masalah sanksi bagi yang bersangkutan kepada Presiden SBY sebagai ketua umum Setgab.⁵² Peringatan lebih keras kepada partai anggota koalisi yang sering memiliki sikap berbeda disampaikan Ketua Umum Partai Demokrat Anas Urbaningrum. Menurut Anas, anggota Setgab boleh saja memiliki pandangan berbeda, tetapi tidak boleh terlalu sering karena menyebabkan tidak jelasnya perbedaan antara partai anggota koalisi dan yang bukan. Oleh karena itu, jika ada anggota Setgab terus memaksa untuk ikut menggunakan hak angket, sebaiknya keluar dari Setgab.⁵³

Pentingnya disiplin anggota koalisi juga disampaikan oleh petinggi PAN dan PKB. Wakil Ketua Umum DPP PAN Drajad Wibowo dan Ketua Fraksi PKB Marwan Ja'far menilai bahwa Setgab tidak efektif dalam membuat keputusan politik karena selalu ada penyimpangan dari partai anggota koalisi. Oleh karena itu, Presiden SBY sebagai pemimpin koalisi harus mengambil langkah tegas agar koalisi menjadi lebih solid sehingga pembatasan antara koalisi dan oposisi menjadi jelas dan partai-partai koalisi tidak bisa lagi bersikap seperti halnya partai oposisi. Di dalam Setgab memang ada perbedaan

⁵² Namun, pernyataan Syarif ini segera dibantah oleh Sekjen Partai Golkar Idrus Marham yang menyebutkan bahwa Setgab hanya menyepakati bahwa mafia pajak harus diberantas. Hal ini yang membuat Golkar tetap pada sikapnya untuk mengusulkan hak angket. "Setgab Sepakat Hentikan Angket Pajak", *Republika*, 17 Februari 2011.

⁵³ "Anas: Mungkin Ada Bagian Koalisi yang Tepaksa Diikhklaskan", *Republika*, 22 Februari 2011.

pandangan, tetapi semua partai harus mengikuti komitmen yang telah disepakati koalisi.⁵⁴

Dalam pidato sekitar sepuluh menit pada 3 Maret 2011, SBY mengeluarkan pernyataan yang cukup keras terkait dengan koalisi. Ia berjanji akan segera melakukan penataan ulang koalisi karena ada satu-dua partai yang dinilai tidak menaati kesepakatan yang telah dibuat bersama. Ia mengingatkan pentingnya koalisi yang efektif agar pemerintah bisa menjalankan tugas secara efektif. Banyak kalangan menafsirkan pernyataan tersebut sebagai sinyal bahwa SBY akan segera melakukan *reshuffle* kabinet.⁵⁵ Barangkali inilah pernyataan paling keras SBY soal kekompakan antarpartai koalisi. Meskipun tidak menunjuk partai mana saja yang akan diberi sanksi, siapa pun dapat memahami bahwa partai yang dimaksud adalah Partai Golkar dan PKS.

Menanggapi pernyataan SBY, Ketua Dewan Pembina Partai Golkar Akbar Tandjung menyatakan bahwa partainya menyerahkan sepenuhnya persoalan keberadaan Golkar di Setgab kepada Presiden SBY.⁵⁶ Adapun dua politisi senior Partai Golkar lainnya, Priyo Budi Santoso dan Happy Bone Zulkarnaen, mengatakan bahwa partainya tidak merasa keberatan jika harus keluar dari koalisi karena berbeda

⁵⁴ “PKB: Harus Ada Ketegasan Antara Koalisi dan Oposisi”, *Republika*, 25 Februari 2011; “Drajad Wibowo: Presiden Harus Tegas dengan Anggota Koalisi Nakal”, *Republika*, 19 Februari 2011; “Soal Hak Angket Pajak, Setgab akan Beri Penalti”, *Republika*, 22 Februari 2011.

⁵⁵ “SBY Isyaratkan PKS dan Golkar akan Diberi Sanksi”, *Republika*, 2 Maret 2011. Namun, Juru Bicara Kepresidenan Julian Aldrin Pasha dan Wakil Sekjen Partai Demokrat Saan Mustopa membantah hal tersebut. Menurut keduanya, Presiden belum membicarakan mengenai *reshuffle* kabinet pasca-pengambilan keputusan usul hak angket mafia pajak. Kalaupun memang nantinya presiden melakukan *reshuffle*, maka itu tidak berkaitan dengan persoalan angket pajak. “Reshuffle Kabinet tidak Berkait Angket Pajak”, <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/02/02/205730/3/1/Reshuffle-Kabinet-tidak-Berkait-Angket-Pajak>; “Reshuffle Bukan Disebabkan Hak Angket Mafia Pajak”, <http://news.okezone.com/read/2011/03/06/339/431892/reshuffle-bukan-disebabkan-hak-angket-mafia-pajak>.

⁵⁶ “Akbar Tanjung: Golkar akan Tetap Kritis”, *Republika*, 4 Maret 2011.

kubu dengan Demokrat dalam usul hak angket. Menurut Priyo, penegakan etika koalisi melalui *reward and punishment* boleh saja, tetapi harus diingat bahwa kehadiran Setgab bukan didesain untuk menyamakan persepsi partai-partai yang tergabung di dalamnya. Sementara itu, ada beberapa elite Golkar yang menghendaki agar Golkar yang mengambil keputusan untuk keluar dari Setgab.⁵⁷

Akan tetapi, Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie (Ical) yakin bahwa pernyataan Presiden SBY tersebut tidak ditujukan kepada partainya. Ia merasa bahwa dukungan Golkar terhadap usul hak angket mafia pajak sepenuhnya untuk mendorong pemerintahan bersih dan berwibawa dan, karena itu, sama sekali tidak melanggar kontrak koalisi. Perbedaan pandangan mengenai bagaimana komitmen bersama itu dilakukan tidak membuat Golkar harus keluar dari Setgab. Namun, saat mayoritas di DPR memutuskan menolak, Golkar akan menghormati dan mengikuti keputusan tersebut.⁵⁸

Banyak kalangan yang melihat sikap Golkar untuk tetap bertahan di Setgab, sebagaimana disampaikan oleh Ical, tidak terlepas dari kultur partai ini yang tidak pernah mempunyai pengalaman sebagai oposisi. Sejak berdiri, Golkar adalah partai yang terbiasa berpolitik melalui kebijakan, baik sebagai penguasa pada masa Orde Baru maupun menempatkan menterinya dalam setiap kabinet pada masa Reformasi. Selain itu, bergabung dalam pemerintahan akan memberikan perlindungan politik, baik bagi Ical maupun Golkar. Berbagai isu

⁵⁷ “Priyo: Golkar Jadi Sasaran Tembak Kasus Mafia Pajak”, *Republika*, 19 Februari 2011; “Golkar tak Takut Keluar dari Koalisi”, *Republika*, 27 Februari 2011. Pernyataan yang mendukung Golkar keluar dari Setgab, antara lain disampaikan oleh tokoh senior partai ini, Suhardiman dan Agun Gunanjar. “Suhardiman Minta Golkar Keluar dari Setgab”, *Republika*, 9 Februari 2011.

⁵⁸ “Ical Tegaskan Golkar tak Langgar Kontrak Koalisi”, *Republika*, 25 Februari 2011, *Republika*, 9 Maret 2011; “Dukung Angket Pajak, Golkar Tetap di Setgab”, <http://jatim.vivanews.com/news/read/205861-dukung-angket-pajak-golkar-tetap-di-setgab>; “Di Balik Kandasnya Hak Angket Pajak, Cuma Permainan Saja?”, <http://monitorindonesia.com/?p=12664>; “Ical: Hak Angket Ditolak, Koalisi Tak Terpengaruh”, *Republika*, 24 Februari 2011.

kontroversial yang melekat pada ketua umumnya, membuat Golkar hampir mustahil berada di luar kekuasaan.⁵⁹

Pernyataan Ical mengenai alasan Golkar mendukung usul angket mafia perpajakan dibantah politisi Demokrat, Ahmad Mubarak. Ia menyebutkan bahwa motivasi politik Partai Golkar di balik angket tersebut adalah melindungi Aburizal Bakrie, karena tiga perusahaannya, yaitu PT Arutmin, PT Bumi Resources Tbk, dan PT Kaltim Prima Coal disebut-sebut masuk daftar perusahaan yang terkait dengan kasus Gayus Tambunan.⁶⁰ Apa yang dituduhkan Mubarak ini secara eksplisit pernah diakui oleh politisi senior Golkar, Priyo Budi Santoso. Ia mengakui bahwa Ical dan Golkar selama ini menjadi sasaran tembak dari kasus mafia pajak. Oleh karena itu, pihaknya tidak punya banyak pilihan kecuali mendorong angket untuk membongkar semua permasalahan itu.⁶¹

Pernyataan Priyo tersebut kemudian segera dibantah oleh Bambang Soesatyo, yang menyatakan bahwa apa yang dilakukan Golkar bukan dimaksudkan untuk membersihkan nama petinggi partai yang disebut-sebut perusahaannya terlibat kasus penggelapan pajak. Menurut Bambang, partainya hanya ingin agar UU Perpajakan segera disempurnakan.⁶² Ia menyerang balik Demokrat yang ia anggap berupaya mengaburkan pemberantasan mafia pajak dengan mencabut kembali dukungan delapan anggotanya. Ia menduga hal tersebut dilakukan karena mereka baru menyadari bahwa masalah mafia pajak ini berada di dekat mereka sehingga pengusutannya melalui angket DPR justru akan membahayakan mereka.⁶³

⁵⁹ “Golkar Dinilai Sulit untuk Menjadi Oposisi”, *Republika*, 19 Februari 2011.

⁶⁰ “Mubarak: Kepentingan Golkar di Angket Mafia Pajak untuk Lindungi Ical”, <http://www.tempointeraktif.com/bg/politik/2011/02/18/brk,20110218-314487.id.html>

⁶¹ “Priyo: Golkar Jadi Sasaran Tembak Kasus Mafia Pajak”, *Republika*, 19 Februari 2011.

⁶² “Golkar: Angket untuk Perbaiki UU Pajak”, ...

⁶³ “Demokrat Dinilai Kaburkan Usaha Bongkar Mafia Pajak”, *Republika*, 28 Januari 2011.

Dugaan adanya transaksi politik di balik usul hak angket mafia pajak ternyata tidak hanya disampaikan oleh penolak angket, tetapi juga diakui oleh para pengusul angket. Akbar Faisal dari Hanura mengakui sekaligus menyayangkan adanya tarik ulur politik di antara Golkar dan Demokrat. Ia menilai nuansa politis pada hak angket terlihat dari diarahkannya kasus pajak kepada sejumlah perusahaan yang terkait dengan para petinggi partai. Akbar menyayangkan politisasi yang berkembang seiring dengan bergulirnya usul hak angket, karena mengganggu substansi permasalahan mafia perpajakan. Meskipun demikian, menurut Akbar, itu tidak boleh mengesampingkan keharusan untuk mendorong penggunaan hak angket.⁶⁴ Hal senada disampaikan politisi PKS yang juga ikut mendukung angket. Bagi PKS, dukungan terhadap angket tidak ditujukan untuk mendelegitimasi atau memperbaiki nama siapa pun. Jika kemudian publik melihat angket dimanfaatkan sebagai ajang pertarungan politik oleh partai tertentu, PKS berpendapat bahwa hal tersebut tidak boleh menghilangkan persoalan substantif perpajakan yang memang sebenarnya ada dan harus dibongkar.⁶⁵

Selain Golkar, anggota koalisi yang menjadi sorotan adalah PKS. Bersama-sama Golkar, partai ini ikut mendukung usul hak angket dalam kasus Bank Century dan kasus mafia pajak. Politisi Demokrat Ruhut Sitompul mengatakan bahwa koalisi akan dievaluasi karena perbedaan sikap dalam koalisi terlalu sering terjadi. Meskipun baik PKS maupun Golkar sama-sama sering tak sejalan dengan Demokrat, Ruhut menyatakan partainya lebih fokus untuk mengevaluasi PKS. Menurut Ruhut, PKS ikut dalam koalisi pemerintahan dan mendapat jatah empat jabatan menteri, tetapi di sisi pencitraan PKS ingin tampil sebagai oposisi. Salah satu pertimbangan untuk lebih

⁶⁴ “Hanura Sesalkan Politisasi Hak Angket oleh Golkar dan Demokrat”, *Republika*, 21 Februari 2011.

⁶⁵ “Angket Mafia Pajak Jangan Pecah Setgab”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205871--angket-mafia-pajak-jangan-pecah-setgab->; “Terkesan Politik Transaksional, PKB Tolak Hak Angket Mafia Pajak”, *Republika*, 18 Februari 2011.

mempertahankan Golkar dibanding PKS adalah jumlah kursi Golkar di parlemen lebih besar daripada PKS.⁶⁶

Presiden PKS Luthfi Hasan Ishaq menyatakan bahwa PKS tidak khawatir bakal didepak dari koalisi karena sudah menandatangani kontrak politik permanen dengan SBY. Persoalan yang muncul belakangan hanyalah persoalan teknis, sama sekali bukan persoalan substansial. Jika polemik yang mempersoalkan keberadaan PKS di koalisi adalah usul angket mafia pajak, Luthfi mengatakan justru yang mengajak PKS mendukung usulan itu adalah Partai Demokrat. PKS bersedia ikut mengajukan karena dinilai sejalan dengan kontrak politik yang sudah dibuat, yaitu menciptakan pemerintahan yang bersih. Oleh karena itu, PKS merasa tidak perlu mengubah sikap. Jika akhirnya dikeluarkan dari koalisi, PKS tidak mempersoalkan apakah ke depan masih di dalam atau di luar pemerintahan.⁶⁷

Ketua Majelis Syura PKS Hilmi Aminuddin mengaku komunikasi PKS dengan SBY berlangsung sangat intensif dan belum ada isyarat SBY akan mendepak PKS dari koalisi. Sekretaris Jenderal PKS Anis Matta mempersilakan Demokrat merealisasikan “ancamannya” karena PKS sudah mempertimbangkan konsekuensi dari dukungan terhadap angket tersebut. Namun, ia mengingatkan bahwa Setgab tidak boleh menggeser fungsi parlemen, termasuk pengawasan karena semua keputusan politik di DPR tidak bisa disubordinasi oleh Setgab.⁶⁸ PKS tetap mendukung SBY sampai dengan 2014,

⁶⁶ “Partai Demokrat Fokus Evaluasi Menteri PKS”, <http://monitorindonesia.com/?p=13433>.

⁶⁷ “PKS: Hukum bukan Alat Tawar-menawar”, *Republika*, 27 Februari 2011; “Tifatul: Tak Ada Perselisihan antara PKS dan Demokrat”, *Republika*, 29 Februari 2011; “PKS Juga Bilang tak Takut Keluar dari Koalisi”, *Republika*, 27 Februari 2011.

⁶⁸ “PKS: Demokrat Silakan Evaluasi Koalisi”, <http://politik.vivanews.com/news/read/205951-pks--demokrat-silakan-evaluasi-koalisi>; “Setgab tidak Boleh Menggeser Keputusan”, *Republika*, 6 Januari 2011; “Setgab tidak Bisa Intervensi Hak Angket”, *Republika*, 5 Februari 2011. Dinamika Setgab ini mendapatkan perhatian dari tokoh salah satu partai di luar koalisi, yaitu Pramono Anung dari PDI Perjuangan. Ia mengingatkan agar jangan sampai keputusan Setgab lebih tinggi daripada keputusan DPR sehingga keputusan yang harus diambil di DPR malah sudah diselesaikan di Setgab. “Pram Minta Setgab Jangan Kooptasi DPR”, *Republika*, 6 Januari 2011.

tetapi tidak bisa membiarkan persoalan mendasar tidak tersentuh pengawasan DPR.⁶⁹

Di tengah perdebatan di antara partai anggota Setgab, muncul kabar adanya tawaran Partai Demokrat kepada Partai Gerindra dan PDI Perjuangan untuk masuk kabinet. Marzuki Alie secara terbuka memuji sikap Gerindra yang ikut menolak usul angket mafia pajak dan menyatakan terbuka kemungkinan bergabungnya Gerindra ke dalam koalisi.⁷⁰ Gerindra merespons tawaran tersebut secara tertulis, tetapi jawaban yang diberikan SBY mengenai syarat koalisi bersifat normatif. SBY tidak secara jelas menyatakan menerima atau menolak syarat yang diajukan Gerindra dan hanya mengharapkan hubungan baik dengan Gerindra untuk terus memperjuangkan kepentingan bangsa dan negara.⁷¹ Alhasil, saat SBY melakukan *reshuffle* pada Oktober 2011, tidak ada satu pun kader Gerindra yang masuk kabinet.

Apakah penolakan Gerindra semata-mata didasarkan pada kekhawatiran atas kemungkinan politisasi angket atautkah ada kepentingan lain? Peneliti Lembaga Survei Indonesia (LSI), Burhanuddin Muhtadi, meyakini bahwa sikap tersebut tidak terlepas dari pertimbangan kepentingan politik Gerindra. Pilihan untuk menolak angket dan penuntasan melalui jalur hukum akan memberikan *benefit*, baik bagi Demokrat maupun Gerindra. Bagi Demokrat, kandasnya usul angket ini berarti meminimalkan potensi gangguan terhadap jalannya pemerintahan SBY. Adapun bagi Gerindra, pengusutan terhadap persoalan mafia pajak melalui jalur hukum diharapkan akan membuat Golkar dan Ical sibuk melakukan pembelaan dan kehilangan kredibilitasnya di mata publik. Ini tentu saja akan berpengaruh terhadap peluang Ical, yang diprediksi akan menjadi salah satu pesaing serius bagi Prabowo Subianto dalam Pemilu Presiden 2014. Jadi, penolakan

⁶⁹ Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, inisiator angket dari Fraksi PKS, pada 18 Oktober 2011.

⁷⁰ “Demokrat Beri Isyarat Gerindra untuk Gabung Koalisi”, *Republika*, 26 Februari 2011.

⁷¹ “SBY Tanggapi Normatif Surat dari Gerindra”, *Republika*, 22 Maret 2011.

Gerindra bukan ditujukan untuk kepentingan masuk kabinet atau bergabung dengan koalisi, tetapi untuk kepentingan Pemilu Presiden 2014.⁷²

Kabar mengenai dirangkulnya PDIP bermula dari pernyataan Ketua Dewan Pertimbangan DPP PDI Perjuangan Taufiq Kiemas. Meskipun belum ada tawaran resmi untuk bergabung di kabinet, menurut Taufiq, partainya membuka diri terhadap kemungkinan kadernya masuk kabinet. Meskipun demikian, partainya tetap akan berada di luar Setgab dan tetap menjaga sikap kritisnya terhadap pemerintah. Para politisi Golkar dan PKS melihat berkembangnya wacana masuknya PDI Perjuangan, dan Gerindra, ke dalam kabinet ini dipicu oleh sinyal politik yang diberikan Demokrat. Bambang Soesatyo melihat wacana ini tidak lain merupakan bagian dari tekanan Demokrat terhadap Golkar dan PKS.⁷³

Kemungkinan bergabungnya kader PDI Perjuangan ke dalam pemerintahan SBY segera ditepis oleh beberapa politisi partai ini, Eva Kusuma Sundari dan Ganjar Pranowo. Eva mengatakan keputusan partainya untuk duduk di kursi kabinet harus melalui mekanisme kelembagaan (Kongres) karena keputusan untuk menjadi kekuatan penyeimbang di luar pemerintah (oposisi) diputuskan oleh Kongres di Bali. Menurut Eva, soal tawaran kursi tersebut tidak akan mengubah sikap politik PDI Perjuangan terhadap usul hak angket mafia pajak. Ia yakin partainya tidak akan terjebak oleh hal yang bersifat transaksional. Sementara itu, Ganjar secara diplomatis menyebutkan bahwa pernyataan Taufiq Kiemas yang mempersilakan kader PDIP masuk kabinet hanya sebuah pengandaian, jika benar ada kader PDIP yang diminta menjadi menteri.⁷⁴

⁷² “Prabowo Dinilai Sedang Berinvestasi untuk Pilpres 2014”, *Republika*, 25 Februari 2011; “Ini Dia Tujuan Gerindra di Balik Penolakan Angket Pajak”, <http://monitorindonesia.com/?p=13259>.

⁷³ “Taufiq Kiemas: Belum Ada Sinyal Soal Tawaran Kabinet”, *Republika*, 11 Februari 2011; “2011, Setgab Terancam Semakin tak Efektif”, *Republika*, 2 Januari 2011.

⁷⁴ “PDIP Masuk Kabinet Perlu Lewat Kongres”, *Republika*, 22 Februari 2011; “Ganjar: PDIP Tetap Partai Oposisi”, *Republika*, 9 Februari 2011.

Pada awal April 2011, ketika PDIP dan Partai Gerindra dipastikan tidak akan bergabung ke dalam Setgab, Partai Demokrat mengirimkan draf kontrak baru koalisi kepada partai mitra koalisi pemerintah, kecuali PKS. Draft tersebut berisi penambahan poin-poin kontrak koalisi yang sudah ada sebelumnya.⁷⁵

D. PENUTUP

Dari kasus angket penyelamatan Bank Century dan usul angket mafia perpajakan yang bergulir di DPR dalam rentang Oktober 2009 hingga akhir 2011, kita dapat menyimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan DPR melalui penggunaan hak angket belum terlembaga dan lebih ditentukan oleh peran elite partai. Dalam kasus angket Century, hal ini tampak jelas mulai dari pilihan fraksi-fraksi dalam mendukung atau menolak usul angket; pilihan untuk mendukung opsi kesimpulan dan rekomendasi yang dihasilkan; hingga sikap terhadap tindak lanjut atas hasil angket. Hal yang sama terjadi dalam pengambilan keputusan mengenai disetujui atau tidaknya penggunaan hak angket untuk menyelidiki masalah mafia pajak.

Dari segi hasil atau dampaknya, perbaikan yang bersifat menyeluruh dan sistematis kebijakan setelah usul angket belum terjadi seperti yang diharapkan. Yang kemudian menonjol adalah kesan bahwa penggunaan angket sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan tiap-tiap partai, baik sebagai alat *bargaining* politik maupun sebagai instrumen yang mendukung pencitraan para politisi Senayan dan partai politik untuk menghadapi pemilu mendatang. Pengawasan DPR dengan menggunakan instrumen lain, seperti rapat kerja bisa jadi memiliki efektivitas yang lebih tinggi dalam mengoreksi dan mencegah penyimpangan kebijakan. Hasil audit BPK, misalnya, selama ini selalu disampaikan kepada DPR, tetapi sayang, banyak sekali yang tidak ditindaklanjuti. Sebagai contoh, hasil audit terhadap Bank Century sebenarnya telah disampaikan sejak sebelum Pemilu 2009, tetapi baru dipersoalkan di DPR setelah Pemilu 2009 usai.

⁷⁵ “Demokrat tak Kirim PKS Draft Kontrak Baru Koalisi”, *Republika*, 7 April 2011.

Yang menarik, partai-partai pendukung angket menyadari bahwa partai yang lain juga melakukan hal yang sama sehingga dapat dikatakan tidak ada satu partai pun yang mengharapkan hasil yang benar-benar ekstrem. Bisa jadi hal tersebut dilatarbelakangi kekhawatiran tiap partai bahwa *benefit* terbesar dari akhir kasus ini akan dinikmati partai lain. Dengan latar belakang ini, adanya kesepakatan fraksi-fraksi untuk menjaga “kegaduhan yang terukur” yang menghindari pemakzulan SBY dalam proses angket Bank Century menjadi sangat masuk akal.

Jika memperhatikan “fitrah” partai politik, politisasi yang dilakukan partai atas kerja-kerja DPR adalah hal tidak terhindarkan dan bahkan mungkin sesuatu yang wajar. Namun, di sisi lain ada kepentingan rakyat yang harus diperjuangkan oleh DPR. Dengan demikian, sebagaimana juga fungsi-fungsi DPR yang lain, pengawasan selamanya akan berada di antara tarikan dua hal tersebut. Jika praktik demokrasi ke depan menghendaki bahwa rakyat tetap sebagai pemilik kedaulatan sesungguhnya, dalam maksimalisasi *benefit* yang dilakukan oleh partai dalam proses pengawasan harus tetap mengacu pada prinsip-prinsip tertentu. Selain dilakukan dengan mengikuti ketentuan perundang-undangan yang berlaku, secara substantif upaya tersebut harus menempatkan kepentingan rakyat sebagai prioritas utama. Artinya, setiap pengawasan yang dilakukan DPR harus menghasilkan sebesar-besarnya manfaat bagi rakyat, terutama melalui koreksi atas pelanggaran atau penyimpangan kebijakan yang ada.

Untuk mencapai hal tersebut, adalah hal yang mustahil jika itu hanya disandarkan pada harapan adanya niat baik partai-partai. Bagaimanapun, harus ada pihak yang “memaksa” partai-partai politik melakukan perubahan, termasuk kinerja mereka di DPR. Dalam hal ini dibutuhkan peran aktif masyarakat. Untuk melihat bagaimana pengaruh partisipasi masyarakat sipil dalam pengawasan DPR, kita bisa berkaca pada kasus Angket Bank Century. Besarnya perhatian masyarakat dan proses yang berlangsung terbuka membatasi manuver politik partai-partai dalam kerja-kerja DPR.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- AR, Hanta Yuda. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kompas. 2010. *Centurygate: Mengurai Konspirasi Penguasa-Pengusaha*. Jakarta: Kompas.
- Soesatyo, Bambang. 2010. *Skandal Gila Bank Century: Mengungkap yang Tak Terungkap Skandal Keuangan Terbesar Pasca Reformasi*. Jakarta: Ufuk Press.
- Setjen DPR RI. 2009. *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009: Mengemban Amanat dan Aspirasi Rakyat*. Jakarta: Sekretariat DPR RI dan UNDP.
- Wiratma, I Made Leo. 2004. "Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004: Dari Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden". *Analisis CSIS*, 33 (2) Juni.

Sumber yang Tidak Diterbitkan

- Laporan Panitia Angket DPR RI Mengenai Pengusutan Kasus Bank Century dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 2 Maret 2010.*
- Transkripsi Pidato Presiden RI Menanggapi atas Hasil Akhir Pansus Angket Bank Century DPR-RI.*

Koran dan Internet

- "2011, Setgab Terancam Semakin tak Efektif". *Republika*, 2 Januari 2011.
- "Akbar Tanjung: Angket Mafia Pajak Penting". *Republika*, 22 Februari 2011.
- "Anas Sebut Angket Mafia Pajak tak Penting". *Republika*, 22 Februari 2011.
- "Anas: Mungkin Ada Bagian Koalisi yang Tepaksa Diikhhlaskan". *Republika*, 22 Februari 2011.
- "Angket Ditolak, Panja Pemberantasan Mafia Hukum & Pajak Lebih Diaktifkan". *Republika*, 23 Februari 2011.
- "Angket Mafia Pajak Jangan Pecah Setgab". (<http://politik.vivanews.com/news/read/205871--angket-mafia-pajak-jangan-pecah-setgab->).
- "Angket Pajak Akan Selidiki Peraturan Presiden". (<http://politik.vivanews.com/news/read/205812-angket-pajak-akan-selidiki-kebijakan-menke>).

- “Bamus Putuskan Hak Angket Dibawa ke Paripurna”. *Republika*, 18 Februari 2011.
- “Beraroma Politis, Gerindra Tolak Hak Angket”. *Republika*, 23 Februari 2011.
- “Demokrat Beri Isyarat Gerindra untuk Gabung Koalisi”. *Republika*, 26 Februari 2011.
- “Demokrat Dinilai Kaburkan Usaha Bongkar Mafia Pajak”. *Republika*, 28 Januari 2011.
- “Demokrat tak Kirim PKS Draf Kontrak Baru Koalisi”. *Republika*, 8 April 2011.
- “Di Balik Kandasnya Hak Angket Pajak, Cuma Permainan Saja?” (<http://monitorindonesia.com/?p=12664>).
- “Drajad Wibowo: Presiden Harus Tegas dengan Anggota Koalisi Nakal”. *Republika*, 19 Februari 2011.
- “Dukung Angket Pajak, Golkar Tetap di Setgab”. (<http://jatim.vivanews.com/news/read/205861-dukung-angket-pajak-golkar-tetap-di-setgab>).
- “Ganjar: PDIP Tetap Partai Oposisi”. *Republika*, 9 Februari 2011.
- “Golkar Dinilai Sulit untuk Menjadi Oposisi”. *Republika*, 19 Februari 2011.
- “Golkar Setuju Ketua Panitia Angket Inisiator”. (http://politik.vivanews.com/news/read/109232-golkar_setuju_ketua_panitia_angket_inisiator).
- “Golkar tak Takut Keluar dari Koalisi”. *Republika*, 27 Februari 2011.
- “Golkar-PPP Tunggu Kelanjutan Century”. *Indopos*, 6 April 2010.
- “Hak Angket Mafia Pajak Digiring ke Rapat Pimpinan”. *Republika*, 26 Februari 2011.
- “Hak Angket Mafia Pajak Ditolak!” (<http://www.detiknews.com/read/2011/02/22/213220/1576655/10/hak-angket-mafia-pajak-ditolak>).
- “Hanura Sesalkan Politisasi Hak Angket oleh Golkar dan Demokrat”. *Republika*, 21 Februari 2011.
- “Ical Tegaskan Golkar tak Langgar Kontrak Koalisi”. *Republika*, 9 Maret 2011.
- “Ical: Hak Angket Ditolak, Koalisi Tak Terpengaruh”. *Republika*, 24 Februari 2011.
- “Ini Dia Tujuan Gerindra di Balik Penolakan Angket Pajak”. (<http://monitorindonesia.com/?p=13259>).
- “Ini Keputusan Menkeu yang Jadi Dasar Angket”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205912-ini-keputusan-menkeu-jadi-dasar-angket-pajak>).

- “Inilah Lima Poin Fokus Penyelidikan Angket Century”. *Kompas*, 31 November 2009.
- “Ketimbang Angket Mafia Pajak, Lebih Baik Revisi UU Perpajakan”. *Republika*, 21 Februari 2011.
- “Langkah Pimpinan DPR Menahan Angket Mafia Pajak Dipertanyakan”. *Republika*, 26 Januari 2011.
- “Lemahnya Penegakkan Hukum Lahirkan Pansus Hak Angket Pajak”. *Republika*, 26 Januari 2011.
- “Lima Alasan Gerindra Tolak Angket Mafia Pajak”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205954-lima-alasan-gerindra-tolak-angket-mafia-pajak>).
- “Mubarok: Kepentingan Golkar di Angket Mafia Pajak untuk Lindungi Ical”. (<http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/02/18/brk,20110218-314487,id.html>).
- “Pansus Century Kekurangan Data”. *Kompas*, 27 Januari 2010.
- “Pansus Century Makin Tajam, Fraksi Tarik Anggota Kritis”. *Media Indonesia*, 14 Januari 2010.
- “Pansus Century Terbelah”. *Media Indonesia*, 27 Januari 2010.
- “Pansus Curigai Dokumen KSSK Palsu”. *Indo Pos*, 2 Februari 2010.
- “Paripurna Usul Angket Pajak Mencapai Kuorum”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205821-paripurna-usul-angket-pajak-mencapai-kuorum>).
- “Partai Demokrat Fokus Evaluasi Menteri PKS”. (<http://monitorindonesia.com/?p=13433>).
- “PDIP Masuk Kabinet Perlu Lewat Kongres”. *Republika*, 22 Februari 2011.
- “PDIP Sodorkan Kegagalan Pemerintah Soal Pajak”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205903-pdip-sodorkan-kegagalan-pemerintah-soal-pajak>).
- “Pemilu 2009 dalam Angka”. (<http://www.kpu.go.id>).
- “Pengamat: Angket Pajak hanya Sandiwara”. *Republika*, 6 Februari 2011.
- “Pengamat: Hak Angket Mafia Pajak Memunculkan Dagang Politik”. (<http://www.antaranews.com/berita/1298036049/pengamat-bak-angket-mafia-pajak-memunculkan-politisasi>).
- “Peta Dukungan Hak Angket Mafia Pajak”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205770-peta-dukungan-bak-angket-mafia-pajak>).
- “PKB: Harus Ada Ketegasan Antara Koalisi dan Oposisi”. *Republika*, 25 Februari 2011.
- “PKS Juga Bilang tak Takut Keluar dari Koalisi”. *Republika*, 25 Februari 2011.

- “PKS: Demokrat Silakan Evaluasi Koalisi”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205951-pks--demokrat-silakan-evaluasi-koalisi>).
- “PKS: Hukum bukan Alat Tawar-menawar”. *Republika*, 27 Februari 2011.
- “PPP Menjadi Penentu Usulan Angket Pajak”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205920-ppp-menjadi-penentu-usulan-angket-pajak>).
- “PPP Tolak Angket Mafia Pajak”. (<http://politik.vivanews.com/news/read/205832-ppp-tolak-angket-mafia-pajak>).
- “Prabowo Dinilai Sedang Berinvestasi untuk Pilpres 2014”. *Republika*, 25 Februari 2011.
- “Pram Minta Setgab Jangan Kooptasi DPR”. *Republika*, 6 Januari 2011.
- “Priyo: Golkar Jadi Sasaran Tembak Kasus Mafia Pajak”. *Republika*, 19 Februari 2011.
- “Reshuffle Bukan Disebabkan Hak Angket Mafia Pajak”. (<http://news.okezone.com/read/2011/03/06/339/431892/reshuffle-bukan-disebabkan-hak-angket-mafia-pajak>).
- “SBY Isyaratkan PKS dan Golkar akan Diberi Sanksi”. *Republika*, 2 Maret 2011.
- “SBY Tanggapi Normatif Surat dari Gerindra”. *Republika*, 22 Maret 2011.
- “Setgab Sepakat Hentikan Angket Pajak”. *Republika*, 17 Februari 2011.
- “Setgab tidak Bisa Intervensi Hak Angket”. *Republika*, 5 Februari 2011.
- “Setgab tidak Boleh Menggeser Keputusan”. *Republika*, 6 Januari 2011.
- “Soal Hak Angket Pajak, Setgab akan Beri Penalti”. *Republika*, 22 Februari 2011.
- “Sucipto Akhirnya Cabut Dukungan terhadap Hak Angket Pajak”. *Republika*, 28 Januari 2011.
- “Suhardiman Minta Golkar Keluar dari Setgab”. *Republika*, 9 Februari 2011.
- “Taufiq Kiemas: Belum Ada Sinyal Soal Tawaran Kabinet”. *Republika*, 11 Februari 2011.
- “Terkesan Politik Transaksional, PKB Tolak Hak Angket Mafia Pajak”. *Republika*, 18 Februari 2011.
- “Tifatul: Tak Ada Perselisihan antara PKS dan Demokrat”. *Republika*, 29 Februari 2011.
- “Tujuh Anggota FPD Tarik Dukungan Hak Angket Mafia Pajak”. *Republika*, 27 Januari 2011.
- Koran Tempo*, 4 Maret 2010.

Wawancara dan FGD

Wawancara dengan Hendrawan Supratikno, anggota Pansus Bank Century dari Fraksi PDI Perjuangan, pada 13 Oktober 2011.

Wawancara dengan Muhammad Misbakhun, inisiator angket dari Fraksi PKS, pada 18 Oktober 2011.

Abdur Rozaki, dosen UIN Yogyakarta, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011.

Kuskrido Ambardhi, Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan pengajar UGM, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011.

Purwo Santoso, Dosen Fisipol UGM, dalam FGD “Evaluasi Politik Pengawasan DPR RI Era Reformasi” di Yogyakarta, 6 April 2011.

BAB VI

MENIMBANG PENGAWASAN DPR: CATATAN PENUTUP

Syamsuddin Haris

Sulit dimungkiri bahwa secara umum kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) produk pemilihan-pemilihan umum Era Reformasi (1999, 2004, dan 2009) relatif lebih baik dibandingkan dengan DPR-DPR selama sekitar 30 tahun di bawah Orde Baru. Meskipun kritik publik atas kinerja DPR tidak pernah berkurang dan ekspektasi masyarakat atas DPR belum terpenuhi, sekurang-kurangnya potret parlemen dengan label 5D (datang, duduk, dengar, diam, dan duit) seperti pada masa otoritarian Soeharto tidak tampak lagi. Sebagian masyarakat bahkan menilai DPR Era Reformasi terlalu “berisik”, meski mungkin keberisikan itu belum berbanding lurus dengan kinerja para legislator. Dalam beberapa momen persidangan, kini publik bahkan bisa menyaksikan secara langsung melalui layar kaca sejumlah anggota DPR yang beradu mulut hingga nyaris adu jotos karena tidak terbiasa menerima perbedaan pendapat di antara mereka.

Perubahan politik yang dialami bangsa Indonesia dari sistem otoriter Orde Baru ke sistem demokrasi sejak 1999 memang memberi banyak warna dan dinamika baru dalam penampilan DPR. Hal itu tidak hanya ditandai dengan perubahan sistem keanggotaan dewan yang sejak 2004 dipilih melalui pemilu, tetapi juga tampak dalam struktur keanggotaan yang semakin beragam. Seperti diketahui, anggota DPR kini tidak terbatas pada para politisi, birokrat, dan para

kroni penguasa sebagaimana era Soeharto, tetapi mencakup pula mereka yang berasal dari beraneka ragam profesi, termasuk para mantan aktivis mahasiswa, pegiat organisasi masyarakat sipil, dan bahkan para artis dan selebriti.

Publik amat berharap perubahan warna dan dinamika DPR diikuti pula dengan perbaikan dan peningkatan komitmen para legislator terhadap aneka persoalan masyarakat dan bangsa yang tidak kunjung tuntas dalam beberapa tahun terakhir. Ekspektasi masyarakat tersebut semakin meningkat lagi setelah UUD 1945 hasil empat tahap amandemen yang dilakukan oleh MPR (1999-2002) justru lebih memperkuat otoritas, fungsi, dan hak-hak politik DPR. Tidak mengherankan jika berbagai kalangan sepakat bahwa salah satu perubahan politik besar yang berlangsung dalam Era Reformasi adalah bergesernya pendulum sistem pemerintahan dari yang bercorak *executive heavy* menjadi *legislative heavy*.

Pergeseran pendulum tersebut tidak hanya tampak dalam peralihan lokus otoritas pembentukan undang-undang (UU) dari presiden ke DPR—kendati tetap melalui pembahasan bersama dan persetujuan presiden—tetapi juga terlihat dalam kewenangan dan fungsi anggaran serta pengawasan. Meskipun dalam konteks fungsi pengawasan, konstitusi hasil amandemen telah mengurangi otoritas DPR dalam pemecatan (*impeachment*) presiden, secara konstitusi dewan memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat yang memungkinkan partai-partai politik di Senayan memojokkan dan memermalukan presiden. Fenomena DPR hasil Pemilu 2004 dan 2009 memperlihatkan upaya sebagian parpol memanfaatkan hak interpelasi dan hak angket tidak hanya untuk mempertanyakan berbagai kebijakan pemerintah yang dianggap menyimpang, tetapi juga cenderung dilakukan dalam rangka memojokkan dan memermalukan presiden.¹ Sebagai akibat kecenderungan tersebut sering

¹ Antara lain lihat Syamsuddin Haris, “Realitas Fungsi Pengawasan DPR 2004–2009: Nafsu Besar Komitmen Kurang”, dalam Wawan Ichwanuddin (Ed.), *Evaluasi Kinerja DPR 2004–2009*, Laporan Penelitian P2P LIPI Tahun 2010.

kali tidak jelas bagi publik, apa sesungguhnya pencapaian DPR di balik penggunaan hak-hak politik yang dimilikinya.

Dalam kaitan tersebut, tulisan pada bab ini mencoba menganalisis dan memberikan penilaian atas penggunaan hak-hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat sebagai bagian dari fungsi pengawasan DPR Era Reformasi. Selain hak-hak tersebut, apa saja sebenarnya ruang lingkup fungsi pengawasan yang dimiliki DPR? Mengapa para politisi parpol di DPR lebih tertarik dan antusias menggunakan hak-hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat dalam mengkritisi dan mengoreksi kebijakan pemerintah ketimbang misalnya memanfaatkan mekanisme politik ataupun kewenangan pengawasan lainnya yang lebih menjanjikan? Apakah DPR memiliki semacam politik pengawasan dalam rangka mewujudkan pemerintahan hasil pemilu yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik?

A. RUANG LINGKUP PENGAWASAN DPR

Ruang lingkup pengawasan DPR terhadap pemerintah tentu tidak terbatas pada penggunaan hak-hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Dapat dikatakan, hampir keseluruhan kerja DPR terkait dengan fungsi legislasi dan fungsi anggaran, tidak bisa dipisahkan dari kedudukan sentral dewan sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memperoleh mandat untuk mengontrol kerja pemerintah yang dihasilkan oleh pemilihan umum. Oleh karena itu, secara konseptual, pengawasan DPR tidak hanya mencakup kewenangan kontrol yang dimiliki dan melekat padanya sesuai dengan amanat tersurat konstitusi dan UU, tetapi mencakup pula berbagai aktivitas kerja dewan yang memungkinkan mereka memperoleh konfirmasi atas pelaksanaan kebijakan yang dilakukan berbagai unsur pemerintah dan lembaga pemerintah yang menjadi mitra kerja alat-alat kelengkapan DPR, termasuk di dalamnya kewenangan DPR dalam memberikan konfirmasi dan/atau persetujuan atas pengangkatan pejabat publik yang diusulkan presiden.

Dengan demikian, ruang lingkup pengawasan DPR mencakup enam wilayah kewenangan, yakni:

- 1) Kewenangan yang melekat pada fungsi pengawasan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 20A UUD 1945 hasil amandemen. Dalam pasal yang sama ayat (2) diatur bahwa dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, termasuk fungsi pengawasan, DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
- 2) Kewenangan yang melekat pada fungsi legislasi. Otoritas DPR dalam fungsi pembentukan UU, berikut pembahasan dan persetujuan bersama dengan presiden, tidak hanya memungkinkan dewan memiliki inisiatif dalam merancang kebijakan, tetapi juga memberikan kritik, koreksi, dan rancangan alternatif atas setiap rancangan undang-undang (RUU) yang diajukan pemerintah. Pasal 20 ayat (5) bahkan mengatur bahwa UU dinyatakan sah jika dalam 30 hari tidak disahkan atau ditandatangani oleh presiden;
- 3) Kewenangan yang melekat pada fungsi anggaran. Melalui kewenangan membahas bersama RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan presiden, DPR tidak hanya dapat mengontrol sumber-sumber pendapatan negara dan alokasi belanja negara, tetapi juga bisa menolak RUU APBN yang diajukan oleh presiden;
- 4) Kewenangan DPR yang terkait dengan tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara seperti diamanatkan Pasal 23E UUD 1945 hasil amandemen. Jadi, atas dasar hasil audit APBN oleh BPK, DPR dapat menjadikan indikasi penyimpangannya sebagai bagian dari fungsi pengawasan yang dimilikinya;
- 5) Kewenangan terkait dengan hak konfirmasi dan/atau persetujuan DPR atas pengangkatan pejabat publik yang diusulkan oleh presiden. Dalam hal ini, DPR tidak hanya dapat melakukan uji kemampuan dan kepatutan atas setiap pejabat publik yang

diusulkan presiden, tetapi juga dapat menolak nama-nama yang diusulkan;

- 6) Kewenangan yang melekat pada hak alat-alat kelengkapan DPR, khususnya komisi-komisi, dalam mengundang, memanggil, dan meminta keterangan pemerintah terkait dengan kebijakan pemerintah yang dianggap merugikan negara ataupun tidak berpihak pada rasa keadilan masyarakat. Seperti diketahui, sesuai dengan UU dan Tatib DPR, komisi-komisi memiliki mekanisme rapat kerja dengan mitranya dari unsur-unsur pemerintah sesuai dengan ruang lingkup bidang komisi yang bersangkutan. Apabila diperlukan, komisi-komisi bahkan berwenang membentuk panitia kerja (panja) untuk menindaklanjuti temuan penyimpangan dalam implementasi kebijakan oleh suatu kementerian atau lembaga pemerintah.

Seperti sudah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, studi ini tidak mungkin mencakup keseluruhan dimensi pengawasan yang bisa dilakukan oleh DPR terhadap lembaga eksekutif. Oleh karena itu, dengan sengaja penelitian ini hanya difokuskan untuk menilai dan/atau menimbang praktik pengawasan politik DPR yang didasarkan fungsi dan/atau otoritas pengawasan yang melekat secara konstitusi seperti diamanatkan dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen. Paling kurang ada dua argumen yang dipakai sebagai pijakan, mengapa pilihan kajian ini lebih pada penggunaan hak-hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. *Pertama*, penggunaan hak-hak politik itulah yang sebagian besar memengaruhi intensitas relasi antara DPR sebagai institusi legislatif dan presiden sebagai pimpinan lembaga eksekutif. *Kedua*, secara faktual sulit dimungkiri bahwa meskipun hak interpelasi dan hak angket cukup sering digunakan atau dicoba digulirkan DPR selama era demokratisasi pasca-Orde Baru, hampir tidak ada tindak lanjut yang signifikan dari penggunaan hak-hak politik DPR itu bagi perbaikan atau perubahan kebijakan, ke arah misalnya, pemihakan yang lebih baik terhadap kepentingan publik.

Walaupun lebih difokuskan pada penggunaan hak-hak politik yang melekat pada fungsi pengawasan, aspek atau dimensi pengawasan lainnya, seperti yang bisa dilakukan melalui fungsi legislasi dan hak konfirmasi atas pengangkatan pejabat publik disinggung pula seperlunya dalam rangka memperkaya penilaian atas politik pengawasan DPR. Melalui pendekatan seperti itu diharapkan dapat ditimbang bobot atau kualitas politik pengawasan DPR yang mewarnai dinamika hubungan DPR-presiden khususnya, dan politik serta pemerintahan Indonesia pada umumnya selama Era Reformasi berlangsung.

Titik tolak penilaian terhadap fungsi pengawasan yang dilakukan DPR dalam kajian ini tidak semata-mata didasarkan pada perspektif teoretis bahwa fungsi pengawasan merupakan salah satu dari fungsi utama parlemen, selain fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Dalam rangka pelebagaan demokrasi konstitusional, titik tolak utama penilaian yang dilakukan terhadap fungsi pengawasan DPR dalam studi ini adalah konstruksi konstitusi hasil empat tahap perubahan atau amandemen yang dilakukan oleh MPR (1999–2002). Seperti diketahui, konstruksi konstitusi hasil amandemen berpusat pada upaya bangsa Indonesia melembagakan sistem demokrasi presidensial yang bercirikan antara lain (1) penyelenggaraan pemilihan langsung presiden dan wakil presiden serta berlakunya masa jabatan yang bersifat tetap bagi presiden dan wakilnya; (2) pengalihan lokus fungsi legislasi dari presiden ke DPR; (3) munculnya institusi-institusi politik baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), baik secara langsung maupun tidak langsung turut menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan konstitusi pada umumnya dan penyelenggaraan pemerintahan pada khususnya; (4) semakin diperkuatnya lembaga negara lainnya seperti Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai bagian dari upaya konstitusional memperkuat pengawasan penyelenggaraan pemerintahan.

Konsekuensi logis dari konstruksi konstitusi tersebut adalah (1) titik-berat fungsi DPR sesungguhnya lebih pada fungsi legislasi daripada fungsi pengawasan dan fungsi anggaran; (2) DPR bukan lagi satu-satunya lembaga politik yang memiliki fungsi kontrol terhadap kebijakan pemerintah dan penyelenggaraan negara; (3) DPR sebenarnya dapat mengoptimalkan posisi strategisnya sebagai pembentuk UU dan bagian dari politik pengawasan yang mungkin jauh lebih efektif daripada sekadar melakukan berbagai manuver politik atas nama pengawasan melalui penggunaan hak-hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

B. REALITAS DAN KECENDERUNGAN PENGAWASAN DPR

Seperti dikemukakan sebelumnya, dinamika politik DPR hasil pemilu-pemilu pasca-Orde Baru tidak hanya relatif lebih tinggi, riu, dan bahkan cenderung “berisik” dibandingkan dengan tiga dekade parlemen era Soeharto, tetapi juga acap kali cenderung melampaui dinamika parlemen dalam skema sistem demokrasi presidensial yang diamanatkan konstitusi. Penggunaan hak angket yang berlanjut pada hak menyatakan pendapat DPR periode 1999–2004 bahkan akhirnya berujung pada pemakzulan terhadap Presiden Abdurrahman Wahid oleh koalisi politik yang semula mengusungnya sebagai calon presiden dalam pemilihan yang dilakukan oleh MPR.² Terlepas dari berbagai kontroversi kepemimpinan Abdurrahman Wahid (1999–2001) dan proses pemakzulan presiden atas dasar politik yang masih dimungkinkan oleh konstitusi sebelum amandemen, hal itu jelas menandai perubahan mendasar format relasi presiden-DPR yang dialami bangsa Indonesia pada awal transisi dari sistem otoriter menuju demokrasi.

Pengalaman pahit Presiden Wahid tidak hanya menjadi pelajaran amat berharga bagi bangsa kita pada umumnya, tetapi juga membawa serta “berkah tersembunyi”, yaitu menguatnya komitmen para poli-

² Tentang ini lihat antara lain, Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta: Grafiti Pers, 2007.

tisi partai-partai politik di DPR untuk menata ulang format relasi presiden-DPR di satu pihak, serta mempersulit proses pemakzulan atas presiden. Dilatari pengalaman dan pelajaran itu, MPR yang melakukan perubahan atas konstitusi akhirnya sepakat mempersulit proses pemakzulan presiden dengan meniadakan peluang bagi politisi DPR melakukan pemecatan hanya atas dasar politik. Selain harus melalui penilaian oleh MK, pemakzulan hanya bisa dilakukan jika presiden dan/atau wakil presiden “terbukti telah melakukan pelanggaran hukum”, yakni berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan tindak pidana berat lainnya serta tidak memenuhi lagi syarat sebagai presiden.

Perubahan konstitusi yang dilatarbelakangi semangat untuk memperkuat sistem presidensial ini ternyata tidak mengurangi intensitas penggunaan hak-hak politik DPR terkait dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya. Pada DPR periode 2004–2009 misalnya, hak interpelasi dan hak angket begitu sering digunakan atau dicoba digunakan oleh para politisi parpol sehingga menimbulkan suasana konflik dan ketegangan politik dalam relasi DPR-presiden. Paling kurang ada 14 usul hak interpelasi dan 9 usul hak angket yang coba digulirkan oleh partai-partai politik di DPR terkait dengan berbagai kebijakan pemerintah pada periode tersebut.

Walaupun tidak semua usulan tersebut lolos sebagai hak politik DPR, intensitas pengajuan usulan penggunaan hak yang begitu tinggi jelas mengindikasikan kuatnya kecenderungan dewan menjadikan hak interpelasi dan hak angket sebagai instrumen utama untuk mempertanyakan dan menggugat kebijakan pemerintah yang dianggap tidak populer secara publik. Sudah tentu tidak ada yang salah jika DPR begitu “rajin” mempertanyakan dan menggugat berbagai kebijakan pemerintah. Akan tetapi, persoalannya menjadi lain jika sebagian besar penggunaan hak interpelasi dan hak angket itu pada akhirnya berhenti sebagai prosesi penggunaan hak politik belaka. Artinya, melalui upaya penggunaan hak politiknya tersebut, DPR ingin memperlihatkan kepada publik bahwa mereka benar-benar bekerja, hadir

sebagai wakil rakyat, dan peduli terhadap aneka masalah bangsa. Dalam bahasa yang lain, para politisi parpol di DPR cenderung menjadikan momentum penggunaan hak interpelasi dan hak angket sebagai “panggung politik” dengan aneka motif dan kepentingan politik pribadi para anggota dan tiap-tiap parpol.

Selain itu, sebagaimana dikemukakan di atas, alat-alat kelengkapan DPR, khususnya komisi-komisi yang didesain atas dasar pengelompokan urusan dan/atau bidang pemerintahan, sebenarnya memiliki kesempatan yang luas untuk mempertanyakan, mengoreksi, dan meminta klarifikasi pemerintah terkait dengan kebijakan tertentu ketika berlangsung rapat kerja komisi dengan salah satu atau beberapa kementerian yang mewakili pemerintah. Dalam realitasnya, sering kali forum rapat kerja komisi dengan para menteri yang mewakili pemerintah ini jauh lebih efektif daripada penggunaan hak interpelasi dan hak angket. Apalagi undang-undang dan tata tertib DPR memungkinkan komisi-komisi membentuk panitia kerja (panja) jika menemukan indikasi penyimpangan yang dilakukan pemerintah terkait dengan kebijakan tertentu yang tengah dibahas oleh komisi yang bersangkutan.

Pertanyaannya, mengapa para anggota DPR lebih antusias menggunakan hak interpelasi dan hak angket ketimbang memanfaatkan rapat-rapat kerja komisi dengan unsur pemerintah? Ada beberapa kemungkinan penjelasan untuk ini. *Pertama*, skala dan porsi peliputan media terhadap rapat kerja komisi-komisi DPR dengan pemerintah relatif lebih kecil dan terbatas dibandingkan dengan peliputan upaya penggunaan hak interpelasi ataupun hak angket. Pemberitaan dan peliputan rapat-rapat kerja komisi, baik di media cetak dan elektronik maupun media *online*, jarang ditempatkan sebagai “berita utama” oleh redaktur media. Hal ini terjadi karena rapat kerja komisi dengan mitra kerjanya berlangsung relatif rutin sehingga mungkin dianggap kurang menarik sebagai “berita” oleh media. Pengecualian tentu berlaku ketika isu-isu kebijakan aktual dan/atau yang menyangkut kebutuhan pokok rakyat tengah ramai dan gencar diperdebatkan publik.

Kedua, pada umumnya anggota DPR tidak menguasai materi dan teknis kebijakan secara mendalam sehingga forum rapat kerja komisi cenderung “dikuasai” oleh unsur pemerintah yang memiliki para staf ahli dan pejabat eselon I yang berkompeten di bidangnya. Meskipun komisi-komisi DPR juga memiliki staf ahli, begitu pun para anggota dewan, kompetensi mereka terkait dengan materi dan teknis kebijakan relatif masih terbatas dibanding yang dimiliki menteri-menteri negara yang mewakili pemerintah dan/atau presiden. Apalagi mekanisme rekrutmen sebagian staf ahli alat-alat kelengkapan DPR sejauh ini belum benar-benar didasarkan pada kapasitas serta kompetisi dan/atau keahlian yang bersangkutan.

Ketiga, penyebaran sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki fraksi-fraksi parpol di DPR tidak merata sehingga parpol tertentu tidak memiliki kekuatan yang diharapkan jika kualitas anggota komisi dari fraksi yang bersangkutan tidak begitu memadai ketika berlangsung forum rapat kerja komisi dengan mitranya dari pemerintah. Oleh karena itu, upaya penggunaan hak interpelasi ataupun hak angket adalah momentum strategis bagi parpol untuk “unjuk kekuatan” secara publik. Artinya, hak interpelasi dan hak angket memberi peluang sebesar-besarnya kepada para politisi parpol untuk mengaktualisasikan sikap politik mereka di hadapan para pemilihnya melalui peliputan skala besar oleh media. Sebagai wakil rakyat, para anggota DPR secara individu dan parpol secara institusi memerlukan pencitraan diri secara publik agar kinerja dan “perjuangan” mereka tetap terekam sekaligus melekat dalam memori publik hingga pemilu berikutnya berlangsung.

Keempat, sulit dimungkiri bahwa upaya penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat merupakan bagian dari strategi politik parpol-parpol di DPR untuk meningkatkan posisi tawar dalam berhadapan dengan pemerintah. Apalagi, setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pada dasarnya hampir selalu bersinggungan dengan kepentingan politik parpol, baik secara langsung maupun tidak langsung. Tidak mengherankan jika upaya penggunaan

hak interpelasi dan hak angket hampir selalu berpotensi melahirkan transaksi politik, baik yang bersifat antar-parpol maupun antara parpol atau beberapa parpol tertentu dan pemerintah.³ Pengalaman DPR periode 2004–2009, misalnya, menunjukkan upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket akhirnya gagal karena pemerintah Presiden Yudhoyono “membeli” dukungan untuk menggugurkan upaya penggunaan hak-hak politik DPR.

Gabungan empat kemungkinan yang dikemukakan di atas tampaknya melatarbelakangi, mengapa setiap kali upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket dicoba digulirkan, para anggota DPR terlihat begitu antusias menyatakan dukungan mereka tanpa memperhitungkan efektivitasnya bagi perubahan kebijakan yang telah dirumuskan atau bahkan mungkin sudah diimplementasikan oleh pemerintah. Singkatnya, di satu sisi, upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket adalah panggung politik yang begitu “seksi” dan terbuka bagi para politisi parpol sehingga cenderung dipandang sebagai momentum strategis untuk aktualisasi diri para politisi di satu pihak dan aktualisasi sikap politik parpol di pihak lain, apalagi bagi fraksi parpol kecil yang kurang mendapat kesempatan “unjuk kekuatan” dalam rapat-rapat kerja komisi. Di sisi lain, upaya penggunaan hak-hak politik DPR tersebut tampaknya merupakan “lahan menggiurkan” bagi politisi dan parpol di Senayan untuk meraih keuntungan politik sekaligus ekonomi, baik bagi politisi parpol secara individu maupun parpol-parpol secara institusi. Termasuk di dalamnya, penggunaan hak-hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat sebagai strategi untuk meningkatkan posisi tawar-menawar (*bargaining position*) politik dalam menghadapi pemerintah.

Tampaknya gabungan berbagai faktor itu pula yang menjelaskan mengapa parpol-parpol yang tergabung dalam koalisi politik pendukung Presiden Yudhoyono tidak sekadar mendukung upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket yang digulirkan parpol

³ Beberapa anggota DPR yang diwawancarai untuk keperluan studi ini mengakui kentanya potensi transaksi politik berorientasi jangka pendek di balik upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket oleh para politisi parpol di DPR.

oposisi di DPR, tetapi juga tidak jarang tampil sebagai pemrakarsa atau pengambil inisiatif. Fenomena Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dalam kasus penggunaan hak angket skandal Bank Century pada awal masa kerja DPR periode 2009–2014 memperlihatkan kecenderungan demikian. Begitu pula upaya penggunaan hak angket terkait dengan mafia perpajakan yang akhirnya kandas pada 2010 saat Golkar dan PKS sekali lagi menempatkan diri sebagai “oposan” terhadap pemerintahan Yudhoyono. Sebaliknya, Partai Gerindra yang berada dalam barisan parpol oposisi di DPR justru menempatkan diri sebagai parpol pendukung kebijakan pemerintah dalam kasus hak angket mafia perpajakan yang gagal tersebut. Fenomena ini sekurang-kurangnya memperlihatkan bahwa motif dan kepentingan politik politisi dan parpol yang berorientasi jangka pendek sering kali lebih dominan dalam hitungan politik fraksi-fraksi di DPR daripada kepentingan bangsa dan rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam sistem demokrasi.

Pengalaman Presiden Abdurrahman Wahid yang dipecat oleh MPR pada 2001 memperlihatkan bahwa motif dan kepentingan politik pribadi serta kelompok parpol yang kecewa atas gaya kepemimpinan Wahid yang “ringan tangan” mencopot para menteri dari parpol hampir setiap saat. Dengan kata lain, faktor-faktor seperti buruknya komunikasi politik antara Presiden Wahid dan koalisi parpol pendukungnya, kondisi objektif kesehatan putra tertua Wahid Hasyim yang tidak bisa melihat dan mengikuti langsung dinamika pemerintahannya, serta begitu beragamnya kepentingan politik di sekitar Istana, bisa jadi lebih dominan melatarbelakangi *impeachment* yang dialami Wahid ketimbang faktor kinerjanya sebagai presiden. Apalagi hingga kajian ini dilakukan, tidak begitu jelas, apakah Presiden Wahid benar-benar melakukan penyimpangan terkait dengan kasus dana Bulog dan dana sumbangan Sultan Brunei yang memicu munculnya hak angket dan hak menyatakan pendapat DPR.

Kecenderungan penggunaan hak-hak politik DPR yang tidak jelas orientasi, tujuan, dan targetnya juga tampak selama DPR hasil Pemilu 2004 dan 2009 bekerja. Upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket begitu sering dilakukan, tetapi hampir tidak ada pencapaian signifikan yang diperoleh publik melalui, misalnya perubahan kebijakan ke arah yang lebih baik. Momentum pengajuan hak interpelasi dan hak angket akhirnya sekadar menjadi “panggung politik” bagi para politisi untuk meraih beragam keuntungan bagi mereka sendiri dan parpol yang diwakili. Tiga motif sekaligus keuntungan politik yang diraih para politisi parpol dan parpol melalui momentum pengajuan hak interpelasi dan hak angket adalah (1) popularitas publik para politisi dan parpol mereka masing-masing sehingga menjadi semacam investasi elektoral bagi mereka untuk pemilu berikutnya; (2) meningkatnya posisi tawar parpol dalam berhadapan dengan pemerintah; (3) terbukanya peluang menikmati insentif politik dan ekonomi dari potensi transaksi politik dan negosiasi terkait dengan persetujuan ataupun penolakan atas upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket.

Diakui atau tidak, tiga motif sekaligus keuntungan politik itu dinikmati Partai Golkar ketika parpol warisan Orde Baru ini bersama-sama PKS dan PPP berbeda sikap politik dengan koalisi politik pendukung Presiden Yudhoyono dalam kasus angket Bank Century. Meskipun Golkar secara terang-terangan melawan pemerintah yang didukungnya secara politik, Ketua Umum Golkar Aburizal Bakrie justru menikmati keuntungan politik berlipat ganda. Pemilik kelompok usaha Bakrie itu tidak hanya dipercaya oleh Yudhoyono sebagai Ketua Harian Setgab Koalisi Parpol Pendukung Pemerintah, tetapi juga berhasil menyingkirkan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dari Kabinet Indonesia Bersatu II. Keuntungan politik itu dinikmati Partai Golkar pada kesempatan pertama, yakni ketika skandal *bailout* bank bermasalah senilai Rp6,7 triliun yang menjadi tujuan penggunaan hak angket, tidak pernah terungkap secara jelas hingga studi ini dilakukan. Itu artinya, tidak ada hasil signifikan yang dinikmati publik kecuali

ingar-bingar politik melelahkan yang insentifnya dinikmati parpol beringin.

C. PENGAWASAN TANPA POLITIK DAN DAMPAKNYA

Idealnya lembaga perwakilan rakyat seperti DPR memiliki semacam “politik pengawasan”, dalam arti bahwa dewan memiliki suatu desain penggunaan fungsi pengawasan terhadap pemerintah yang dirancang sedemikian rupa dalam rangka optimalisasi arah, pencapaian, dan target pengawasan, baik yang bersifat tahunan maupun lima tahunan. Politik pengawasan diperlukan sebagai cetak-biru bagi parpol di DPR dalam melaksanakan fungsi kontrol dewan terhadap pemerintah agar pemerintahan hasil pemilu bekerja efektif dalam mewujudkan pemerintah yang bersih, tata kelola pemerintahan yang baik, serta keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat.

Sebagai perbandingan, terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki program legislasi nasional (prolegnas) yang berisi perencanaan dan target produk perundang-undangan yang akan dihasilkan dalam periode tertentu masa kerjanya. Meskipun implementasi atas prolegnas dapat dikatakan tidak optimal, bahkan cenderung menyimpang dari desain atau perencanaan awal, sekurang-kurangnya ada kerangka acuan bagi parpol di DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi. Dengan demikian, kinerja legislasi DPR dapat dinilai pertama-tama dari ada atau tidaknya konsistensi parpol di Senayan dalam mengimplementasikan prolegnas yang telah dirancang sebelumnya, baik dari segi jumlah produk perundang-undangan yang dihasilkan maupun dari aspek konsistensi materi kebijakan seperti direncanakan sebelumnya. Penilaian berikutnya bisa dilakukan atas kualitas produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR.

Namun, berbeda dengan pelaksanaan fungsi legislasi yang didasarkan pada prolegnas, DPR tampaknya belum memiliki kerangka kerja yang jelas, pola yang melembaga, dan target pencapaian yang terukur, bagaimana seharusnya fungsi pengawasan dikelola dan

diimplementasikan agar pemerintahan hasil pemilu dapat bekerja efektif serta menghasilkan pemerintah yang bersih dan tata kelola pemerintahan yang baik. Praktik dan implementasi fungsi pengawasan dibiarkan ditafsirkan secara sendiri-sendiri oleh setiap parpol dan bahkan oleh setiap politisi parpol di DPR. Kecenderungan seperti ini sering kali tampak di balik sikap dan pandangan politik politisi parpol yang berbeda dan bertolak belakang dengan sikap dan pandangan fraksinya.

Secara faktual DPR dapat dikatakan cukup “rajin”, bahkan mungkin “terlalu rajin” memanfaatkan hak-hak politiknya untuk melakukan kritik dan koreksi terhadap kebijakan pemerintah. Namun, sulit dimungkiri bahwa konteks pelaksanaan fungsi tersebut masih terperangkap pada motif dan kepentingan jangka pendek para politisi parpol di Senayan ketimbang suatu politik pengawasan yang dirancang untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang dihasilkan pemilu-pemilu pasca-Orde Baru. Realitas dan kecenderungan penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya menggarisbawahi tidak atau belum adanya komitmen serius para politisi parpol di DPR untuk memanfaatkan hak-hak politik dewan tersebut bagi perbaikan kualitas kehidupan politik, hukum, dan ekonomi negeri ini yang belum sepenuhnya pulih dari krisis multidimensi yang dialami sejak 1997 hingga 1998.

Di sisi lain dan di luar konteks penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, sulit dibantah bahwa praktik pengawasan DPR yang bersifat “rutin”, yakni yang dilakukan melalui rapat dengar pendapat dengan pemerintah dalam komisi-komisi terkait, panitia, dan badan, kendati relatif sepi dari liputan media dan apresiasi publik, acap kali lebih efektif dibandingkan dengan penggunaan tiga hak politik yang dikemukakan di atas. Namun, perlu segera dicatat bahwa hal ini tidak berarti pengawasan rutin yang sepi dari liputan itu sepi pula dari kemungkinan terjadinya transaksi politik antara politisi dan/atau parpol serta gabungan parpol dengan

unsur-unsur pemerintah. Terbongkarnya kasus suap cek pelawat yang diterima sejumlah anggota DPR periode 1999–2004 dari lintas fraksi sebagai “imbalan” terpilihnya Miranda S. Goeltom sebagai Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia. Terakhir, Pusat Pelaporan Analisis dan Transaksi Keuangan (PPATK) bahkan mengungkap adanya 21 transaksi mencurigakan yang diduga melibatkan sejumlah anggota Badan Anggaran DPR.⁴

Sebagai akibat dari berlangsungnya pengawasan tanpa politik atau tanpa skema, tujuan, dan target terukur yang jelas ini adalah, *pertama*, terbengkalainya fungsi pokok DPR sebagai pembentuk undang-undang. Sebagai konsekuensi logis peralihan lokus fungsi legislasi dari presiden ke DPR, sebagian besar kerja dewan semestinya difokuskan dan lebih berpusat pada fungsi legislasi. Dalam realitasnya, untuk DPR periode 2004–2009 misalnya, target produk perundang-undangan yang dihasilkan bukan hanya tidak tercapai, melainkan juga jauh dari harapan karena dari 366 rancangan UU (RUU) yang direncanakan untuk diundangkan dalam program legislasi nasional selama lima tahun, DPR hanya berhasil menyelesaikan 193 RUU atau sekitar 52,7% di antaranya. Sebagian besar (65 UU dari 193 UU) dari produk dewan itu pun terkait dengan pemekaran wilayah.⁵ Itu artinya, jumlah produk legislasi yang bisa diselesaikan DPR relatif sedikit dibandingkan dengan target pada awal masa kerja. Mengapa demikian? Persoalannya, energi dan waktu para anggota DPR sebagian besar tersita untuk hiruk-pikuk penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat yang tidak jelas arah dan hasilnya bagi publik. Seperti diketahui, heboh dan

⁴ Lihat antara lain, “KPK Pelajari Data 21 Transaksi Mencurigakan Banggar DPR”, dalam <http://us.detiknews.com/read/2011/10/09/192516/1740087/10/kpk-pelajari-data-21-transaksi-mencurigakan-banggar-dpr>.

⁵ Telah banyak studi dilakukan terkait kinerja legislasi DPR. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dan Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), melakukan kajian rutin terkait kinerja legislasi DPR. Antara lain lihat, PSHK, *Rekam Jejak Kuasa Mengatur: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2009*, Jakarta: PSHK, 2010. Juga, Formappi, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Formappi, 2005.

hiruk-pikuk politik yang menyertai penggunaan hak interpelasi dan hak angket tidak jarang menyita waktu dan energi DPR berbulan-bulan. Penggunaan hak interpelasi DPR terkait dengan dukungan pemerintah terhadap resolusi PBB tentang isu nuklir Iran pada 2007 misalnya, menyita waktu DPR sekitar 5–6 bulan. Sementara waktu DPR periode 2009–2014 yang tersita oleh hiruk-pikuk penggunaan hak angket atas kasus *bailout* Bank Century selama sekitar lima bulan, terhitung sejak akhir November 2009 ketika hak angket disetujui DPR hingga dewan membentuk tim pengawas penuntasan dan tindak lanjut hasil rapat paripurna DPR tentang Century pada pertengahan April 2010. Sudah tentu tidak seluruh waktu DPR tersita untuk itu, tetapi sekurang-kurangnya energi para wakil rakyat begitu banyak ditumpahkan untuk penggunaan hak politik parlemen yang belum jelas dampak positifnya bagi perubahan kebijakan, khususnya penataan dan pengawasan perbankan oleh Bank Indonesia.

Kedua, pola relasi DPR-presiden cenderung terperangkap pada persaingan legitimasi sehingga konflik dan ketegangan politik yang tidak perlu dan tidak produktif mewarnai fenomena penggunaan hak interpelasi dan hak angket. Akibatnya, tidak hanya berkembang relasi konfliktual antara DPR dan presiden, tetapi juga pola relasi yang potensial bersifat transaksional karena sebagian upaya penggunaan hak interpelasi dan hak angket cenderung diselesaikan di balik layar panggung politik formal di Senayan. Koalisi enam parpol pendukung pemerintah (Partai Demokrat, Partai Golkar, PKS, PAN, PKB, dan PPP) di bawah bendera Sekretariat Gabungan (Setgab) Koalisi yang semula dibentuk Presiden Yudhoyono untuk mengefektifkan kinerja pemerintah, akhirnya terperangkap sebagai wadah transaksi politik di antara parpol yang bergabung di dalamnya.

Ketiga, pemerintahan hasil pemilu-pemilu demokratis pasca-Soeharto terpenjara dalam konstruksi demokrasi presidensial yang berbiaya ekonomi dan politik tinggi, tetapi tidak produktif dan tidak efektif dalam mewujudkan pemerintah yang bersih, serta keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat. Dalam situasi demikian tampaknya tidak

banyak yang bisa diharapkan publik dari fungsi pengawasan DPR kecuali sekadar maraknya pentas politik nasional akibat hiruk-pikuk perilaku para politisi parpol yang cenderung “memperdagangkan” otoritas dan hak politik mereka sendiri.

Secara politik, fungsi kontrol atau pengawasan yang dimiliki oleh DPR diperlukan dalam rangka melembagakan terbangunnya sistem *checks and balances*, terutama dalam relasi DPR dengan presiden. Namun, penggunaan fungsi kontrol dewan yang tidak proporsional juga tidak menguntungkan bagi efektivitas sistem pemerintahan hasil pemilu demokratis. Apalagi jika titik berat penggunaan fungsi kontrol tersebut lebih pada penggunaan hak-hak politik parlemen untuk “memojokkan” dan menjatuhkan kewibawaan presiden ketimbang benar-benar berorientasi pada pemihakan terhadap kepentingan rakyat yang telah memberi mandat kepada para wakil mereka melalui pemilu. Problematikanya, kecenderungan untuk meraih simpati publik dan di sisi lain “memojokkan” presiden itulah yang tampak cukup dominan dalam realitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPR sejak 1999.

Semua ini bersumber dari tidak adanya “politik”, dalam arti desain, arah, tujuan, dan target yang jelas di balik penggunaan fungsi pengawasan yang dimiliki DPR. Tampak sekali kecenderungan bahwa fungsi pengawasan DPR didistorsikan sekadar sebagai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Seolah-olah semakin sering hak-hak politik dewan itu digunakan maka semakin produktif dan “hebat” pula DPR. Lagi pula, belum tentu isu kebijakan yang melatarbelakangi munculnya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket benar-benar menjadi prioritas dan agenda publik. Kalaupun isu kebijakan merupakan prioritas publik, dalam realitasnya hampir tidak ada tindak lanjut atas penggunaan hak-hak politik DPR tersebut bagi perubahan kebijakan yang mengarah pada perbaikan kehidupan bangsa dan masyarakat.

Terlepas dari berbagai kekurangan, sekali lagi, kinerja DPR-DPR hasil Pemilu 1999, 2004, dan 2009 tetap perlu memperoleh apresiasi.

Termasuk di dalamnya berbagai praktik pengawasan atau kontrol yang dilakukan DPR sebagai lembaga legislatif terhadap presiden selaku pimpinan eksekutif serta pemerintah pada umumnya. Di luar hiruk-pikuk penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, pengawasan DPR yang bersifat “rutin” melalui rapat-rapat kerja dengan pemerintah tetap berlangsung intensif dan proporsional. Untuk sebagian, pengawasan rutin yang sepi dari liputan media itu bahkan lebih efektif dibandingkan dengan tidak jelasnya insentif yang diperoleh publik dari penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Namun, sejauh mana sesungguhnya tingkat efektivitas pengawasan rutin itu sendiri tentu memerlukan kajian lebih lanjut dan lebih mendalam, mengingat potensi terjadinya transaksi politik dan kolusi yang merugikan publik tidak kalah besar dibandingkan dengan potensi yang sama pada penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

DAFTAR PUSTAKA

- Formappi. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Formappi.
- Haris, Syamsuddin. 2007. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Pers.
- PSHK. 2010. *Rekam Jejak Kuasa Mengatur: Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2009*. Jakarta: PSHK.
- Ichwanuddin, Wawan (Ed.). 2010. *Evaluasi Kinerja DPR 2004-2009*. Laporan Penelitian P2P LIPI Tahun 2010.
- “KPK Pelajari Data 21 Transaksi Mencurigakan Banggar DPR”. (<http://us.detiknews.com/read/2011/10/09/192516/1740087/10/kpk-pelajari-data-21-transaksi-mencurigakan-banggar-dpr>).

Pengawasan DPR Era Reformasi:

Realitas Penggunaan Hak Interpelasi,
Angket, dan Menyatakan Pendapat

Perubahan konstitusi yang dilatarbelakangi semangat memperkuat sistem presidensial ternyata tidak mengurangi intensitas penggunaan hak-hak politik DPR terkait dengan fungsi pengawasan yang dimilikinya. Sulit dibantah bahwa penggunaan hak-hak politik tersebut merupakan panggung politik yang “seksi” dan strategis untuk aktualisasi diri ataupun meraih keuntungan politik-ekonomi, baik bagi politisi maupun partai politik di DPR. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika ada banyak usulan interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat yang pernah diajukan, meskipun sebagian di antaranya akhirnya ditolak DPR atau bahkan tidak berlanjut karena berbagai sebab.

Jika dari sisi kuantitas penggunaan hak-hak tersebut mengalami peningkatan yang signifikan dibandingkan dengan masa Orde Baru, dari sisi substansi menarik untuk dikaji lebih lanjut apakah hal tersebut merupakan indikator bahwa kinerja DPR dalam pengawasan telah optimal. Dengan memfokuskan pada penggunaan hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat oleh DPR sejak 1999 sampai dengan 2011, buku ini mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Buku ini disusun berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan tim peneliti dari Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI pada 2011.



Buku Obor

Distributor:

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 319 26978, 392 0114
Faks. (021) 319 24488
yayasan_obor@cbn.net.id

LIPI Press

